

# DOS DANOS CAUSADOS POR MULTIDÃO

*The damage caused by crowd*

Heloise Wittmann<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A responsabilidade civil e a responsabilidade civil do Estado. 3. Responsabilidade civil do Estado por omissão. 4. Causas excludentes da responsabilidade civil do Estado. 5. Da responsabilidade do Estado pela teoria do risco integral. 6. Danos causados por multidões. 6.1. Definição de “multidão”. 6.2. Da responsabilidade do Estado por atos da multidão. 7. Conclusão. 8. Referências bibliográficas.

## RESUMO

O presente trabalho visa a analisar a responsabilidade do Estado frente aos danos causados pela multidão contra a propriedade particular. Afinal, nos termos da legislação vigente, o Estado responde de forma objetiva pelos danos causados por seus agentes. Entretanto, os danos causados por terceiros são causas excludentes da responsabilidade civil do Estado. Assim, no caso dos danos causados por multidão, como são terceiros não identificados, em tese caberia ao particular arcar com tal custo. Contudo, a jurisprudência por vezes imputa ao Estado o dever de arcar com tais danos, eis que ele teria o dever de impedi-los. Portanto, o presente trabalho buscou estudar esta questão, se nos termos da legislação vigente deve o Estado arcar com os danos causados pela multidão.

## ABSTRACT

The present work analyzes the responsibility of the State against the damage caused by the crowd against private property. After all, under the current legislation the State responds objectively for damage caused by its agents. However, the damage caused by third parties are exclusive causes of the civil liability of the State. Thus, in the case of damage caused by the crowd as they are unidentified third parties, in theory fit the particular bear such cost. However the case law sometimes imposes on the State the duty to afford such damages, behold, the same would have a duty to stop them. Therefore the present study sought to examine this question under current law the state must pay for the damage caused by the crowd.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil – Estado – Dano – Multidão – Indenização.

**Keywords:** Liability – State – Damage – Crowd – Indemnity.

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Romeu Bacellar e Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO

No presente momento, a sociedade brasileira tem se deparado com diversos movimentos que tem buscado reivindicar seus direitos. Entretanto, esses movimentos nem sempre têm se demonstrado pacíficos, sendo que muitas vezes causam danos a propriedades particulares, as quais não têm ligação com as reivindicações. Assim, constantemente o Estado tem sido demandado para arcar com os danos provocados pela multidão.

Ocorre que, quando analisamos essas demandas, verificamos que os atos são praticados por terceiros não identificados, o que em tese afastaria a responsabilidade do Estado, pois este não deu causa ao dano. Entretanto, também há dúvidas se os indivíduos que sofrem danos são quem deve arcar com os custos de danos, eis que eles arcariam com esse custo social.

Dessa forma, o presente trabalho busca analisar tal questão, ou seja, se há responsabilidade estatal frente aos danos provocados pela multidão aos particulares.

## 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A palavra responsabilidade significa responder, reparar algo que se fez ou se mandou fazer.

O Direito trata a responsabilidade civil como o ato ou omissão praticado por alguém que resulta em um dano, assim, quem praticou deve suportar as consequências do seu procedimento mantendo o equilíbrio social:

Esses dois pontos – o fato e sua imputabilidade a alguém – constituem pressupostos inafastáveis do instituto da responsabilidade. De um lado, a ocorrência do fato é indispensável, seja ele de caráter comisso ou omissivo, por ser ele o verdadeiro gerador da situação jurídica. Não pode haver responsabilidade sem que haja um elemento impulsionador prévio. De outro é necessário que o indivíduo a quem se impute responsabilidade tenha a aptidão jurídica de efetivamente responder perante a ordem jurídica pela ocorrência do fato.<sup>2</sup>

No direito civil, nos termos do artigo 186 do Código Civil, toda vítima de um ato ilícito tem direito a ação judicial contra quem causou o dano. Entretanto, sem a prova de um dano, ninguém pode ser responsabilizado civilmente.

A responsabilidade civil surge, portanto, quando, em razão de um fato, ocorre um dano. Afinal, nessa situação tem o lesado o direito à reparação dos prejuízos,

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 548.

como uma sanção ao comportamento do agente, bem como uma obrigação de recompor os agravos causados pela conduta. Assim, o dano causado por alguém passa a ter relevância jurídica.

O Estado, ao exercer suas atividades por meio de pessoas investidas nessa função, também pode provocar danos. Portanto, o dano causado por agente do Estado implica responsabilidade. Essa conduta pode ser por meio de ação ou omissão ou mesmo de uma conduta lícita ou ilícita, entretanto, a conduta gerando dano traz o dever de reparar. Assim, o Estado responde pelos danos causados por ação ou omissão imputáveis aos seus agentes.

Como regra geral, a responsabilidade advém da prática de um ato ilícito, ou seja, um ato antijurídico contrário à lei. Entretanto, com frequência a atividade administrativa exige o sacrifício do interesse dos particulares para beneficiar a coletividade. Nesse contexto é que surge o dever de indenizar em razão de um ato lícito provocado pelo Estado, ou seja, quando o ato praticado de acordo com a lei causa danos aos particulares gerando o dever de indenizar:

É que não há, em tais casos, um ato ilícito a ser reparado; a atividade do Estado é juridicamente perfeita, representando forma regular de restrição administrativa ao direito do particular; a causa determinante da indenização não se equipara àquela que legitima a reparação do dano resultado do emprego anômalo, deficiente ou abusivo dos poderes da Administração.<sup>3</sup>

No caso de comportamentos lícitos do Estado, o fundamento da responsabilidade civil é o princípio da igualdade, eis que os danos estão ligados a situações criadas pelo Poder Público, sendo que a responsabilidade estatal busca garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes dos atos ou efeitos lesivos.<sup>4</sup>

Portanto, a responsabilidade do Estado surge pelos danos que seus agentes causam a terceiros, decorrentes de atos lícitos e ilícitos, ficando obrigado a ressarcir os prejudicados.

A responsabilidade civil do Estado está prevista na Constituição Federal no artigo 37, § 6º, que assim dispõe:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

---

<sup>3</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 66.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1.025.

O dispositivo constitucional exibe duas relações jurídicas diversas e com fundamentos jurídicos diversos. Na primeira parte do dispositivo, a relação jurídica é entre o Estado e o lesado, sendo que aquele responde de forma objetiva pelos danos causados a este. Entretanto, a parte final do dispositivo implica outra relação jurídica, a qual seja o direito de regresso contra o agente responsável, nos casos de culpa ou dolo. Assim, a Constituição Federal vinculou duas responsabilidades: a objetiva, referente ao Estado, e a subjetiva, do agente estatal.

A responsabilidade objetiva do Estado tem como principal marco a ausência da necessidade de comprovação da culpa do agente ou do serviço público. Assim, para configurar tal responsabilidade é necessária a presença de três elementos: a) dano; b) ocorrência de um fato; c) nexos causal.

