

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**JOSÉ ANTONIO ASSAD E FARIA JÚNIOR**

**RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR  
MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS**

**CURITIBA  
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**JOSÉ ANTONIO ASSAD E FARIA JÚNIOR**

**RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR  
MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

**CURITIBA  
2014**

## RESUMO

A responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários é um tema ainda pouco desenvolvido no Direito nacional. A ausência de um marco normativo levou ao surgimento de diferentes posicionamentos no âmbito jurisprudencial, por vezes frontalmente contrários. Doutrinariamente, a controvérsia se insere na discussão acerca da natureza jurídica da responsabilidade do Estado por conduta omissiva, tema, por sua vez, também objeto de fortes divergências entre os administrativistas. Sobre o tema, tramitam no Congresso Nacional os Projetos de Lei nº 412/2011 e nº 5.592/2013, que, se promulgados, tendem a arrefecer tais discussões. Aos Projetos, consagra-se a responsabilidade objetiva do Estado por movimentos multitudinários, que se entende, de fato, mais adequada.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do Estado, movimentos multitudinários, interesse público, serviço público, STF

## ABSTRACT

The State's liability for multitudinous movements is an undeveloped theme in Brazil's national law. The absence of any laws concerning the issue led the development of different jurisprudential positions sometimes entirely contrary. Doctrinally the controversy falls into the discussion about the legal nature of State's liability for omission, which, in turn, is also a controversial topic. The Bills n. 412/2011 and n. 5.592/2013 tend to cool such discussions by proposing to apply the objective theory of State's liability that indeed seems to be the more adequate.

**Keywords:** State liability, multitudinous movements, public interest, public service, STF

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO</b> .....	6
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1. Responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos</b> .....	10
1.1 Natureza jurídica da responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos .....	10
1.2 A responsabilidade extracontratual do Estado por omissão no âmbito do Supremo Tribunal Federal .....	18
<b>2. Responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários</b> .....	23
2.1. Noções introdutórias e evolução histórica do instituto .....	24
2.2. Análise de Direito comparado da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários .....	26
2.3. Fundamentos legais e doutrina nacional acerca do instituto da responsabilidade do Estado por atos de multidão .....	29
2.4. Análise jurisprudencial do tema da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários .....	35
<b>3. Perspectivas do instituto da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários no Brasil: os Projetos de Lei nº 412/2011 e nº 5.952/2013</b> .....	37
3.1. O Projeto de Lei nº 412/2011 .....	37
3.2. O Projeto de Lei nº 5.952/2013 .....	42
<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	48

## PRÓLOGO

Na esteira das recentes manifestações populares deflagradas no Brasil, direcionados exclusivamente contra a atuação política estatal institucional, cujo ápice se deu em meados do ano de 2013, multiplicaram-se também os relatos de danos causados aos patrimônios públicos e privados por multidões enfurecidas.<sup>1</sup> É notória a relevância alcançada por notícias de atos de depredações de prédios e veículos e saques generalizados de lojas e estabelecimentos comerciais no cenário sócio-político nacional, motivo pelo qual ganharam espaço também no âmbito jurídico, trazendo à tona, dentre outros, debates acerca da responsabilidade do Estado pelos danos causados por tais movimentos multitudinários.

A responsabilidade do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos é tema constantemente em pauta no cenário nacional. Mais recentemente, com a massificação de protestos e manifestações populares, e o consequente aumento dos casos de danos causados por multidões ao patrimônio de particulares, a responsabilização do Estado pelo comportamento omissivo de seus agentes responsáveis pela segurança e pela ordem públicas adquire especial relevo.

É neste sentido que se entende importante o presente estudo, no qual se buscará examinar o tema, analisando tanto a forma como se tem lidado com o instituto no Brasil, como as perspectivas apresentadas ao Projetos de Lei nº 412/2011 e nº 5.952/2013. Este estudo foi feito, precipuamente, por meio de pesquisa bibliográfica, buscando-se o aprofundamento e detalhamento do tema da responsabilidade civil do estado por atos de multidão.

A pesquisa concentrou-se, portanto, na área do Direito público, especialmente o Direito administrativo. Pretendeu-se, aqui, analisar o conteúdo bibliográfico sobre o tema no País, além de fazer uma comparação com a prática jurídica de outros Estados.

---

<sup>1</sup> SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. **Política para quem não quer só comida**. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/politica-para-quem-nao-quer-so-comida>. Acesso em 27 de setembro de 2014; VEJA. **Rio conta os prejuízos da batalha da Alerj**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rio-counta-os-prejuizos-da-batalha-da-alerj>. Acesso em 11 de setembro de 2014; G1 ESPÍRITO SANTO. **Manifestação leva 100 mil as ruas de Vitória e minoria destrói cidade**. Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2013/06/manifestacao-leva-100-mil-ruas-de-vitoria-e-minoria-destroi-cidade.html>. Acesso em: 11 de setembro de 2014; UOL NOTÍCIAS. **Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>>. Acesso em: 11 de setembro de 2014.

## INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade extracontratual do Estado, do qual deriva o referente à sua responsabilidade por movimentos multitudinários, há muito já é objeto de análise do Direito Administrativo. Pode-se apontar como marco histórico inaugural de seu estudo a Revolução Francesa e os eventos a ela relacionados. À época, os danos causados por multidões passaram a preocupar os juristas, muito em razão dos prejuízos suportados por particulares em casas, mansões e palácios.<sup>2</sup>

Em um primeiro momento, buscou-se fazer uma distinção entre os chamados “atos de império” e “atos de gestão” do Estado, sendo apenas os danos causados a particulares por estes últimos passíveis de indenização. Buscou-se, com isso, proteger o erário francês, comprometido com inúmeras ações ajuizadas contra o Estado por particulares que tiveram seu patrimônio depredado.<sup>3</sup>

Passou-se a admitir, então, a responsabilidade estatal. Contudo, tal responsabilização limitava-se aos casos em que o dano decorria de conduta culposa ou dolosa de agente estatal, de forma análoga aos casos de responsabilidade patrimonial na esfera cível.<sup>4</sup>

Tal teoria subjetiva, ou seja, baseada na culpa do agente causador do dano, no entanto, mostrou-se insuficiente para garantir o ressarcimento de todos os danos causados a particulares pela atuação do Estado, por conta, principalmente, do pesado ônus probatório imposto aos lesados. A fim de vencer as dificuldades representadas pela adoção da responsabilidade estatal subjetiva, desenvolveu-se a teoria da responsabilidade objetiva, segundo a qual basta haver nexos causal entre o evento lesivo e a atuação do agente estatal para que se responsabilize o Estado pela reparação dos danos causados.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 22.

<sup>3</sup> Idem, p. 48.

<sup>4</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da Responsabilidade do Estado na Omissão da Fiscalização Ambiental. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 75.

<sup>5</sup> Idem, p. 77 e 75-76.

Atualmente, em França, vigem importantes leis garantistas do direito de indenização às vítimas de danos causados por movimentos multitudinários, tais como a Lei nº 83/1983 e o Código de Segurança Interna, em seu artigo L211-10. Neste mesmo sentido, inclinam-se também outros ordenamentos, como o da Itália e de Portugal.<sup>6</sup>

No Brasil, até o momento, não há legislação que disponha especificamente sobre a responsabilização do Estado pela indenização às vítimas de danos causados por multidões, sendo toda sua fundamentação desenvolvida, basicamente, a partir dos artigos 144 e 37, § 6º, da Constituição Federal,<sup>7</sup> e 186 e 927, do Código Civil,<sup>8</sup> motivo pelo qual se mostra relevante realizar uma análise doutrinária e jurisprudencial do instituto.

Tramitam, atualmente, na Câmara dos Deputados, dois projetos de lei cuja análise se mostra pertinente ao tema em análise. O primeiro deles é o Projeto de Lei nº 412/2011, de autoria do Deputado Hugo Leal (PSC/RJ), que dispõe, dentre outras questões, sobre a responsabilidade extracontratual do Estado, as hipóteses e requisitos para sua caracterização, e as formas pelas quais os danos causados a terceiros serão ressarcidos.

A proposição é fruto de uma Comissão instituída no âmbito do Ministério da Justiça e da Advocacia Geral da União, no ano de 2002, sob a presidência do jurista Caio Tácito, e foi apresentada originariamente em 2009, pelo Deputado Flávio Dino, por sugestão do Ministro Gilmar Mendes, então Presidente do Supremo Tribunal Federal.<sup>9</sup> No Projeto, são propostos: i) definições de conceitos como “falta do serviço” e “omissão”; ii) pressupostos essenciais para caracterização da responsabilidade; e iii) que se confira natureza alimentar e de dívida de valor aos débitos decorrentes da responsabilização extracontratual do Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Vide artigo 28, da Constituição Italiana de 1947; artigo 2.043, do Código Civil Italiano de 1942; e Lei nº 25, de 5 de junho de 2008, de Portugal.

<sup>7</sup> “Art. 37. (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (...) Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...)”.

<sup>8</sup> “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (...) Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (...)”.