O primeiro pressuposto para caracterizar a responsabilidade civil objetiva é a ocorrência de um dano:

[...] o dano corresponda a uma lesão a um direito da vítima. Quem não fere direito alheio não tem por que indenizar. Ou, dito pelo reverso, quem não sofreu gravame em um direito não tem título jurídico para postular a indenização. Isto é, importa, como disse Alessi, dantes citado, que o evento danoso implique ademais de lesão econômica, lesão jurídica. [...] para ser indenizável cumpre que o dano, ademais de incidente sobre um direito, seja certo, vale dizer, não apenas eventual, possível. Tanto poderá ser atual, como futuro, desde que certo, real.<sup>5</sup>

Assim, se o interessado não demonstrar a ocorrência de um dano indenizável, seja material, seja moral, não há que se falar em responsabilidade civil.

Já o fato é a ocorrência de uma conduta, seja ela comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva atribuída ao Poder Público:

Segundo alguns doutrinadores, o Estado somente responde objetivamente se o dano decorrer de ato antijurídico, o que deve ser entendido em seus devidos termos. Ato antijurídico não pode ser entendido, para esse fim, como ato ilícito, pois é evidente que a licitude ou ilicitude do ato é irrelevante para fins de responsabilidade objetiva; caso contrário, danos decorrentes de obra pública, por exemplo, ainda que licitamente realizada, não seriam indenizados pelo Estado. Somente se pode aceitar como pressuposto da responsabilidade objetiva a prática de ato antijurídico se este, mesmo sendo lícito, for entendido como ato causado de dano anormal e específico a determinadas pessoas, rompendo o princí-

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1.037.

pio da igualdade de todos perante os encargos sociais. Por outras palavras, ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que causa dano anormal e específico.<sup>6</sup>

O terceiro pressuposto é o nexó de causalidade ou relação de causalidade entre o fato e o dano:

Significa dizer que ao lesado cabe apenas demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, sem nenhuma consideração sobre o dolo ou a culpa. Se o dano decorre de fato que, de modo algum, pode ser imputado à Administração, não se poderá imputar a responsabilidade civil a esta; inexistindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, o nexó causal. Essa é a razão por que não se pode responsabilizar o Estado por todos os danos sofridos pelos indivíduos, principalmente quando decorrem de fato de terceiro ou de ação da própria vítima.<sup>7</sup>

Afinal, se houve um dano, o qual o agente não deu causa, não há que se falar em responsabilidade. A *“relação de causalidade é a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. Vem expressa no verbo “causar”, utilizado no artigo 186. Sem ela não existe a obrigação de indenizar.”*<sup>8</sup> Portanto, o nexó de causalidade se mostra essencial para caracterizar a responsabilidade, pois é a ligação entre a conduta e o dano.

Para muitos doutrinadores, a responsabilidade objetiva do Estado acaba por mitigar o ônus da prova. Afinal, nos termos do artigo 333, I do Código de Processo Civil, o ônus da prova é do autor, ou seja, ao ajuizar uma demanda compete ao autor comprovar o fato constitutivo do seu direito.

Entretanto, em uma demanda indenizatória contra o Estado ao autor caberia somente demonstrar a conduta, o dano e o nexó de causalidade, uma vez presentes tais requisitos há o dever de indenizar. Ao Estado caberia apresentar a contraprova de tais alegações, ou seja, a ausência de conduta, do dano, do nexó de causalidade, ou a ocorrência de uma das excludentes de responsabilidade.

Portanto, a regra geral é que, presentes os elementos da responsabilidade civil, o Estado tem o dever de indenizar, cabendo-lhe a demonstração da não ocorrência de algum desses elementos ou de alguma causa de exclusão da responsabilidade.

---

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 723-724.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 561.

<sup>8</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 67.

### 3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

A questão se apresenta controversa quando se busca analisar a responsabilidade do Estado em caso de condutas omissivas, ou seja, se quando se verificar uma omissão do Estado se aplicaria a adoção da teoria objetiva ou teoria subjetiva da responsabilidade civil.

A discussão encontra-se no fato de que há doutrinadores que entendem que não há distinção entre a conduta comissiva e omissiva do Estado. Assim, presentes os elementos da responsabilidade civil (dano, nexos causal e conduta), não importa se a conduta foi comissiva ou omissiva, eis que sempre haveria por parte do Estado o dever de indenizar.

Por outro lado, há quem entenda que, em caso de omissão, a responsabilidade do Estado é subjetiva, ou seja, deve ser aplicada a teoria da culpa anônima ou da culpa do serviço público, na qual o Estado responde se estiver comprovado que o serviço não funcionou, funcionou atrasado ou funcionou mal:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é, só faz sentido responsabilizar se descumpriu o dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo.<sup>9</sup>

Nessas hipóteses haveria a responsabilidade do Estado por omissão, eis que deveria o Estado ter agido e não o fez:

No caso de omissão do Poder Público, os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu. Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir [...] A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1.031.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 728.

Assim, para os que adotam a teoria subjetiva em caso de omissão há a necessidade de se tratar de uma omissão ilícita do Poder Público para haver a responsabilidade estatal, eis que nem toda conduta omissiva estatal configura um descumprimento de uma obrigação, de um dever legal. Portanto, haveria a necessidade de demonstrar a culpa da Administração para se afirmar a responsabilidade desta.

Afinal, caso não houvesse tal mitigação da responsabilidade civil do Estado em caso de omissão, o Estado se tornaria um verdadeiro segurador universal de todas as mazelas sociais:

[...] Por outro lado, não se pode chegar ao absurdo de imaginar que todas as situações que configurarem omissão estatal serão passíveis de fazer surgir o dever de indenizar das pessoas jurídicas de direito público, com fundamento na sua responsabilização objetiva. O Estado não pode ser concebido como um segurador universal de todos os males ocorridos na sociedade, mas especificamente do segmento regulado. Somente as omissões específicas é que devem ser levadas em consideração para a deflagração do nexo de causalidade e, assim, conseqüente obrigação de indenizar, ante a regra inserta no art. 43 do Código Civil de 2002.<sup>11</sup>

Na jurisprudência persiste a controvérsia, sendo que o STF já teve decisões adotando ambas as correntes doutrinárias. No sentido da teoria objetiva para hipóteses de omissão estatal cita-se o RE 109.615-2-RJ, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o qual decidiu pela responsabilidade do Município do Rio de Janeiro em razão de omissão da Administração, independentemente da prova de culpa dos agentes, em razão de um acidente ocorrido em escola municipal, no qual uma criança atingiu a outra causando incapacidade permanente no globo ocular.

No sentido de adotar a teoria subjetiva, cita-se como precedente o RE 180.602-8-SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o qual condenou a Prefeitura de Ribeirão Preto a pagar pelos danos causados por animais soltos na pista, em razão da comprovada deficiência da prestação do serviço público (culpa).

#### **4. CAUSAS EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

De acordo com o que foi estudado acima, presentes os elementos da responsabilidade civil, o Estado tem o dever de indenizar.

Ocorre que há situações em que a própria legislação prevê hipóteses em que se exclui a responsabilidade do Estado, ou mitiga-a, eis que, ocorrendo uma dessas

---

<sup>11</sup> WILLEMANN, Flávio de Araújo. *Responsabilidade Civil das agências reguladoras*. São Paulo: Lumen Juris, 2005. p. 31-32.

situações, haveria quebra do nexo de causalidade e conseqüentemente a ausência do dever de indenizar. As hipóteses em que se prevê a exclusão da responsabilidade do Estado seriam a culpa exclusiva da vítima, fatos imprevisíveis e a culpa de terceiros:

Por certo, não há que se admitir sempre a obrigação de indenizar do Estado. Com efeito, o dever de recompor os prejuízos só lhe cabe em razão de comportamentos danosos de seus agentes e, ainda assim, quando a vítima não concorreu para o dano, embora nessa hipótese se possa afirmar que o Estado só em parte colaborou no evento danoso. Se a vítima concorreu para a ocorrência do evento danoso atribui-se-lhe a responsabilidade decorrente na proporção de sua contribuição, conforme tem decidido acertadamente os tribunais pátrios. De sorte que não se cogita a responsabilização do Estado por dano decorrente de ato de terceiro ou de fato da natureza (vendaval, inundação), salvo a hipótese de comportamento estatal culposos. Isso é mais que óbvio. Em suma, diz-se que não cabe a responsabilidade do Estado quando não se lhe pode atribuir a autoria do ato danoso. A inexistência do nexo causal, já decidiu o STJ, libera o Poder Público da obrigação de indenizar (REsp 716.674-MG).<sup>12</sup>

Assim, quando se discute o dever de indenizar por parte do Estado, deve-se levar em consideração se o lesado em nada contribuiu com o evento. Nesse caso, é dever do Estado reparar.

Entretanto, se a própria vítima deu causa ao evento danoso, não há obrigação do Estado em indenizar, eis que este não deu causa ao evento danoso: “É o que ocorre quando a vítima se atira sob as rodas de um caminhão de lixo pertencente ao Estado. Por evidente, nada fez o agente estatal para a ocorrência desse evento gravoso para a vítima.”<sup>13</sup>

Dessa forma, pode acontecer de o lesado ser o único causador do seu próprio dano ou mesmo que tenha contribuído para o evento danoso. Assim, na primeira hipótese, o Estado não responderia pelos danos e, na segunda hipótese, teria mitigada a sua responsabilidade, conforme prevê o artigo 945 do Código Civil.

Por outro lado, a ocorrência de situações de caso fortuito ou força maior, os denominados eventos imprevisíveis, dividem a doutrina, ou seja, se nessas situações há a responsabilidade estatal ou seria outra excludente da responsabilidade do Estado.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, nessas situações é necessário verificar a ocorrência das chamadas concausas, ou seja, se o fato decorreu de algum modo de uma ação ou de uma omissão do Estado, este deve responder:

---

<sup>12</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.115.

<sup>13</sup> Id.

[...] É preciso, porém, verificar, caso a caso, os elementos que cercam a ocorrência do fato e os danos causados. Se estes forem resultantes, em conjunto, do fato imprevisível e de ação ou omissão culposa do Estado, não terá havido uma só causa, mas concausas, não se podendo, nessa hipótese, falar em excludente de responsabilidade. Como o Estado deu causa ao resultado, segue-se que a ele será imputada a responsabilidade civil. Por respeito à equidade, porém, a indenização será mitigada, cabendo ao Estado reparar o dano de forma proporcional à sua participação no evento lesivo e ao lesado arcar com o prejuízo correspondente a sua própria conduta.<sup>14</sup>

Entretanto, se não há nenhuma conduta imputável ao Estado, nessa hipótese não há que se falar em responsabilidade do Estado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que a ocorrência de força maior não gera a responsabilidade do Estado, pois trata-se de acontecimento imprevisível e inevitável. Entretanto, entende que o Estado responde em razão do caso fortuito:

[...] Sem maiores aprofundamentos sobre a controvérsia, temos entendido desde a primeira edição deste livro que, força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio; não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e comportamento da Administração. Já o caso fortuito – que não constitui causa de excludente da responsabilidade do Estado – ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou falha da Administração; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiros, não se pode falar em força maior, de modo a excluir a responsabilidade do Estado.<sup>15</sup>

Portanto, havendo um acontecimento imprevisível de causa externa, não há nexo de causalidade entre a conduta do Estado e o dano causado, excluiria o dever de indenizar. Todavia, se o Estado poderia prever o dano ou mesmo evitá-lo, deve o Estado responder, eis que o dano decorreu de uma conduta culposa.<sup>16</sup>

Por fim, é considerada causa excludente da responsabilidade a denominada culpa de terceiro, ou seja, quando terceiro deu causa ao evento, não haveria

---

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 564.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 725.

<sup>16</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.116.

responsabilidade do Estado, eis que ele não poderia responder por condutas que lhe são estranhas:

Em certas circunstâncias, a situação decorrente de danos provocados por fatos de terceiros assemelha-se a relativa a fatos imprevisíveis, no que concerne a análise da responsabilidade civil da Administração. Sem que se possa se imputar a atuação omissiva direta ao Estado, não há como responsabilizá-lo civilmente por atos de terceiros.<sup>17</sup>

Portanto, em situações nas quais resta demonstrada a ausência de conduta do Estado, eis que a conduta foi provocada por terceiro, não há que se falar em responsabilidade estatal.

O terceiro é alguém que não pertence à Administração Pública, assim não poderia responder por algo imprevisível, o qual não deu causa: “terceiro indica alguém estranho à Administração Pública, alguém com quem o Estado não detém vínculo jurídico preexistente.”<sup>18</sup>

Assim, não tem como o Estado responder por todos os atos ocorridos nas vias públicas, assaltos, furtos, eis que são atos estranhos a sua própria atividade e não foram causados pela sua conduta, mas pela conduta de terceiros.

Dessa forma, as causas de exclusão da responsabilidade do Estado decorrem da quebra do nexo de causalidade, pois o dano teve como causa uma conduta exclusiva de terceiro, da própria vítima ou fatos alheios à vontade estatal, não havendo nenhuma causa imputável à Administração Pública.

Entretanto, o Estado alegando alguma excludente de responsabilidade trata-se de exceção à regra da responsabilidade objetiva e como tal deve ser demonstrado por ele nos termos do que dispõe o artigo 333, II, do Código de Processo Civil.