<sup>9</sup> ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Relator apresenta parecer favorável a projeto que trata da responsabilidade civil dos estados.** Disponível em: <http://www.ampeb.org.br/?p=2387>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

<sup>10</sup> “Art. 3º. Para os fins desta Lei considera-se: (...) II - omissão - a inércia, a falta ou insuficiência de atos

Ainda, às disposições finais, há a previsão de que “os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se subsidiariamente os preceitos desta Lei”.<sup>11</sup> E, neste ponto, importa remissão ao segundo projeto a ser adiante investigado, o Projeto de Lei nº 5.962/2013, de autoria do Deputado Guilherme Campos (PSD/SP), que dispõe especificamente sobre a responsabilidade do Estado pelos danos causados por movimentos multitudinários.

No projeto, além de se apresentar uma conceituação do que sejam “movimentos multitudinários”, propõe-se acrescentar ao artigo 43 do Código Civil um parágrafo único,<sup>12</sup> responsabilizando objetivamente a União por eventuais indenizações.<sup>13</sup> Desta forma, pretende-se fazer uma análise do instituto da responsabilização do Estado por movimentos multitudinários. Inicialmente, a título de contextualização, tratar-se-á da controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica da responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos, que perpassa o tema em análise, bem como será analisado o modo como o tema tem sido tratado pelos tribunais pátrios.

A partir destas considerações iniciais, pretende-se investigar, especificamente, o instituto da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários. Para tanto, serão expostas, de início, algumas noções introdutórias sobre o instituto. Após, pretende-se fazer referência à forma como esta hipótese específica de responsabilização estatal é tratada em ordenamentos jurídicos internacionais e no âmbito da jurisprudência nacional.

---

jurídicos, de medidas ou de operações materiais, a ausência de atuação adequada em situação de risco, o descumprimento de dever imposto pelo ordenamento jurídico; (...) III- falta do serviço - o não-funcionamento ou o funcionamento insuficiente, inadequado, tardio ou lento; (...) VIII - serviço público - toda atividade pública, executada diretamente ou mediante concessão, permissão, autorização, ou a outro título. (...) Art. 4º. A responsabilização civil das pessoas jurídicas públicas ou das pessoas jurídicas privadas prestadoras de serviços públicos exige os seguintes pressupostos: I - existência do dano e do nexo causal; II - estar o agente no exercício efetivo ou aparente de suas funções ou delas prevalecer-se, embora fora do horário de trabalho. (...) Art. 24. Os débitos correspondentes a indenizações decorrentes de decisões da responsabilização civil do Estado têm natureza alimentar e de dívida de valor.”

<sup>11</sup> Vide art. 23, do Projeto de Lei nº 412/2011.

<sup>12</sup> “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

<sup>13</sup> Vide: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1109215.pdf> (visitado em 17/08/2014, às 19hs27m).

Por fim, merecem atenção os Projetos de Lei nº 412/2011 e nº 5.952/2013, que apresentam perspectivas interessantes para os institutos da responsabilidade extracontratual do Estado (Projeto de Lei nº 412/2011) e da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários (Projeto de Lei nº 5.592/2013).

## **1. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR OMISSÃO OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

A responsabilidade estatal por danos decorrentes de atos de multidão insere-se naquela referente à responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos. Mais especificamente, trata-se de omissão do dever estatal de garantir a segurança pública, insculpido no artigo 144, da Constituição Federal.<sup>14</sup>

Assim, para se discorrer sobre a responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários, faz-se necessário tratar, previamente, da natureza jurídica de sua responsabilidade por atos omissivos, ponto controverso na doutrina, após o que será analisado o modo como o tema tem sido tratado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

### **1.1 Natureza jurídica da responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos**

Depreende-se do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal,<sup>15</sup> que a responsabilidade estatal é objetiva, vale dizer, independente da aferição de dolo ou culpa do agente causador do dano. Tais conceitos – dolo e culpa – seriam

---

<sup>14</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos(...)”. Ver: STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 124.

<sup>15</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º- As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

relevantes apenas ao se analisar o cabimento de ação regressiva do ente estatal em face dos prepostos causadores do dano a particulares.<sup>16</sup>

Como regra geral, é esse o entendimento esposado tanto doutrinária quanto jurisprudencialmente no Brasil. Vale dizer, prevalece, no ordenamento nacional, a tese de que a Administração Pública será responsável “pelos danos que causar aos particulares na figuração dinâmica da prestação de serviços públicos, haja ou não culpa do agente público causador do dano, bastando para isso que a ação parta de servidor público, nessa qualidade”.<sup>17</sup>

Apesar deste consenso de que ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, consagra-se a responsabilidade objetiva no que tange a atos comissivos, quanto aos danos causados por conduta omissiva estatal há considerável divergência doutrinária.<sup>18</sup> Enquanto, de um lado, há autores que defendem tratamento indistinto às duas hipóteses de conduta lesiva estatal (tanto comissiva quanto omissiva), de outro, há os que postulam, no caso de omissão, a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da teoria da culpa do serviço público.<sup>19</sup>

Mostra-se relevante, assim, expor as principais teses e fundamentos que envolvem o tema, para, após, afirmar-se qual delas se adotará como pressuposto para análise da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários. Inicialmente, quanto à natureza jurídica da responsabilidade extracontratual do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos, cumpre apontar, de pronto, as posições adotadas por administrativistas já consagrados, alguns dos quais serão referidos adiante. Bacellar Filho resume com propriedade tais posicionamentos:

Celso Antônio Bandeira de Mello, Jacinto de Arruda Câmara, Lúcia Valle Figueiredo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto entendem que se trata de responsabilidade subjetiva da Administração Pública; Toshio Mukai, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Odete Medauar, Weida Zancaner entendem que se trata também de responsabilidade objetiva.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo. (Orgs.). **Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 280.

<sup>17</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública – aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 311.

<sup>18</sup> Idem, p. 311 e 316.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 643.

<sup>20</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte:

Quanto à sua lição sobre o tema, Bacellar Filho afirma que a modalidade da “culpa anônima da Administração”, enraizada na culpa ou falta do serviço, surge na jurisprudência contenciosa administrativa francesa para resolver os casos em que os danos causados a particulares decorriam de falha da máquina administrativa, em que não era possível se identificar o agente público responsável pelo evento lesivo.<sup>21</sup>

Optou-se, assim, por desenvolver uma concepção de responsabilidade baseada na ausência da figura do causador direto do dano e na aceitação do fato de o serviço estatal “funcionar mal, não funcionar, ou funcionar atrasado” (em oposição à teoria da culpa do agente público causador do dano, até então predominante).<sup>22</sup> No caso de o serviço funcionar mal, não funcionar, ou funcionar atrasado – em outras palavras, da *faute du service* -, indaga-se não mais a culpa subjetiva do agente público, mas sim a falta objetiva do serviço em si, considerada como fato gerador da obrigação de reparar o dano causado.<sup>23</sup>

Esta despersonalização da culpa, segundo Yussef Said Cahali, representa uma importante inovação no campo do Direito público. De inspiração diversa do Direito civil, a responsabilidade do serviço público se constitui, segundo o autor, em uma responsabilidade primária, vinculando direta e imediatamente o patrimônio da Administração à reparação do dano.<sup>24</sup>

Para Bacellar Filho, o advento da culpa anônima da Administração foi o marco histórico inaugural da doutrina objetiva da responsabilidade estatal,<sup>25</sup> que culminou com as teorias objetivas do risco, dentre as quais destaca-se a teoria do risco administrativo, adotada à Constituição Federal de 1988. E, à luz desta teoria, “o

---

Fórum, 2007, p. 216.

<sup>21</sup> Idem, p. 210.

<sup>22</sup> Idem, p. 211. Renan Miguel Saad especifica estas hipóteses, postulando que os casos de mau funcionamento seriam aqueles em que os atos comissivos do Poder Público estão eivados de culpa; os de não funcionamento, aqueles em que a Administração se omite quando obrigada a agir; e os de funcionamento atrasado, aqueles em que a prestação tardia do serviço causa graves prejuízos a direitos dos administrados. Vide: SAAD, Renan Miguel. A responsabilidade civil do Estado por atos administrativos comissivos e omissivos. In: **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado. Doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995, p. 53-54.

<sup>23</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública..., p. 311.

<sup>24</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 34.