## 5. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA TEORIA DO RISCO INTEGRAL

Conforme acima demonstrado, a regra no Direito brasileiro é a adoção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado, sendo que, em caso de omissão, há parte da doutrina que aplica a teoria da responsabilidade subjetiva. Assim, no Direito brasileiro foi adotada a teoria objetiva na modalidade do risco administrativo, e não do risco integral:

A teoria do risco integral é modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática por conduzir ao abuso e à

---

<sup>17</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 564.

<sup>18</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 251.

iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. Daí porque foi acoimada de “brutal” pelas graves consequências que haveria de produzir se aplicada na sua inteireza.<sup>19</sup>

A teoria do risco integral é ainda bastante criticada em nossa doutrina, eis que não indaga a responsabilidade da vítima, nem mesmo permite que o Estado demonstre meios de afastar a obrigação de indenizar. Ao contrário, para essa teoria, o Estado deve indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se permite qualquer prova visando a elidir tal responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento danoso.<sup>20</sup>

Todavia, já há situações em que a legislação brasileira adota a responsabilidade civil do Estado na modalidade do risco integral. Essa forma de responsabilidade está prevista na própria Constituição Federal, quando trata da responsabilidade da União em razão dos danos nucleares:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

Essa mesma responsabilidade é prevista na Lei nº 10.744/03, que prevê a responsabilidade da União perante terceiros na hipótese de danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos assemelhados, ocorridos no País ou em território estrangeiro. Entretanto, verifica-se que a referida lei gerou uma responsabilidade ainda mais ampla do que o dispositivo constitucional.

Recentemente, em razão dos grandes eventos a serem realizados no país, foi editada a Lei nº 12.663/2012, que atribuiu à União a responsabilidade objetiva pelos danos causados à FIFA, seus representantes, empregadores e consultores,

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 740.

<sup>20</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.114.

relativamente aos eventos, excluindo-se apenas os danos para os quais tenha concorrido a entidade, ou a vítima.

Assim, a União assumiu a responsabilidade por todos os danos e prejuízos que venham a ser causados à FIFA, devendo indenizar a entidade, salvo se esta concorreu com o fato. Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o referido artigo por entender que ele não ofende o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Portanto, há situações em que se adota uma responsabilidade diferente da responsabilidade objetiva prevista constitucionalmente. Entretanto, são situações tratadas de forma específica e em lei própria, sendo que a regra geral da responsabilidade do Estado é a responsabilidade objetiva, e não a responsabilidade pelo risco integral.

## 6. DANOS CAUSADOS POR MULTIDÕES

Dúvida surge com relação à responsabilidade pelos danos provocados por atos causados por agrupamento de pessoas, ou seja, causados por multidões.

Nos últimos meses, a sociedade brasileira vem enfrentando uma onda de protestos, os quais reverberam uma insatisfação coletiva com a situação atual do nosso país.

Ocorre que, se de um lado tais manifestações são vistas como uma forma de o povo finalmente estar reivindicando seus direitos, após anos de apatia, e demonstrando aos governantes a sua insatisfação, por outro lado os protestos por vezes geram a depredação do patrimônio público e particular:

Se por um lado a onda de protestos deva ser celebrada, posto que representa avanço de maturidade democrática da sociedade, por outro não se pode ignorar os danos que são causados ao patrimônio público e privado pelas multidões enfurecidas. Depredação do patrimônio privado, pilhagem de estabelecimentos comerciais, lesões corporais, isto é, está-se a tratar dos danos causados por atos de multidão, também chamados de movimentos multitudinários, que têm cunho reivindicatório e são motivados por circunstâncias socioeconômicas. Como tivemos oportunidade de registrar em nosso “Curso de Direito Administrativo”, tais espécies de danos são “causadas por agrupamentos humanos, que, não raro, dilapidam o patrimônio público e privado como forma de reivindicação dos seus interesses.”<sup>21</sup>

Portanto, o presente trabalho busca analisar tal questão, nos termos do que foi estudado acerca da responsabilidade do Estado, bem como os elementos que a

---

<sup>21</sup> NASCIMENTO, Elyesley Silva. *Estado omissor responde por danos de multidões*. Consultor Jurídico. São Paulo, 13 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/elyesley-silva-estado-omisso-responde-danos-provocados-multidoes>. Acesso em: 08 de abril de 2014.

caracterizam, se deve ele responder pelos danos causados pela multidão ao patrimônio particular ou se caberia a este arcar com tais custos.

### 6.1. DEFINIÇÃO DE “MULTIDÃO”

A multidão é definida como uma aglomeração, uma quantidade de indivíduos indistintamente percebidos:

1 Aglomeração ou grande ajuntamento de pessoas ou de coisas. 2 O povo, o populacho. 3 Grande número. 4 Abundância, cópia, profusão. M. casual, Sociol: grupo de indivíduos de organização frouxa e efêmera, **p. ex**, o reunido à frente de uma vitrina. **M. convencional, Sociol:** grupo de indivíduos cujo comportamento coletivo se expressa de acordo com regras preestabelecidas, mas cuja organização tem duração limitada, como, **p. ex**, a assistência de uma partida de futebol. M. expressiva, Sociol: grupo no qual as tensões por inquietação social, reação circular e contágio social se descarregam através de mero movimento físico; **p. ex:** a multidão dançante.<sup>22</sup>

Portanto, ao que se depreende do próprio conceito de multidão, verifica-se que se trata de um número não quantificável de pessoas, muitas vezes nem sequer identificável.

Os danos mais comuns verificados quando há a atuação dessa turba é a depredação em lojas, bancos, carros, ônibus, saques, pichação, bem como a violência física.

Assim, a discussão versa sobre a responsabilidade dos atos praticados por essa multidão não identificada que causa danos e a quem compete responder pelos danos por ela causados, afinal essa responsabilidade não deve ser imputada automaticamente ao Estado:

Em matéria de danos causados a particulares em razão de movimentos hostis de aglomerados humanos, quando a massa enfurecida exterioriza a sua revolta através de atos de depredação à propriedade privada, a responsabilidade civil do Estado não emerge necessariamente da concepção absoluta do risco integral – aqui, mais do que em qualquer outro plano do Direito, verifica-se que o reconhecimento daquela responsabilidade não se basta com a ineficácia genérica do aparelhamento estatal de polícia preventiva, encarregado da manutenção da ordem e da segurança do cidadão.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> DICIONÁRIO MICHAELIS. DICIONÁRIO MICHAELIS. Universo OnLine. São Paulo. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=responsabilidade>. Acesso em: 06 de abril de 2014.

<sup>23</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 384.

Assim, a principal questão relacionada aos danos causados pela multidão encontra-se na reparação, ou seja, a quem compete responder pelos danos causados pela multidão anônima: ao Estado ou ao particular que sofreu o dano.