<sup>25</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública..., p. 308. Tal teoria, no entanto, afirma o autor, ainda possuía resquícios da noção de culpa civilista. Isto porque, se de um lado elegeu como alicerce da responsabilidade o princípio da igualdade e da repartição dos ônus e dos encargos sociais entre a coletividade; de outro, consagrou a vinculação da responsabilidade estatal à ideia de culpa, ainda que impessoal e objetiva. Vide: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública..., p. 309.

elemento caracterizador do dano ressarcível tanto resulta de ato doloso como culposo do agente público ou, em outra seara, da falha da máquina administrativa, podendo ser, ainda, decorrente direta ou indiretamente de atividade ou omissão administrativa, lícita ou ilícita”.<sup>26</sup> Denota-se, assim, a filiação do autor à corrente doutrinária que postula a objetividade da responsabilidade do Estado por omissão ou falha na prestação de serviços públicos.<sup>27</sup>

Sobre a teoria da *faute du service*, Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachem - referindo-se a ela mais especificamente como “*faute du service public*” - afirmam ter se desenvolvido a partir de duas ideias: “(a) a distinção entre *faute de service* e *faute personnelle*; (b) a imputação de responsabilidade diretamente ao serviço, sem perquirição da participação de qualquer agente”.<sup>28</sup>

Importa tratar desta segunda ideia fundamentadora da teoria da falta de serviço (tal como traduzida a expressão para o português), que encontra aplicação prática, segundo os autores, nas hipóteses em que o dano decorre de má organização do serviço ou de seu funcionamento defeituoso. Nestes casos, afirmam, identificar o autor do dano seria inútil ou impossível, vez que a causa do dano é a própria máquina administrativa, bastando, portanto, que se refira a uma “falta anônima do serviço”.<sup>29</sup>

A teoria da *faute du service*, neste sentido, relegaria a própria noção de culpa ao segundo plano, passando a predominar a noção do “dano por funcionamento do serviço público”. Neste sentido, haverá responsabilidade do Estado por falta do serviço, segundo formulação de Paul Duez, sempre que o serviço funcionar mal, não funcionar ou funcionar atrasado.<sup>30</sup>

Após tecer tais considerações, e fazer referência à corrente doutrinária que afirma ser a responsabilidade por *faute du service* uma modalidade de responsabilidade subjetiva, Gabardo e Hachem postulam que a adoção da responsabilidade subjetiva do Estado nestes casos (descumprimento do dever de

<sup>26</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública..., p. 309, 320 e 325.

<sup>27</sup> Em que pese esta evolução histórica do instituto da responsabilidade extracontratual do Estado, que culminou com o advento das teorias do risco, isto não significa que apenas elas vigorem atualmente nos ordenamentos jurídicos dos Estados. Segundo Diógenes Gasparini, em todos os países aplicam-se as teorias da culpa administrativa (ou seja, da *faute du service*) e do risco administrativo. Vide: GASPARINI, Diogenes. **Curso de direito administrativo**. 8ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 843.

<sup>28</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa..., p. 264.

<sup>29</sup> Idem, p. 268.

<sup>30</sup> Idem, p. 268.

eficiência em situações de omissão) não se mostra adequada. E para justificar sua divergência, formulam quatro argumentos principais.

O primeiro deles é que a teoria da *faute du service* não remeteria, necessariamente, à responsabilidade subjetiva. Adotando-se o termo “*faute du service*” como “falta cometida no exercício do trabalho”, tradução mais adequada na concepção dos autores, pode-se compreendê-la como “todo descumprimento de obrigações do serviço”, o que levaria a sua aplicação tanto em casos de ação como de abstenção (omissão).<sup>31</sup> Neste sentido, Daniel Hachem, destacando que a Administração não possui vontade própria, agindo sempre por seus agentes, afirma que, se a teoria da *faute du service*, prescinde da identificação do agente causador do dano, não se poderia perquirir a “culpa’ da máquina estatal, mas sim o cometimento de uma conduta contrária ao juridicamente exigido”.<sup>32</sup>

O segundo argumento de Gabardo e Hachem para sustentar a responsabilidade objetiva do Estado em situações omissivas é que o critério para distinguir a responsabilidade “por falta” da responsabilidade “sem falta” não é a natureza omissiva da conduta, mas sim a natureza da atividade. A teoria da *faute du service* não teria sido pensada para se aplicar apenas às hipóteses de comportamento omissivo, mas sim também às de condutas comissivas.<sup>33</sup>

O terceiro argumento é que mesmo em França são reconhecidas, tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina, hipóteses de responsabilidade objetiva do Estado por omissão. Admite-se a responsabilização do Estado por “abstenção não culposa”, motivo pelo qual seria, de acordo com os autores, paradoxal utilizar-se de uma teoria francesa justamente para se refutar a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado por omissão no Brasil.<sup>34</sup>

Por fim, o quarto argumento esposado pelos autores remete à modalidade da responsabilidade estatal, que depende do regime jurídico administrativo de cada ordenamento. A Constituição de 1988 teria adotado, afirmam, um sistema de responsabilização objetiva da Administração, no qual se exige a comprovação de dolo ou culpa somente no caso de ação regressiva em face do agente. Após tais

---

<sup>31</sup> Idem, p. 270, 271 e 274.

<sup>32</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014, 614 f., p. 540.

<sup>33</sup> GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa..., p. 270 e 276.

<sup>34</sup> Idem, p. 276.

considerações, os autores se posicionam no sentido de afirmar a responsabilização objetiva do Estado tanto nos casos em que o comportamento ineficiente do Estado seja comissivo (mau funcionamento do serviço) quanto naqueles em que seja omissivo (não funcionamento ou funcionamento tardio), de forma homogênea.<sup>35</sup>

Nelson Nery Junior, de modo semelhante, sustenta ter o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, fundado sistema único de responsabilidade. Segundo o autor, haverá o dever de a Administração indenizar sempre que demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta (comissiva ou omissiva) estatal e o dano.<sup>36</sup>

O autor sustenta a tese de que haveria no ordenamento pátrio apenas a teoria do risco administrativo, vale dizer, o fundamento da responsabilidade estatal, em todas as suas espécies, seria o risco da atividade do Estado, “criado para servir a comunidade e não para causar-lhe problemas”. O centro da questão seria, assim, não a natureza jurídica da responsabilidade, mas a análise do nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano.<sup>37</sup>

Said Cahali também postula que basta o liame causal entre o evento lesivo e a conduta estatal para caracterização de sua responsabilidade. O autor enuncia, contudo, que, no caso de conduta omissiva, esta deve necessariamente ser exigível da Administração, seja na execução de obras ou na prestação de serviços.<sup>38</sup>

Ainda que fatores estranhos – como fatos da natureza ou de terceiros – tenham concorrido para a causação dos danos, caso se identifique na omissão do serviço público a causa dos prejuízos sofridos pelo particular, o Estado seria, para o autor, responsável por sua reparação. A responsabilidade estatal seria afastada apenas caso a conduta omissiva do Poder Público não lhe seja exigível, vale dizer, caso a omissão estatal não seja a causa eficiente e suficiente do dano. Nestas hipóteses, ainda que a Administração pudesse ter agido de forma a evitar ou prevenir o dano, sua conduta seria, quando muito, “simples condicionante da verificação do evento danoso, insuficiente para determinar a responsabilidade civil do Estado”.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Idem, p. 280 e 282.

<sup>36</sup> NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil da Administração Pública aspectos do Direito brasileiro positivo vigente: art. 37, §6º, da CF/1988 e art. 15, do CC/1916. **Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil**, vol. 6, out. 2011, p. 25.

<sup>37</sup> Idem, p. 25 e 27.

<sup>38</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado...**, p. 220 e 221.

<sup>39</sup> Idem, p. 220 e 221.

Compartilha deste posicionamento, ainda, Marçal Justen Filho, para quem, caso o dano tenha sido propiciado pela atuação defeituosa do serviço público ou dos órgãos estatais, haveria responsabilidade do Estado. Citando o recorrente caso de acidente de trânsito causado por ausência de sinalização apropriada, o autor postula que a teoria do dever de diligência especial serve ao saneamento de dúvidas quanto aos casos de omissão. Para ele, o tratamento dado à responsabilidade civil por atos comissivos e omissivos deve ser unificado, sendo logicamente insustentável a tese da responsabilidade subjetiva estatal por ato omissivo.<sup>40</sup>

Luciano Ferraz, por sua vez, ao analisar a questão da responsabilidade subjetiva do Estado por omissão legislativa, tece algumas considerações interessantes sobre o tema da omissão por falha na prestação de serviço. Afirma o autor que, para gerar a obrigação do Estado de indenizar, importa apenas o descumprimento do dever - objetivo - de atuação em face do que determina o ordenamento jurídico.<sup>41</sup>

O autor, em que pese reconheça a dificuldade de se apontar comportamentos omissivos que não sejam acompanhados de determinado grau de culpa, afirma que este elemento, no mais das vezes, é prescindível para configuração da responsabilidade do Estado. Nos casos de omissão, afirma, a questão se resolve no âmbito do ônus da prova: caberia ao Estado comprovar excludentes de responsabilidade, que romperão, de fato, o nexo de causalidade entre a omissão e o dano, excluindo-se, assim, a responsabilidade.<sup>42</sup>

Por outro lado, Maria Sylvia Zanella di Pietro pugna pela responsabilização subjetiva do Estado nos casos de omissão na prestação do serviço. Segundo a autora, “a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (*faute du service*); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de **omissão** do poder público”.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Segundo esta teoria, diz o autor, a natureza da atividade estatal e que impõe a seus agentes um dever mais rigoroso de previsão das consequências de suas condutas ativas e omissivas em relação ao dos particulares. Ou seja, a natureza funcional de suas competências faz surgir ao Estado um dever de previsão acurada, de cautela redobrada. Vide: JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 955.

<sup>41</sup> FERRAZ, Luciano. Responsabilidade do Estado por omissão legislativa – o caso do art. 37, X, da Constituição da República..., p. 216.