## 6.2 Da responsabilidade do estado por atos da multidão

Conforme já demonstrado no tópico anterior em sendo considerados os danos causados por terceiros identificáveis, não haveria nenhuma responsabilidade do Estado, eis que este, em sua defesa, alegaria culpa de terceiro, o qual excluiria a sua responsabilização:

O fato de terceiro exclui a causalidade, porquanto o dano decorre de seu comportamento e não do fato atribuído ao Estado, para tanto a causalidade há de ser exclusiva do terceiro. Assim, o dano deve ser fruto, apenas, do desdobramento do fato de terceiro, de forma que fixa excluída a relação causal entre o dano e o suposto responsável estatal.<sup>24</sup>

Dúvida surge, entretanto, com a situação dos danos provocados por essa multidão, ou seja, o Estado deveria ser responsabilizado pelos danos causados pela multidão anônima ou seria causa de exclusão da responsabilidade?

Para José dos Santos Carvalho Filho, nessas hipóteses, não há como se imputar a responsabilidade ao Estado:

A regra, aceita no Direito moderno, é a de que os danos causados ao indivíduo em decorrência exclusivamente de tais atos não acarretam a responsabilidade civil do Estado, já que na verdade são tidos por atos causados por terceiros. Nem sequer existem os pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado, seja pela ausência da conduta administrativa, seja por falta de nexo causal entre atos estatais e o dano. Pelo inusitado ou pela rapidez com que os fatos ocorrem não se pode atribuir os seus efeitos a qualquer ação ou omissão do Poder Público.<sup>25</sup>

Entretanto, o mesmo autor pondera que em situações de notória omissão do Poder Público haveria a responsabilidade civil do Estado pelos danos provocados pela multidão:

---

<sup>24</sup> BONACCHIO, Marcelo. Pressupostos da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado contidos no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal. In: \_\_\_\_, GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello. PIRES, Luis Manuel Fonseca. (coord). *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: QuartierLatin, 2010. p. 111.

<sup>25</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 566.

[...] Ocorre, porém, que em certas situações se torna notória a omissão do Poder Público, porque teria ele a possibilidade de garantir o patrimônio das pessoas e evitar os danos provocados pela multidão. Nesse caso, é claro que existe uma conduta omissiva do Estado, assim como é indiscutível o reconhecimento do nexo de causalidade entre a conduta e o dano, configurando-se então a responsabilidade de Estado.<sup>26</sup>

Assim, no caso de atos predatórios de terceiros e de atos de multidão, ainda que seja colocada sob a perspectiva da responsabilidade objetiva do Estado, não se presume a falha do Estado, por culpa presumida, mas somente na situação concreta é possível deduzir se naquela situação específica poderia o Estado ou deveria prevenir os danos do movimento.<sup>27</sup>

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, não são todas as situações que configuram omissão estatal que geram o dever de indenizar, somente as omissões específicas é que devem ser levadas em consideração para deflagração do nexo de causalidade e a obrigação de indenizar.<sup>28</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que os atos causados por multidão devem ser analisados à luz da denominada culpa anônima, ou seja, se o dano não decorreu de atuação do Estado, mas sim de sua omissão:

[...] O Estado responderá se ficar caracterizada a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação de serviço. Nesta hipótese, como na anterior, é desnecessário apelar para a teoria do risco integral; a culpa do serviço público, demonstrada pelo seu mau funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio, já é suficiente para justificar a responsabilidade do Estado.<sup>29</sup>

Portanto, segundo a autora, em restando demonstrada a omissão estatal nos atos das multidões, o Estado deveria responder pelos danos por ela provocados.

Assim, como pondera Carlos Roberto Gonçalves, somente há responsabilidade do Estado nos atos das multidões se o Poder Público se omite das diligências e medidas que estão ao seu alcance “*capazes de proteger a vida e os direitos dos particulares, em caso de atos predatórios de terceiros ou hostilidades coletivas*”.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 566.

<sup>27</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 493.

<sup>28</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 200.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 725.

<sup>30</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 201.

O Supremo Tribunal Federal já enfrenta a questão há muitos anos entendendo pela responsabilidade do Estado pelos atos da massa popular, se a polícia convocada não evitou os danos que não foram causados pelo prejudicado:

DEPREDAÇÕES CONSEQUENTES A MOTINS POPULARES: DESDE QUE INVOCADO SOCORRO DA AUTORIDADE, ESTA NÃO ATENDEU, NÃO HÁ A NEGAR A RESPONSABILIDADE DA ESTRADA NA INDENIZAÇÃO, CERTO DE QUE NÃO HOUVE CASO PARTICULAR, NEM PROVOCAÇÃO A MASSA POPULAR, POR PARTE DO PREJUDICADO (RE 23373. Relator: AFRANIO COSTA. DJ 31/12/1969).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS PELA MULTIDÃO, QUANDO CARACTERIZADA A OMISSÃO CULPOSA DAQUELE, NA DEFESA DA PROPRIEDADE CONTRA AS INVESTIDAS DE POPULARES. (RE 36018. Relator: LAFAYETTE DE ANDRADA. DJ: 16/05/1961 **Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA**).

DESDE QUE A POLÍCIA, CONVOCADA OU PRESENTE, NÃO IMPEDIU NEM TENTOU IMPEDIR AS DEPREDAÇÕES A PROPRIEDADE PRIVADA, PELA MULTIDÃO ENFURECIDA, EM MOMENTOS DE ANORMALIDADE GERAL, NÃO HÁ REPELIR A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA NEGLIGÊNCIA OU INÉRCIA DOS SEUS AGENTES. (RE 28191. Min. AFRANIO COSTA. DJ. 01/01/1970. SEGUNDA TURMA).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já enfrentou, por diversas vezes, a questão, sendo que imputou a responsabilidade ao Estado por atos de multidão ao incendiar veículo de particular, por entender que a forma de atuação estatal foi negligente, sem planejamento, eis que previsível que o movimento era violento:

**Ementa:** RESPONSABILIDADE CIVIL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS Demanda proposta contra a Fazenda Estadual visando à indenização decorrente de incêndio do veículo do autor na ocasião do cumprimento da reintegração de posse do “bairro Pinheirinho” [...] Presença de contingente insuficiente para realizar a desocupação da área – Análise da situação sob prisma da responsabilidade subjetiva – Movimento multitudinário que não caracteriza, por si só, força maior, de modo a excluir a responsabilidade estatal Prejuízo suportado pelo particular que tem como causa a omissão do ente público em dispor dos meios necessários à garantia da segurança num movimento violento, mas localizado – Razoável expectativa da população de

que a atuação policial se faça com o mínimo de profissionalismo – Ausência de surpresa na eclosão do movimento multitudinário, o que evidencia a ausência de planejamento por parte da Polícia – Dano material reconhecido, assim como a culpa na modalidade negligência – Dever de indenizar caracterizado – Reforma da sentença – DANO MORAL – O aborrecimento suportado pela vítima ao ter seu veículo destruído não implica abalo moral suscetível de indenização – Improcedência mantida. (TJSP 0032136-51.2012.8.26.0577. **Relator(a)**: Leonel Costa. 5ª Câmara de Direito Público. DJ 16/09/2013).

Por outro lado, o próprio Tribunal de Justiça, em caso semelhante – incêndio em ônibus particular causado por multidão –, entendeu que, apesar dos danos causados, o Estado enfrentou a multidão, não tendo uma conduta passiva, razão pela qual ele não poderia responder pelos danos causados pela multidão:

INDENIZAÇÃO - DANOS CAUSADOS A EMPRESAS PARTICULARES PELA MULTIDÃO, QUE INCENDIOU ÔNIBUS PERTENCENTES A ELAS - OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NÃO CONFIGURADO - RECURSO IMPROVIDO. (...) Não vemos responsabilidade alguma da Fazenda Pública, tendo em vista que a destruição dos ônibus foi causada por terceiros, estranhos à Polícia Militar. A Corporação buscou, de todo modo, conter a multidão, usando bombas de efeito moral». Se tal conduta irritou os manifestantes, em lugar de colocar fogo nos coletivos, poderiam tê-lo feito nas viaturas que estavam no local. Alguns motoristas, ouvidos, disseram que a Polícia Militar teve atitude passiva, «limitando-se a disparar bombas de efeito moral» (v.g., fls. 91). Ora, essa atitude passiva não é, mas, sim, um método para dissipar multidões. [...] Do conjunto das provas apresentado pelas partes, em especial pelas autoras, não se vislumbra descaso ou negligência dos agentes estatais [...]

(TJSP 9145925-30.2007.8.26.0000. **Relator(a)**: Pires de Araújo. 11ª Câmara de Direito Público. DJ 03/03/2008)

Portanto, do que se depreende da análise das decisões judiciais, o Estado somente responde por danos causados pela multidão se restar demonstrada a omissão da autoridade policial, ou seja, se esta deixou de prestar segurança ou proteção à propriedade particular, quando tinha o dever de fazê-lo.

Ocorre que, conforme se verifica das decisões, há dificuldades em se imputar a responsabilidade do Estado por atos de multidão ou mesmo dificuldades de o Estado demonstrar a ausência de responsabilidade, pois a questão estaria vinculada à possibilidade da Administração agir, se era previsível aquela situação ou mesmo se era possível exigir dela a conduta para evitar o dano diante daqueles atos. Assim,

somente poderia se falar em omissão do Estado se houvesse uma omissão antijurídica, ou seja, comprovado que o Estado deixou de agir quando tinha a obrigação.

Dessa forma, entende-se que, se uma agressão for anunciada ou conhecida, ou tratando-se de uma sequência previsível de atos criminosos e de vandalismo que a polícia administrativa poderia evitar, há a responsabilidade do Estado, caso contrário não há que se falar em responsabilidade do Estado pelos danos causados.

Todavia, já há a chamada teoria do risco social na qual o foco da responsabilidade civil seria a vítima, e não o autor do dano, assim a reparação estaria a cargo da coletividade independentemente da demonstração de omissão estatal, o que seria a chamada socialização dos riscos. Dessa forma, para esta teoria caberia ao Estado responder pelos danos causados pela multidão:

[...] sempre com o intuito de que o lesado não deixe de merecer a justa reparação do dano sofrido. A referida teoria, no fundo, constitui mero aspecto específico da teoria do risco integral, sendo que para alguns autores é para onde encaminha a responsabilidade civil do Estado: seria este responsável mesmo se os danos não lhe forem imputáveis. Em nosso entender, porém, tal caráter genérico da responsabilidade poderia provocar grande insegurança jurídica e graves agressões ao erário, prejudicando em última análise os contribuintes.<sup>31</sup>

Afinal os analisando a evolução da doutrina da responsabilidade civil, esta sempre buscou fundamento na justiça social, atenuando as dificuldades e impedimentos que o indivíduo teria que suportar por conta de condutas estatais. Portanto, há quem entenda que possa o Estado responder inclusive quando não tiver nenhuma responsabilidade no fato:

[...] Apenas acrescentaremos que, do nosso ponto de vista, para o qual o mecanismo da responsabilidade civil visa, essencialmente, à recomposição do equilíbrio econômico desfeito ou alterado pelo dano, a ideia da culpa não é elemento necessário da obrigação de reparação. Assim, como afirma Paul Duez, com quem nosso acordo é completo, “o poder público, pode, às vezes, ser declarado responsável independentemente de culpa do serviço público.”<sup>32</sup>

Por essa teoria, o foco da responsabilidade civil é a vítima, e não o autor do dano, de modo que a reparação estaria a cargo de toda a coletividade, com a socialização

---

<sup>31</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 553.

<sup>32</sup> DIAS, José Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. V, II. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 559.

dos riscos, não importando se o Estado foi o responsável pelo dano, eis que a obrigação dele é manter o equilíbrio social:

[...] se o Estado tem o dever de cuidar da harmonia e da estabilidade sociais, e o dano provém justamente da quebra dessa harmonia e estabilidade, seria dever do Estado repará-lo. Com tal teoria, prescindese, inclusive, da conduta humana atribuída ao Estado, através de seus agentes, para lhe responsabilizar.<sup>33</sup>

Assim, a justificativa para tal teoria seria a coletivização do risco, eis que toda vítima teria o direito de ser indenizada. Portanto, se a multidão causasse danos, caberia ao Estado e, via de consequência, à coletividade responder pelos tais, não cabendo ao particular arcar com esse ônus.

Entretanto, essa teoria de que o Estado tem o dever de responder pelos riscos não é amplamente aceita na doutrina. Ao contrário, levando-se em conta a forma como a responsabilidade do Estado é tratada na Constituição Federal, o constituinte assumiu a teoria do risco administrativo, sendo que o Estado não pode responder por atos de terceiros, salvo se comprovada a sua omissão.

Afinal, nos termos do previsto na Constituição Federal, compete ao Estado promover a segurança pública, entretanto ele não é onipresente a ponto de evitar toda e qualquer perturbação pública, respondendo somente quando efetivamente comprovada a sua omissão:

Desse modo, partindo das premissas de que é impossível ao Estado evitar toda e qualquer perturbação à ordem pública (posto que não é onipresente) e de que só há o dever de preservar a ordem pública quando há condições efetivas de ação estatal, afirma-se que a **responsabilidade civil** do Estado por atos de multidão há que ser vista de **modo excepcional**, de modo a só incidir sobre os casos em que haja **específica e deliberada omissão estatal**, e na **estrita proporção** da repercussão da conduta no evento danoso.<sup>34</sup>

Portanto, nos termos da legislação vigente, o Estado responde por danos causados pela multidão se comprovada a sua omissão, ou seja, se não atuou ou se atuou de forma ineficiente, não podendo responder pelo simples fato de ter o dano sido causado a um terceiro por uma multidão não identificada.