<sup>42</sup> Idem, p. 217.

<sup>43</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo...**, p. 625, grifado no original.

Prossegue a autora, afirmando que o mesmo raciocínio se aplica quando se trata de atos de terceiros, como no caso de danos causados por multidão ou por delinquentes. Nestes casos, o Estado será responsável se ficar caracterizada sua omissão, sua inércia ou a falha na prestação do serviço. A “culpa do serviço”, demonstrada por seu mal funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio, segundo a doutrinadora, daria conta de justificar a responsabilidade estatal nessas hipóteses.<sup>44</sup>

Neste mesmo sentido se posiciona Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar clara e categoricamente que a responsabilidade por culpa do serviço público “não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha de Mello”.<sup>45</sup>

Para o autor, não basta que haja mera relação do dano com o serviço estatal, é preciso também que haja um elemento tipificador da responsabilidade subjetiva, ou seja, a culpa ou o dolo.<sup>46</sup> O autor refuta os argumentos de que a presunção da culpa em determinados casos e a objetividade da falta do serviço levariam a uma objetivação da responsabilidade do Estado em casos de omissão.

Quanto à presunção de culpa, o autor afirma que ela não elide o caráter subjetivo da responsabilidade, vez que, caso o Poder Público consiga comprovar o contrário, estaria isento da obrigação de indenizar. Com relação ao argumento de que a falta de serviço seria um fator objetivo, correspondente a um “comportamento objetivamente inferior aos padrões normais” devidos pelo serviço, o autor o afasta arguindo que, se assim o fosse, a responsabilidade por culpa seria também responsabilidade objetiva, vez que qualquer conduta culposa (negligente, imprudente ou imperita) seria “objetivamente inferior aos padrões normais” de diligência, prudência e perícia.<sup>47</sup>

Feitas tais considerações acerca da natureza jurídica da responsabilidade estatal por omissão ou falha na prestação de serviços públicos, e tendo-se referido brevemente algumas das diversas teorias acerca do tema, informa-se que será

---

<sup>44</sup> Idem., p. 531.

<sup>45</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 957.

<sup>46</sup> Idem, p. 958.

<sup>47</sup> Idem, p. 958.

adotada a teoria proposta por Emerson Gabardo e Daniel Hachem. Assim, toma-se como pressuposto para a análise da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários a tese de que o Estado será objetivamente responsável tanto nos casos em que seu comportamento ineficiente – leia-se, causador do dano - seja comissivo (mau funcionamento do serviço) quanto naqueles em que seja omissivo (não funcionamento ou funcionamento tardio), de forma homogênea.

## **1.2 A responsabilidade extracontratual do Estado por omissão no âmbito do Supremo Tribunal Federal**

Quanto ao tema da responsabilidade extracontratual do Estado por conduta omissiva, observa-se que, no âmbito da jurisprudência, não há um tratamento uniforme. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, profere acórdãos em ambos os sentidos. Enquanto à Primeira Turma da Corte Suprema, de um lado, adota-se irrestritamente a responsabilidade objetiva do Estado em casos de omissão; na Segunda Turma, de outro, prevalece a teoria subjetivista, em que pese utilizem-se argumentos provenientes da tese objetiva.<sup>48</sup>

O acórdão proferido pela Primeira Turma ao Recurso Extraordinário nº 109.615/RJ, julgado em 28/05/1996, é paradigma do posicionamento por ela adotado, e resume de forma elucidativa os principais argumentos expendidos para fazê-lo.<sup>49</sup> Trata-se de caso de agressão sofrida por aluno de escola pública no interior do estabelecimento de ensino, e, logo à ementa, expõe-se claramente a opção da Turma pela adoção da teoria do risco administrativo:

**INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.**

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos

<sup>48</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 49 e

50.

<sup>49</sup> Idem, p. 50.

constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, **por ação ou por omissão**. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, **independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público**. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e **o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público**, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, **incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional** (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). (...) <sup>50</sup>

De mera leitura do acórdão supracitado, percebe-se que a Primeira Turma da Corte Suprema entendia ter sido, ao art. 37, §6º, da Constituição Federal, consagrada a responsabilidade extracontratual objetiva da Administração Pública, tanto nos casos de conduta comissiva quanto omissiva, “independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.” Para caracterização do dever de indenizar, são estabelecidos quatro requisitos fundamentais: 1º) a causação do dano; 2º) a relação de causalidade entre o dano causado e comportamento comissivo ou omissivo de agente público; 3º) a oficialidade da atividade lesiva, independentemente da licitude ou não da conduta comissiva ou omissiva; e 4º) a ausência de causas excludentes da responsabilidade estatal, tidas pela Turma como as hipóteses de caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima.

---

<sup>50</sup> RE 109615, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 28/05/1996, DJ 02-08-1996 PP-25785 EMENT VOL-01835-01 PP-00081. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000117385&base=baseAcordaos>. Acesso em 28 de setembro de 2014. Grifou-se.

Contudo, se a Primeira Turma da Corte Excelsa possui posicionamento mais bem definido teoricamente, a análise da posição adotada pela Segunda Turma se mostra mais complexa e merece um estudo mais detido. Isto porque, conforme acima postulado, apesar de serem utilizados argumentos típicos da teoria objetiva, na prática a teoria adotada é a subjetiva.

E a aferição de tal posicionamento se revela no condicionamento da responsabilização estatal à demonstração da “insuficiência” ou “deficiência” do serviço público, ao mesmo tempo em que expressamente se afirma a aplicação da responsabilidade objetiva. Monteiro Filho elege como paradigmático o acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 180602/SP, julgado em 15/12/1998, no qual se denota, já à ementa, a justaposição das teorias objetiva e subjetiva.<sup>51</sup>

RESPONSABILIDADE DO ESTADO - NATUREZA - ANIMAIS EM VIA PÚBLICA - COLISÃO. **A responsabilidade do Estado (gênero), prevista no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, é objetiva.** O dolo e a culpa nele previstos dizem respeito à ação de regresso. Responde o Município pelos danos causados a terceiro **em virtude da insuficiência de serviço de fiscalização** visando à retirada, de vias urbanas, de animais.<sup>52</sup>

Apesar de afirmar, peremptoriamente, que a responsabilidade estatal, com base no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, é objetiva, logo após submete-se tal responsabilização à caracterização da insuficiência de serviço público, em remissão à teoria da *faute du service*, culpa administrativa ou culpa anônima da Administração.<sup>53</sup> Em face de tal justaposição de teorias opostas, mostra-se necessário recorrer ao corpo do acórdão para compreensão do posicionamento adotado:

De início, depreende-se do preceito constitucional que os vícios objetivos na manifestação de vontade, revelados por dolo ou culpa, dizem respeito apenas ao direito de regresso. **Em si, o Estado responde de forma objetiva.** Daí a impropriedade do acórdão recorrido na parte em que consignou: “não ficou demonstrada a existência de culpa por parte do poder público ...” (folha 182). Na espécie, o Recorrente, trafegando pela via pública, chocou-se com um semovente. Ora, **à Prefeitura municipal compete o exercício do poder de polícia visando à retirada de animais das vias públicas. De tal atribuição se desincumbiu,** conforme registrado

<sup>51</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 50.

<sup>52</sup> RE 180602, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 15/12/1998, DJ 16-04-1999 PP-00023 EMENT VOL-01946-05 PP-01018 RTJ VOL-00169-02 PP-00638. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000100497&base=baseAcordaos>. Acesso em 29 de setembro de 2014. Grifou-se.

<sup>53</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 51.

na decisão impugnada: “... verifica-se estar vigilante a Recorrida quanto ao fato de animais perambulando na zona urbana, demonstrando estar cumprindo sua obrigatoriedade de fiscalização, atendendo determinações estabelecidas nas suas posturas, não se comportando com inércia ou incúria, não se revelando sua insuficiência, ainda mais quando o fato noticiado se deu na madrugada do dia 23 de dezembro de 1988 (3:30h)” (folha 182). **A hipótese é, iniludivelmente, reveladora da deficiência de um serviço público**, valendo notar que a responsabilidade não fica restrita a certo espaço do dia, a certo horário de funcionamento burocrático da entidade pública.

Por tais razões, conheço este recurso extraordinário para(...) julgar procedente o pedido formulado na inicial(...), condenando o Município a ressarcir os danos sofridos pelo Recorrente(...) <sup>54</sup>

Assim, percebe-se que, apesar de se postular expressamente que “o Estado responde de forma objetiva”, a seguir utiliza-se como fundamento último da responsabilização estatal o fato de o serviço público ter funcionado de maneira deficiente. Ademais, a adoção da modalidade subjetiva da responsabilidade estatal por atos omissivos é reafirmada em outros julgados da Segunda Turma, inclusive de mais diretamente. <sup>55</sup>

Julgando Recurso Extraordinário nº 140270/MG, faz-se, à ementa, clara contraposição dos casos de responsabilidade estatal por ato comissivo com os casos de responsabilização por ato omissivo, afirmando-se, categoricamente, que “se de um lado, em se tratando de ato omissivo do Estado, deve o prejudicado demonstrar a culpa ou o dolo, de outro, versando a controvérsia sobre ato comissivo - liberação, via laudo médico, do servidor militar, para feitura de curso e prestação de serviços - incide a responsabilidade objetiva”. No corpo deste acórdão, o relator, Ministro Marco Aurélio, postula que “se tratando de procedimento omissivo atribuído ao Estado, a doutrina reclama a demonstração de dolo ou culpa. Todavia, na hipótese dos autos não se cuida de ato omissivo, mas de comissivo”. <sup>56</sup>

De forma ainda mais direta, ao Recurso Extraordinário nº 179147/SP, a Segunda Turma da Corte Suprema adota expressamente a teoria da *faute du service* para os casos de ato omissivo do Poder Público. <sup>57</sup> Tratando de caso de

<sup>54</sup> RE 180602, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 15/12/1998, DJ 16-04-1999 PP-00023 EMENT VOL-01946-05 PP-01018 RTJ VOL-00169-02 PP-00638. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000100497&base=baseAcordaos>. Acesso em 29 de setembro de 2014. Grifou-se.

<sup>55</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 51.

<sup>56</sup> RE 140270, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 15/04/1996, DJ 18-10-1996 PP-39859 EMENT VOL-01846-03 PP-00475. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208229>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

<sup>57</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 51-52.

morte de presidiário dentro de estabelecimento prisional por outro detento, investiga-se a culpa do serviço para caracterização da responsabilidade do Estado pelo ressarcimento de danos morais à genitora da vítima:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. **ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., art. 37, § 6º.** I. - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexo causal entre o dano e a ação administrativa. II. - Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. **III. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a *faute de service* dos franceses.** IV. - Ação julgada procedente, condenado o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência da *faute de service*. V. - R.E. não conhecido.<sup>58</sup>

No acórdão acima transcrito, como se denota, é esposada de forma clara e expressa a teoria da *faute du service* francesa, exigindo-se para caracterização da responsabilidade estatal por atos omissivos a demonstração da falha do serviço público. Mais recentemente, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de ratificar este entendimento, ao julgar o Agravo Regimental nº 724098, em 29 de abril de 2013. A ementa publicada, neste sentido, é autoexplicativa:

---

<sup>58</sup> RE 179147, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 12/12/1997, DJ 27-02-1998 PP-00018 EMENT VOL-01900-03 PP-00589 RTJ VOL-00179-02 PP-00791. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=224285>. Acesso em 19 de outubro de 2014. Grifou-se.

ADMINISTRATIVO. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REQUISITOS MÍNIMOS PARA CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE (DANO, NEXO DE CAUSALIDADE, DEFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO).** NÃO-PREENCHIMENTO. PRECEDENTE: RE 481.110 AgR, MIN. CELSO DE MELLO, SEGUNDA TURMA, DJ DE 09-03-2007 RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.<sup>59</sup>

De modo que, conforme se depreende dos acórdãos transcritos acima, a controvérsia quanto à natureza jurídica da responsabilidade estatal por conduta omissiva não se restringe ao âmbito doutrinário, fazendo-se presente também no interior da própria Corte Constitucional do País. Conforme exposto no tópico anterior, contudo, entende-se mais adequada a tese de equiparação dos atos omissivos e comissivos estatais para efeitos de responsabilização por danos causados a particulares. A experiência aponta que, somente assim aqueles lesados por conduta estatal poderão obter efetivo e célere ressarcimento dos prejuízos suportados.

## **2. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS**

Feitas tais considerações acerca da responsabilidade do Estado por omissão ou falha na prestação de serviço público, passa-se à análise de sua responsabilização por movimentos multitudinários. Para tanto, buscou-se traçar uma evolução histórica do instituto, apontando algumas noções introdutórias.

Após, serão referidos os tratamentos dispensados ao instituto no Direito internacional, especificamente, aos ordenamentos francês, italiano e português. Em seguida, serão analisadas as teorias desenvolvidas e defendidas pela doutrina brasileira, bem como os fundamentos legais do instituto no ordenamento pátrio. Ao final, será estudado o modo como os tribunais pátrios têm, historicamente, lidado com o tema.

---

<sup>59</sup> AI 724098 AgR-segundo, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 16/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-079 DIVULG 26-04-2013 PUBLIC 29-04-2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000112730&base=baseAcordaos>. Acesso em 30 de setembro de 2014. Grifou-se.

## 2.1. Noções introdutórias e evolução histórica do instituto

Apesar de haver relatos de movimentos multitudinários desde a Antiguidade, é na Idade Moderna, com o advento dos movimentos humanista e renascentista, que eles se intensificam e adquirem conotação marcadamente política. Pode-se apontar como marco histórico do estudo dos movimentos multitudinários pelo Direito a Revolução Francesa de 1789.<sup>60</sup>

No curso do movimento revolucionário, foram praticados inúmeros atos depredatórios por multidões enfurecidas - como a destruição de castelos, mosteiros e residências senhoriais -, o que levou ao ajuizamento de inúmeras ações contra o Estado (já concebido como uma unidade jurídico-política).<sup>61</sup> Logo após a Revolução, desenvolveu-se a distinção doutrinária entre atos de império e atos de gestão do Estado.<sup>62</sup>

Aqueles, praticados pelo Rei, relacionavam-se à soberania do Estado, motivo pelo qual, em relação a eles, o Estado era isento de responsabilidade.<sup>63</sup> Quanto aos atos de gestão, “eram aqueles praticados pelo Estado, através de seus prepostos, só que em situação de igualdade para com os particulares, e o Estado, comprovada a culpa do preposto, também poderia ser responsabilizado”.<sup>64</sup> Esta distinção doutrinária, ainda que artificial, teve o mérito de marcar o início da responsabilidade pública – inclusive decorrente dos movimentos multitudinários.<sup>65</sup>

No âmbito legislativo, por sua vez, pode-se apontar a promulgação do Decreto 10 de Vendaia e as Leis de 23-25 de fevereiro de 1790 e de 02 de junho de 1790. Estas leis, em síntese, continham duas ideias principais: 1ª) impedir os movimentos multitudinários, através da repressão por parte dos próprios habitantes das comunas; e 2ª) imputar uma “culpa coletiva” aos habitantes, seja por não impedirem os movimentos, ou por deles participarem. O Decreto 10 de Vendaia, neste sentido, instituiu um imposto especial em virtude dos atos de multidão. Nos termos de sua disposição, toda a comunidade seria responsabilizada como conivente com os movimentos que ocorressem em seu território, devendo suportar

---

<sup>60</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 39, 42 e 34.

<sup>61</sup> Idem, p. 43.

<sup>62</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 42.

<sup>63</sup> BUHRING, Marcia Andrea. **Responsabilidade civil extracontratual do Estado**. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Curitiba, 2002, 242 f., p. 82.

<sup>64</sup> Idem, p. 83.

<sup>65</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 28.

não apenas os prejuízos materiais deles decorrentes, como também contribuir por meio do pagamento de imposto específico.<sup>66</sup>

Criou-se, assim, a responsabilidade solidária dos habitantes – e não da comuna, ressalte-se -, presumindo-se todos culpados pelo movimento multitudinário. Os moradores das comunas somente se desoneravam do pagamento do imposto instituído caso se provasse que o movimento era proveniente de fora da comunidade e que não houve participação dos habitantes locais. Com o Decreto 10 de Vendaia, portanto, passou-se a assegurar a reparação dos danos causados por atos de multidão. Segundo Sonia Sterman, “foi o aparecimento da responsabilidade coletiva dos habitantes da comunidade, com pagamento de importâncias consideráveis em favor do tesouro da comuna”.<sup>67</sup>

A seguir, e antes de iniciar o estudo da responsabilidade estatal por movimentos multitudinários e o modo como tem sido tratada tanto internacional como nacionalmente, mostra-se importante esclarecer o que se entende pelas expressões “movimentos multitudinários” e “atos de multidão”, utilizadas como sinônimos no presente trabalho. Juridicamente, a conceituação mais aceita, e que se adotará, é aquela apresentada por José Cretella Júnior, que os define como “deslocamentos de povos ou de parte da população, como consequência de fatos sociais, políticos ou econômicos que ocorreram num dado momento histórico”.<sup>68</sup>

Toma-se por “movimentos multitudinários” aquelas manifestações coletivas nas quais uma multidão causa danos físicos a pessoas ou a seus bens (móveis ou imóveis), como, por exemplo, nos casos de saques e depredações.<sup>69</sup> Trata-se de espécie do gênero “movimentos sociais”, que abrangem também os movimentos populares (movimentos dos sem-terra, dos sem-teto, de natureza pacífica, de caráter ufanista e as torcidas organizadas de futebol, por exemplo) e os decorrentes de organizações terroristas e criminosas.<sup>70</sup>

Importa relevar que tal conceituação não abrange os movimentos grevistas, salvo se extrapolarem os limites do legítimo direito de greve estabelecido nos artigos 9º e 37, VII, da Constituição Federal.<sup>71</sup> No entanto, caso sejam causados, em

---

<sup>66</sup> Idem, p. 49 e 50.

<sup>67</sup> Idem, p. 50.

<sup>68</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 224.

<sup>69</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado...**, p. 117.