---

<sup>33</sup> ANDRADE, Gustavo Pereira. *Responsabilidade Civil do Estado*. JurisWay, Belo Horizonte, 09 set. 2007. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=357](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=357). Acesso em: 08 de abril de 2014.

<sup>34</sup> NASCIMENTO, Elyesley Silva. Estado omissor responde por danos de multidões. Consultor Jurídico. São Paulo, 13 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/elyesley-silva-estado-omisso-responde-danos-provocado-multidoes>. Acesso em: 08 de abril de 2014.

Afinal, como bem ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>35</sup>, não basta alegar uma simples omissão estatal para configurar a responsabilidade do Estado; há a necessidade de se mostrar que havia a obrigação legal, ou seja, a possibilidade de impedir aquele resultado.

Portanto, a questão da responsabilidade do Estado por danos causados pela multidão se exaure na comprovação da omissão do Estado quanto ao dever de preservar a integridade e o patrimônio do particular.

Entretanto, já há um projeto de lei, o PL nº 5952/13, o qual dispõe sobre a responsabilidade civil da União pelos danos causados por movimentos multitudinários. Trata-se de um projeto que busca acrescentar ao Código Civil um artigo para atribuir à União a responsabilidade, independentemente de culpa, dos danos causados pelos atos da chamada “massa anônima” que resultem em saques, depredações, vandalismo, lucros cessantes e outros danos ocasionados ao particular pela aglomeração de pessoas.

Assim, caso esse projeto de lei seja aprovado, haveria uma mudança da própria forma de responsabilidade do Estado na situação estudada, eis que este imputaria à União a responsabilidade por todos os danos causados pela multidão, não havendo mais nenhuma discussão acerca da forma de atuação do Estado no movimento.

Entretanto, ao que se denota do referido projeto de lei, este teria que optar entre adoção da teoria do risco integral ou do risco administrativo para imputar a responsabilidade ao Estado pelos danos causados pela multidão anônima. Afinal, se adotasse a teoria do risco integral, bastaria a pessoa sofrer o dano para se falar em responsabilidade do Estado, podendo ser uma adoção da própria teoria do risco social.

Por outro lado, em adotando a teoria do risco administrativo, permitiria a União demonstrar que, ocorrendo uma das excludentes, seja por caso fortuito, força maior, seja culpa exclusiva da vítima, não poderia atribuir ao Estado a responsabilidade pelo evento danoso.

Todavia, do referido projeto de lei, ao que nos parece imputar a responsabilidade de forma exclusiva à União, poderia gerar uma lei inclusive inconstitucional, eis que poderia a União responder por uma omissão da qual não é sua competência nos termos da Constituição Federal? Afinal, se os danos causados fossem provocados em razão de uma omissão do município, ainda assim teria a União o dever de arcar com tais prejuízos?

Portanto, a questão da competência para responder pelos danos deveria ser analisada à luz do Direito Constitucional, ou seja, por quais motivos a União responderia por todos os danos mesmo por aqueles pelos quais não é de sua competência atuar. É o caso, por exemplo, da segurança pública, que, nos termos do artigo 144 da

---

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1.031.

Constituição Federal, é competência dos Estados. Assim, poderia a União responder pela omissão policial, ainda que não seja de sua responsabilidade tal atuação?

Da mesma forma, haveria a necessidade de a referida lei justificar qual o fundo que arcaria com tais despesas, ou seja, qual a dotação orçamentária para arcar com tais prejuízos:

[...] se o sistema da coletivização ou socialização foi absoluto, quer dizer, do tipo que indenizará sem arguir qualquer pesquisa efetiva da responsabilidade, a rigor nem mesmo será de responsabilidade que se estará tratando, mas, talvez, de um outro sistema paralelo de reparação de prejuízos, um sistema de segurança social tão generalizado que se revela infinitamente mais eficaz, mas que se distancia competentemente daquilo que se materializa como responsabilidade social. “A filosofia desse sistema é, então, bem diferente. O referido sistema não trata mais de determinar as condições a reparar nem a quem reparar, mas somente de definir um domínio que a sociedade indenizará. [...]”<sup>36</sup>

Portanto, ao que parece, uma lei de tal porte não pode ser feita de forma açodada, sem a análise concreta de quais as consequências desses últimos fatos ocorridos no Brasil, entretanto talvez seja o momento de a sociedade responder à tal questão de forma diferente.

O que se verifica do tema estudado é que a matéria não é novidade no Direito Administrativo. A matéria já preocupava a França desde a época da Revolução Francesa:

Já na França pós-revolucionária (1789) se discutia a possibilidade de responsabilidade civil do Estado por atos de multidão. Como bem observa a professora Sonia Sterman (2011, p. 22), “a responsabilidade do Estado em decorrência de danos produzidos por multidões passou a preocupar os juristas franceses a partir da Revolução Francesa, em razão de danos materiais sofridos pelos particulares em casas, mansões e palácios.”<sup>37</sup>

De acordo com o que consta no PL 5.952/13, já há diversos países que preveem que o Estado indenize as vítimas dos danos causados por multidão, sendo inclusive este uma das justificativas para alteração da responsabilidade na legislação brasileira.

---

<sup>36</sup> HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 147.

<sup>37</sup> NASCIMENTO, Elyesley Silva. *Estado omissor responde por danos de multidões*. Acesso em: 14 de abril de 2014.

Da análise da questão parece-nos que, em virtude de uma mudança da postura da sociedade de estar reivindicando mais seus direitos, em que pese ser uma questão enfrentada há anos pelos nossos Tribunais, há a necessidade de o Estado repensar a postura com relação à proteção do particular que venha a ser atingido por essa multidão. Entretanto, por ser algo recente, não nos parece que este é o momento para optar por qualquer mudança de paradigma da legislação, eis que ainda a sociedade se encontra no calor dos fatos.

Nesse contexto, cita-se importante ensinamento de Giselda Maria Fernandes Hironaka, que afirma que a compreensão da responsabilidade civil é sempre diferente das formas anteriores, pois implica uma compreensão da realidade:

[...] Ora, compreender a responsabilidade civil de hoje envolve compreender necessariamente diferente as formas anteriores de responsabilização; envolve, pois, a tarefa de compreender a responsabilidade civil segundo sua própria contemporaneidade e sua própria origem contemporânea. Uma concepção desse porte – associada à constatação de que a prática do direito jamais é estranha ao pensamento dominante – se soma imediatamente a uma segunda: “as grandes correntes da teoria jurídica, das quais ela depende numa grande parte, não fazem, em geral, mais do que refletir as tendências ideológicas do momento [...]”<sup>38</sup>

A responsabilidade civil sempre evoluiu buscando uma maior proteção da vítima. Assim, estando novamente a responsabilidade civil em discussão, seria o momento de a sociedade decidir se ela assumirá os prejuízos causados por multidões ou se permanecerá da forma como está.