<sup>70</sup> Idem, p. 120-121.

<sup>71</sup> “Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. (...) Art. 37. A administração pública direta e

manifestações grevistas, danos a propriedades e coisas alheias, ou à integridade física de pessoas, decorrentes de atos de violência coletiva, o movimento passará a ser abrangido pelo conceito.<sup>72</sup>

Do exposto, infere-se característica essencial para se classificar um ato produzido por multidão como movimento multitudinário: o caráter penal do ato praticado. Vale dizer, serão considerados movimentos multitudinários apenas aqueles atos de multidão que, caso realizados isoladamente por cada uma das pessoas, constituiriam crimes ou contravenções penais, nos termos do Código Penal (como danos à propriedade, à integridade física e à vida, por exemplo).<sup>73</sup>

## **2.2. Análise de Direito comparado da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários**

Passando-se à análise do instituto em outros ordenamentos jurídicos, percebe-se que, em França, a responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários já há muito tem sido objeto de preocupação dos juristas. Conforme referido no tópico anterior, em um primeiro momento instituiu-se um imposto especial, cobrado sempre que ocorressem movimentos de multidão.

Buscou-se, desta forma, repassar os danos causados por movimentos multitudinários ocorridos em determinada comuna a todos os seus habitantes, sob a forma de tributação, salvo nos casos em que não houvesse participação de habitantes da comuna e se demonstrasse que foi utilizado seu poder de polícia para controlar os levantes. Tratou-se de uma espécie de “responsabilização solidária” dos próprios habitantes das comunas pelos danos que nela fossem causados por atos de multidão.<sup>74</sup>

Em 1884, por força da Lei de 05/04/1884, as comunas – e não mais seus habitantes, de forma solidária - tornaram-se civilmente responsáveis pelos prejuízos causados pelas atividades danosas decorrentes de movimentos multitudinários. Sua responsabilidade, no entanto, poderia ser afastada caso se provasse: a) que foram

---

indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

<sup>72</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 125.

<sup>73</sup> Idem, p. 125-126.

<sup>74</sup> Idem, p. 44 e 50.

tomadas todas as providências cabíveis para evitar os tumultos; b) que o prejuízo decorreu de fatos de guerra; ou c) que a municipalidade não dispunha de polícia própria local.<sup>75</sup>

Com a Lei de 16/04/1914, que alterou a Lei de 05/04/1884, instituiu-se um sistema de repartição da responsabilidade por movimentos multitudinários entre as comunas e o Estado. Neste sistema, as vítimas sempre teriam direito à indenização pelos danos suportados, quer tenham recaído sobre a própria pessoa, quer sobre sua propriedade.<sup>76</sup>

A responsabilidade pelo ressarcimento dos danos era repartida de forma igualitária entre as municipalidades e o Estado, a não ser que se demonstrasse conivência ou omissão das comunas quanto aos atos perpetrados pela multidão, hipóteses em que sua contribuição para o ressarcimento dos danos poderia variar de oitenta a cem por cento. Por outro lado, caso se comprovasse que todas as providências para prevenção e repressão dos movimentos multitudinários foram tomadas pelas municipalidades, ou nos casos em que não houvesse polícia local, recaía sobre o Estado o dever de ressarcir os danos, em sua quase totalidade.<sup>77</sup>

Cumprido destacar o fato de que, nesta época, apesar de não se perquirir acerca da culpa dos entes públicos, a questão da culpa da vítima possuía destaque na análise desta hipótese específica de responsabilidade estatal. A responsabilidade do Estado e da comuna era abrandada nos casos em que a vítima do dano concorria para sua ocorrência, assumindo as áleas e os riscos (quando, imprudentemente, não se afastava do local das manifestações, por exemplo).<sup>78</sup>

Atualmente, naquele País, a matéria é regida pelo Código de Segurança Interna, em sua Parte Legislativa, Livro II, Título I, Capítulo I, Seção 3, artigo L211-10.<sup>79</sup> Nos termos deste dispositivo, responsabiliza-se o Estado, expressa e

---

<sup>75</sup> Idem, p. 50.

<sup>76</sup> Idem, p. 52. Louis Josserand afirma que nos termos da Lei de 16 de abril de 1914, fundamentava-se a responsabilidade do Estado exclusivamente na noção do risco social, isenta do conceito de culpa. Vide: JOSSERAND, Louis. Evolução da Responsabilidade Civil. **Revista Forense**, v. 86, abr. 1941, p. 557.

<sup>77</sup> Idem, p. 52-53.

<sup>78</sup> Idem, p. 54-55.

<sup>79</sup> “Article L211-10 (Créé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012): L’Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée”. Em tradução livre: “Artigo L211-10 (criado pela Portaria n° 2012-351, de 12 de março de 2012): O Estado é civilmente responsável por danos prejuízos resultantes de crimes e delitos cometidos por força aberta ou por violência, por agrupamentos armados ou não, seja contra as pessoas, seja contra os bens. Pode-se exercer o direito de regresso contra a comuna onde tenha ocorrido o dano”.

objetivamente, pelos danos e prejuízos causados sobre pessoas ou bens por multidões.<sup>80</sup>

Na Itália, de modo contrário, não há previsão legal que autorize o Estado a indenizar as vítimas de atos de multidão. Deduz-se esta responsabilidade do artigo 28, da Constituição Italiana,<sup>81</sup> que estabelece a responsabilidade do Estado e de seus agentes, e do artigo 2.043, do Código Civil Italiano,<sup>82</sup> que dispõe sobre a responsabilidade civil por ato ilícito. De fato, no âmbito jurisprudencial, pacificou-se, naquele País, a tese de que o fundamento jurídico da ação de responsabilidade do Estado, por danos decorrentes de movimentos multitudinários, encontra-se no artigo 2.043, do Código Civil.<sup>83</sup>

Em Portugal, por outro lado, a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de movimentos multitudinários enquadra-se como hipótese de risco social, sendo eles também indenizáveis - assim como em França - por força de lei (a saber, atualmente, a Lei 67/2007, alterada pela Lei 31/2008). Nos termos de referida legislação, aplica-se, em Portugal, a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado.<sup>84</sup> Isto porque, dos artigos 22 e 271, da Constituição Portuguesa,<sup>85</sup> extrai-se a adoção da responsabilidade extracontratual solidária do Estado, o que torna obrigatória a individualização do agente público que praticou o ato danoso.<sup>86</sup>

<sup>80</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 60-61 e 56.

<sup>81</sup> “Art. 28. *I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*”. Traduzindo-se livremente: “Art. 28 os funcionários e dirigentes do Estado e dos entes públicos são diretamente responsáveis penal, cível e administrativamente, por atos cometidos em violação de direitos. Nesses casos, a responsabilidade civil se estende ao Estado e entes públicos”.

<sup>82</sup> “Art. 2043 - *Risarcimento per fatto illecito: Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno (Cod. Pen. 185)*”. Em tradução livre: “Art. 2043 – Ressarcimento por fato ilícito: Qualquer fato doloso ou culposo, que causa a outrem um dano injusto, obriga quem tenha cometido o fato a ressarcir o dano (Cod. Pen. 185)”.

<sup>83</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 101.

<sup>84</sup> Idem, p. 101-103.

<sup>85</sup> “Artigo 22.º - Responsabilidade das entidades públicas - O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem. (...) Artigo 271.º - Responsabilidade dos funcionários e agentes - 1. Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica. 2. É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito. 3. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime. 4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes”.

<sup>86</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 101.

Com a Lei 67/2007, unificou-se toda a matéria referente à responsabilidade do Estado, inclusive pelos danos decorrentes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional.<sup>87</sup> Em seu artigo 11, números 1 e 2,<sup>88</sup> consagra-se a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos decorrentes de atividades ou serviços administrativos perigosos, como é o caso da repressão de tumultos ou manifestações violentas.<sup>89</sup>

Tendo-se contextualizado o instituto da responsabilização do Estado por movimentos multitudinários, o que se fez nos tópicos anteriores, com a exposição de noções introdutórias (tópico 2.1) e referências ao tratamento que lhe é dispensado em ordenamentos internacionais (tópico 2.2), será analisado o instituto no âmbito nacional. Este estudo se dará tanto doutrinária (tópico 2.3) quanto jurisprudencialmente (tópico 2.4).

### **2.3. Fundamentos legais e doutrina nacional acerca do instituto da responsabilidade do Estado por atos de multidão**

Feitas tais considerações, passa-se à análise da responsabilidade do Estado por atos de multidão no Brasil. Em obra voltada especificamente ao tema, a autora Sonia Sterman afirma ser subjetiva a responsabilidade estatal nestes casos. A doutrinadora sustenta que a culpa, nestas hipóteses, não é presumida, devendo ser comprovada em juízo, nos termos do disposto nos artigos 186, 187 e 927, *caput*, do Código Civil,<sup>90</sup> “excluindo-se, pois, da regência do artigo 37, §6º, da Constituição Federal,<sup>91</sup> que se refere somente aos danos produzidos por agentes públicos ou a

---

<sup>87</sup> Idem, p. 104.

<sup>88</sup> “Artigo 11.º - Responsabilidade pelo risco – 1- O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização. 2- Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso”.

<sup>89</sup> STERMAN, **Responsabilidade do Estado...**, p. 104-105.

<sup>90</sup> “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (...) Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. (...) Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

<sup>91</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

eles equiparados”. A omissão ou a falta da prestação do serviço de segurança pelo Estado não seria a causa do dano, mas sim sua condição, daí a necessidade de se comprovar a culpa decorrente destes atos omissivos.<sup>92</sup>

A autora afirma que, ao artigo 144, da Constituição Federal, confere-se à segurança pública um duplo sentido. De um lado, seria um dever do Estado; de outro, direito e responsabilidade da população, “devendo ser exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.<sup>93</sup>

Caberia aos particulares, neste contexto, se comunicarem com as autoridades competentes para que tomem as medidas necessárias à prevenção e repressão de tais movimentos.<sup>94</sup> Daí porque, segundo a autora, a responsabilidade estatal pelos danos decorrentes destes atos de multidão seria subjetiva. Sendo os particulares corresponsáveis pela segurança pública, nos termos do artigo 144, da Constituição Federal,<sup>95</sup> e tendo-se omitido daquilo que seria sua incumbência (informar as autoridades da iminência ou da ocorrência de depredações), não se poderia imputar ao Estado a obrigação de ressarcir os danos causados.<sup>96</sup>

Quando acionado, prossegue a autora, o Estado poderia ainda se eximir da responsabilidade caso comprovasse ter tomado todas as medidas cabíveis para coibição do evento danoso. Competiria às vítimas a demonstração da culpa em juízo, provando, por exemplo, terem acionado a autoridade policial e que esta restou inerte ou não tomou todas as medidas adequadas.<sup>97</sup>

De modo semelhante, conforme previamente referido, entende Maria Sylvia Zanella di Pietro. Alinhada à corrente doutrinária que postula a subjetividade da responsabilidade extracontratual do Estado por conduta omissiva, a autora classifica

publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

<sup>92</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 124 e 129. Celso Antonio Bandeira de Mello propõe uma diferenciação entre os conceitos de “causa” e “condição”, afirmando que “causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado”. Vide: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**..., p. 968.

<sup>93</sup> Idem, p. 124.

<sup>94</sup> Ressalte-se, uma vez mais, que se está a tratar apenas de movimentos multitudinários - vale dizer, os saques e depredações -, e não dos movimentos sociais (gênero do qual aqueles são espécie, juntamente com os movimentos populares).

<sup>95</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos(...)”

<sup>96</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 124.

<sup>97</sup> Adequação, esta, a ser aferida dentro dos limites da razoabilidade, evitando-se lesões à incolumidade física das pessoas, bem jurídico mais importante que o patrimônio do lesado. Veja-se: STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**..., p. 124, 125 e 136.

os movimentos multitudinários como atos de terceiros, pelos quais o Estado responderia apenas se demonstrada sua omissão, sua inércia ou a falha na prestação do serviço público. Nestes casos, apenas o mal funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio do serviço público, dariam conta de justificar a responsabilidade estatal.<sup>98</sup>

Neste mesmo sentido, ainda, orienta-se a doutrina de Diogenes Gasparini. Segundo o autor, não haveria responsabilidade objetiva do Estado nos casos de danos decorrentes de caso fortuito (nos quais se inserem, segundo o autor, raios, incêndios, inundações e vendavais) ou oriundos de força maior, dos quais o autor cita como exemplos os atos multitudinários, as greves e as graves perturbações da ordem, dado não ter sido o Estado o causador do dano. Nestas hipóteses, o Estado responderia apenas caso houvesse “se omitido em comportamentos impostos por lei”, ou seja, nos termos da teoria da *faute du service*.<sup>99</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello – em consonância com Di Pietro - os movimentos multitudinários constituem atos de terceiro, assim como os assaltos perante policiais desidiosos, rebeliões e greves. O autor equipara tais casos às hipóteses de fatos naturais, pugnando pela subjetividade da responsabilização estatal. Segundo o autor, deve-se avaliar “se o dano seria evitável, e assim sendo, se o Estado omitiu-se no seu dever de legal de agir com diligência, prudência e perícia capazes de empecer a lesão produzida por terceiro ou por fato da natureza”. Somente configurada essa omissão em seu dever legal, estaria o Estado obrigado a ressarcir os danos decorrentes dos atos de multidão.<sup>100</sup>

Por outro lado, há autores que pugnam pela objetividade da responsabilidade do Estado nas hipóteses de atos de multidão. Cesar Caldeira, neste sentido, propõe que saques, arrastões, incêndios provocados em público e predações multitudinárias por tempo prolongado “são fatos sociais que evidenciam, por sua própria ocorrência, a omissão policial.”<sup>101</sup>

O ponto de partida da análise da responsabilidade estatal seriam, segundo o autor, os danos sofridos pela vítima, que deveriam ser consequência da omissão

---

<sup>98</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo...**, p. 625 e 531.

<sup>99</sup> GASPARINI, Diogenes. **Curso de direito administrativo...**, p. 843 e 844.

<sup>100</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo...**, p. 989-991 e 979.

<sup>101</sup> 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. **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal / Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal : 2ª Região**. Rio de Janeiro: EMARF - TRF 2ª Região / RJ 2007 - volume 8, n. 1, ago. 1999, p. 22.

administrativa para que o Estado seja responsabilizado civilmente. Apenas o nexo causal entre o fato danoso e a omissão policial, nestes casos, bastariam para obrigar o Estado ao ressarcimento dos danos.<sup>102</sup>

O autor afirma que as polícias, “como organizações profissionais competentes que tem informações, recursos pessoais e materiais, e missões funcionais de agir sempre em defesa da ordem pública” precisam ser avaliadas, em juízo, nos casos de responsabilidade do Estado por omissão. E a verificação de existência, ou não, de omissão na manutenção da ordem pública, deveria ser feita face ao problema concreto – danos causados por grupos de desordeiros que não foram controladas pela polícia.<sup>103</sup>

Caberia, em defesa do Estado, provar a ocorrência de alguma causa excludente do nexo de causalidade, como a força maior. Isto, porque a previsão de ações delituosas constituiria encargo profissional dos serviços de inteligência policial, passíveis de constante aperfeiçoamento, “seja pela capacitação dos policiais em investigação científica, seja pela introdução de tecnologia apropriada de comunicação e análise de informações”.<sup>104</sup>

Caldeira postula que “a responsabilidade objetiva do Estado precisa ser apreciada, em toda sua extensão, como uma conquista da cidadania”, cujo ciclo incompleto em termos de efetividade estaria atrelado à criação de garantias de eficácia do direito dos administrados em face do Poder Público. Esta seria, segundo o autor, “a grande contribuição do direito contemporâneo em construção”. Após o reconhecimento e positivação dos direitos fundamentais (como a inviolabilidade da vida, da liberdade e da propriedade) nas constituições escritas, é indispensável a criação de garantias efetivas desses direitos, processo que demanda reformas institucionais.<sup>105</sup>

Yussef Said Cahali também pugna pela objetividade da responsabilização estatal nos casos de movimentos multitudinários. Ao discorrer sobre a aplicabilidade do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, nestas hipóteses, o autor postula que “não se prescinde da perquirição da presumida falha da polícia preventiva (responsabilidade objetiva por culpa presumida) na situação concreta”.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Idem, p. 22.

<sup>103</sup> Idem, p. 22.

<sup>104</sup> Idem, p. 22 e 29.

<sup>105</sup> Idem, p. 29 e 38.

<sup>106</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado...**, p. 385.

Mario Disney Correa Bittencourt, de forma análoga, afirma que “a intranquilidade pública, que se expressa em tumultos populares, gera para o Estado (a que incumbe o dever de evitar tumultos através da força policial) a obrigação de indenizar”.<sup>107</sup> Segundo o autor, cabe ao Estado manter a ordem e a segurança públicas, e, nos casos de intranquilidade, por seu caráter difuso e pela dificuldade de se identificar os causadores dos danos, prescinde-se da análise da culpa na atuação estatal.

O simples nexo de causalidade entre o estado de intranquilidade e os danos causados seriam vínculo bastante para ensejar a obrigação de o Estado indenizar. O autor entende que, nestas hipóteses, a prestação do serviço teria sido ineficiente, ainda que não se caracterize omissão culposa, devendo o Estado responder pelos danos decorrentes de sua ineficácia.<sup>108</sup>

Há autores, ainda, que abordam a questão sob a ótica da repartição dos encargos sociais. Alexandre Santos de Aragão, em referência a obra do espanhol Jesús Leguina, afirma, sob esta perspectiva, que o ponto central da responsabilidade estatal seria “o dado objetivo da lesão antijurídica, entendida como o dano que um particular sofre em seus bens ou direitos sem que tenha a obrigação legal de suportá-los”.<sup>109</sup> O foco da responsabilidade estatal se deslocaria, portanto, da conduta danosa - comissiva ou omissiva - do Estado e seus agentes, passando a centrar-se sobre o prejuízo anormal suportado pelo particular.