Todavia, tal decisão somente seria feita por meio do Poder Legislativo, o qual representaria essa vontade social. Afinal, o Estado é pautado pelo princípio da legalidade, não cabendo a este assumir por sua livre vontade o pagamento dos danos causados pela multidão aos particulares, eis que isso implicaria uma conduta contrária à lei, pois contrária ao que determina a Constituição Federal que assumiu em seu artigo 37 a responsabilidade objetiva, mas não integral.

Da mesma forma, não caberia ao Poder Judiciário imputar a responsabilidade estatal nessas condições, sem lei que o respaldasse, pois não caberia a jurisprudência alterar a forma de responsabilidade estatal, sob pena de estar interferindo diretamente em outro Poder.

---

<sup>38</sup> HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 93.

Assim, tal decisão ficaria a cargo da sociedade, a qual, por meio de seus representantes, decidiria se arcaria com os riscos dos danos causados em protestos ou permaneceria a questão tal como está. Afinal, se de um lado temos uma sociedade que está disposta a protestar por melhores condições, seria justo a vítima arcar com tais danos? Por outro lado, seria correto imputar toda essa responsabilidade ao Estado, retirando verbas do orçamento público para realizar o pagamento por todos os prejuízos causados por algumas pessoas radicais?

Assim, a decisão é da sociedade sobre qual o caminho a ser seguido, sendo que por hora não parece correto imputar ao Estado tal responsabilidade, salvo se este for efetivamente omissivo com o seu dever de proteção.

## 7. CONCLUSÃO

No presente trabalho buscou-se analisar se há responsabilidade do Estado diante dos danos causados pela multidão contra os particulares, ou seja, se o Estado deve responder pelos danos que não foram por ele causados ou se compete à vítima arcar com tais prejuízos, uma vez que não é possível identificar o causador do dano.

No sistema atual de responsabilidade civil do Estado, verificamos que a culpa exclusiva de terceiros é uma das causas que exclui a responsabilidade do Estado, afinal, não sendo o Estado o causador do dano, não há nexos de causalidade entre a conduta e o dano provocado, via de consequência, não há dever de indenizar.

Assim, fixadas tais premissas, buscamos entender se pelos danos provocados pela multidão, ou seja, por terceiros que não são identificáveis e nem mesmo quantificáveis deveria o Estado responder.

A doutrina é extremamente dividida acerca do tema, uma parte da doutrina entende que o Estado não tem como responder por tais danos, eis que este não gerou tais prejuízos. Assim, caso se admitisse tal responsabilidade, o Estado viraria um verdadeiro segurador universal, ou seja, responderia por todas as mazelas sociais. Por outro lado, há quem entenda que deveria o Estado responder, eis que não caberia à vítima arcar com tais prejuízos e, afinal, se o Estado não evitou os danos do particular, a ele caberia arcar com tal custo. Assim, já há quem defenda a responsabilidade social do Estado, na qual a própria sociedade arcaria com tais custos mediante indenização estatal.

A jurisprudência há muito tempo analisa a questão, entretanto, constatou-se que ela oscila entre a responsabilidade estatal e a não responsabilidade. Nesse sentido encontramos diversos julgados em ambas as vertentes.

No momento atual da sociedade brasileira, constatamos que a população tem cada vez mais buscado se manifestar, demonstrando a sua insatisfação, sendo que muitas vezes esses protestos acabam causando danos. Assim, já há um projeto de lei que busca imputar à União toda e qualquer responsabilidade pelos danos causados pela multidão, ou seja, buscaria alterar a própria legislação vigente acerca do tema.

Podemos, porém, verificar em relação ao estudo acerca da responsabilidade do Estado, no momento atual, que uma mudança legislativa é precipitada, eis que busca apenas dar uma resposta ao momento em que vivemos. Todavia, a questão posta merece ser discutida, ou seja, a sociedade deve efetivamente analisar se deve ou não arcar com esse custo social ou se manteria a legislação como se encontra atualmente.

Concluímos dos estudos que a legislação atual é clara no sentido de não imputar imediatamente ao Estado toda e qualquer responsabilidade por danos causados pela multidão, assim caberia a este demonstrar que agiu de forma eficiente no sentido de evitar os danos, pelos quais ele não seria responsabilizado.

Entretanto, se a sociedade decidir por meio do Poder Legislativo alterar a solução posta, ou seja, imputar ao Estado tal responsabilidade, ela teria legitimidade para tanto, todavia essa mudança de imputação da responsabilidade somente poderia ser feita por tal poder, eis que o legítimo representante do povo, não cabendo ao Poder Judiciário nem mesmo ao Executivo dar uma solução diversa da adotada pela legislação pátria.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Gustavo Pereira. *Responsabilidade Civil do Estado*. JurisWay, Belo Horizonte, 09 set. 2007. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=357](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=357).

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CALDEIRA, Cesar. *Responsabilidade Civil do Estado por Omissão na Área de Segurança Pública: O Problema dos Danos Causados por Multidões no Tribunal de Justiça do Estado do Rio De Janeiro*. Tribunal Regional da 2ª Região. Rio de Janeiro, maio 2007. Disponível em: <http://www.trf2.gov.br/emarf/documents/revista08.pdf>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CUPIS, Adriano de. *El Daño*. 2. ed. Barcelona: Bosch, 1975.

DIAS, José Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. V. I e II. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DICIONÁRIO MICHAELIS. Universo Online. São Paulo. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=responsabilidade>.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello. PIRES, Luis Manuel Fonseca. BONACCHIO, Marcelo (coord). *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. NOHARA, Irene Patrícia. MARRARA, Thiago. *Direito e Administração Pública: Estudos em Homenagem a Maria Sylvia Zanella di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MORA, **Marcelo**. VIANA, **Julia Basso**. Protesto contra tarifa tem confronto, depredações e presos em SP. In: *G1*. **Disponível em:** <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/protesto-contratarifa-tem-confronto-depredacoes-e-detidos-em-sp.html>. Acesso em: 21 de abril de 2014.
- NASCIMENTO, Elyesley Silva. *Estado omissor responde por danos de multidões*. Consultor Jurídico. São Paulo, 13 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jul-04/elyesley-silva-estado-omisso-responde-danos-provocados-multidoes>.
- WILLEMANN, Flávio de Araújo. *Responsabilidade Civil das agências reguladoras*. São Paulo: Lumen Juris, 2005.