A ilicitude do dano não dependeria de ação ou omissão ilícita de algum órgão administrativo, mas se configuraria, objetivamente, na própria incidência do fato danoso sobre o patrimônio do lesado, em todos os casos em que não haja fundamento legal que, de modo expresso e compatível com a Constituição, o obrigue a suportar o detrimento patrimonial.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> O jurista analisa um caso de boicote à comercialização da soja realizado por agricultores do Paraná, que formaram piquetes nos portões das indústrias e impediram, por meio de ameaça de violência, o acesso de empregados e a saída de caminhões, impactando o ritmo de produção e a receita das empresas. BITTENCOURT, Mario Disney Corrêa. Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de intranquilidade pública – danos causados a produção das empresas em virtude de perturbação da ordem pública – ineficiência do Poder Público. **Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil**, vol. 8, out. 2011, p. 643.

<sup>108</sup> BITTENCOURT, Mario Disney Corrêa. Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de intranquilidade pública – danos causados a produção das empresas em virtude de perturbação da ordem pública – ineficiência do Poder Público..., p. 643. O autor pugna pela responsabilização estatal inclusive nos casos em que a abstenção do Estado decorreu de “um ato de cautela para evitar um mal maior”.

<sup>109</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, n. 236, abril/junho 2004, p. 270.

<sup>110</sup> Idem, p. 270.

Desta forma, seria irrelevante aferir qualquer valoração negativa da conduta que provoca o dano, bastando que se meçam os efeitos negativos sobre o patrimônio do particular. Do exposto, o autor infere que “uma ação ou omissão administrativa legítima e sem culpa não é insuscetível, apenas por isso, de causar uma lesão ilícita e, por essa razão, ressarcível”.<sup>111</sup>

Superar-se-ia, assim, a clássica dicotomia entre ações e omissões lícitas ou ilícitas, cuja classificação seria determinante para caracterização da responsabilidade extracontratual do Estado. Em seu lugar, aplicar-se-ia “um princípio geral de garantia patrimonial dos particulares”, invocável em todas as hipóteses em que haja lesão antijurídica causada a particulares pelo funcionamento dos serviços públicos, ainda que tal funcionamento seja normal e lícito.<sup>112</sup> E o típico exemplo que ilustra esta tese, segundo Alexandre de Aragão, seriam os casos de responsabilidade do Estado por atos de multidão, afetos mais ao campo da seguridade social do que propriamente ao da responsabilidade patrimonial. Veja-se:

(...) os casos como, por exemplo, os dos danos sofridos em razão de manifestações multitudinárias ou de crimes praticados por terceiros, na medida em que sequer há a intervenção causal da Administração, desbordam de certa forma do âmbito da responsabilidade patrimonial para inscreverem-se mais apropriadamente no campo da seguridade social, cumprindo, assim, um papel análogo e complementar dos seguros sociais públicos. Exemplo extremo desta modalidade de obrigação pecuniária do Estado, mais de seguridade social que de responsabilidade civil, foi a instituída pela recém editada Lei nº 10. 744, de 09 de outubro de 2003, que, adotando a Teoria do Risco Integral, propicia à União arcar com os prejuízos que venham a ser causados por atos terroristas.<sup>113</sup>

Postulado semelhante é proposto por Carlos Edison do Rego Monteiro Filho, que defende a responsabilidade extracontratual objetiva do Estado com base nos princípios da solidariedade social e da divisão igualitária dos ônus e encargos por toda a população. Ocorrendo um ato lesivo imputável ao Estado, afirma, e com base em tais princípios, a vítima teria que demonstrar “tão-somente o dano e o nexo causal, o que lhe poupará tempo e esforços na busca de sua indenização – esse o modelo de responsabilidade previsto no Texto Maior (objetiva)”.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Idem, p. 270.

<sup>112</sup> Idem, p. 271.

<sup>113</sup> Idem, p. 271.

<sup>114</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado..., p. 56-65.

## 2.4. Análise jurisprudencial do tema da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários

No campo da jurisprudência, o tema não foi muito desenvolvido, sendo poucos e antigos os julgados que apreciam a existência e a natureza da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários. O entendimento dominante, desde a década de 1930 até o presente, afirma Sonia Sterman, é o de que o Estado seria subjetivamente responsável pela reparação de danos causados por multidões a propriedades particulares.<sup>115</sup>

Em 02 de dezembro de 1922, os ministros do Supremo Tribunal Federal, julgando caso de depredações no Recife, afirmaram ser o Estado “responsável pelos atos de seus empregados praticados dentro da esfera das suas atribuições, sejam estes atos lícitos ou ilícitos, de império ou de gestão; e quer se trate de ato positivo dos mesmos empregados (ações), quer porque eles tenham deixado de cumprir os deveres do cargo (omissão).” Sempre que não forem tomadas as necessárias providências para impedir ou reprimir os ataques a propriedade individual, o Estado estaria obrigado a indenizar os danos causados por movimentos populares.<sup>116</sup>

De fato, em um primeiro momento, não havia sequer distinção entre os conceitos de “movimentos revolucionários” e “movimentos multitudinários”.<sup>117</sup> Admitia-se apenas a responsabilidade estatal em sua modalidade subjetiva, mediante a prova de culpa de seus servidores.<sup>118</sup> Como regra geral, o Estado não

<sup>115</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado...**, p. 137 e 138. Ver, neste sentido: RE 382054, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 03/08/2004, DJ 01-10-2004 PP-00037 EMENT VOL-02166-02 PP-00330 RT v. 94, n. 832, 2005, p. 157-164 RJADCOAS v. 62, 2005, p. 38-44 RTJ VOL 00192-01 PP-00356; RE 369820, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 04/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-06 PP-01295; REsp 1095309/AM, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 01/06/2009.

<sup>116</sup> BITTENCOURT, Mario Disney Corrêa. Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de intranquilidade pública – danos causados a produção das empresas em virtude de perturbação da ordem pública – ineficiência do Poder Público..., p. 640.

<sup>117</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado...**, p. 138. Veja-se, a título de exemplo, os seguintes acórdãos do STF, proferidos em 03/05/1945 e 11/01/1945, respectivamente: “Responde o Estado pelos danos verificados no movimento revolucionário de 1930, pela falta de garantia e assistência policial aos particulares.” (RDA 5/155-159, jul. 1946); “O Estado responde por depredações causadas a particulares em movimentos revolucionários, provando-se que omitiu providências a seu alcance para evitar o dano.” (RDA 7/115-119, jan./mar. 1947).

<sup>118</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado...**, p. 138. Veja-se o seguinte julgado do STF: “Responsabilidade civil do Estado. Movimento revolucionário. Exigência de prova de culpa das autoridades responsáveis pela ordem pública. A responsabilidade do Estado por atos de seus servidores pressupõe a injúria objetiva e a subjetiva. Consiste esta na culpa do agente da Administração pública.” (RDA 10/128-137, out./dez. 1947).

respondia civilmente pelos danos causados por multidão, salvo nos casos em que houvesse omissão ou falta de diligência de sua parte.<sup>119</sup>

Ausente prova de omissão, atraso ou desídia na prestação do serviço público, não se caracterizaria sua obrigação de ressarcir os prejuízos resultantes de depredações.<sup>120</sup> Entendia-se que esta responsabilidade recaía apenas sobre os Estados Membros. Em acórdão da década de 1960, os ministros do Supremo Tribunal Federal, ao julgar ação movida pela IBM Máquinas e Serviços Ltda. em face do Estado do Rio de Janeiro, entenderam pelo descabimento da responsabilização da União por atos de vandalismo praticados por multidão (RDA 85/210-212, jul./set. 1966) na sede da empresa.<sup>121</sup>

Segundo Said Cahali, mais recentemente a jurisprudência prossegue destacando a “necessidade de um procedimento de segurança omissivo dos agentes da autoridade policial, deixando de prestar a segurança e garantia à propriedade particular, quando tinham o dever e a obrigação de fazê-lo, diante da ameaça ou agressão iminente a que aquela se encontrava exposta”.<sup>122</sup> Assim, tem-se afirmado o dever do Estado de garantir a propriedade particular durante manifestações populares.

Ao falhar nesta missão, omitindo-se ou não empregando os meios ao seu alcance para impedir depredações, os tribunais pátrios têm entendido que o Estado deverá responder pelos danos causados.<sup>123</sup> De fato, este posicionamento, afirma o autor, insere-se na própria tradição do direito nacional.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Veja-se, neste sentido, julgado do STF: “O Estado não responde civilmente por danos causados por multidão, a não ser que se prove ter havido, de sua parte, omissão ou falta de diligência.” (RT 251/299-300, set. 1956).

<sup>120</sup> Entendimento este, esposado pelo STF ao seguinte julgado: “Sem prova de que o Estado foi omissivo, tardio ou desidioso na prestação de garantias, nos esforços para o restabelecimento da ordem, não pode ser compulsado a ressarcir os prejuízos resultantes de depredações feitas pela população a estabelecimento comercial.” (RF 187/115-120, jan./fev. 1960).

<sup>121</sup> STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado...**, p. 139.

<sup>122</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado...**, p. 386.

<sup>123</sup> Idem, p. 386. A título de exemplo, o autor cita as seguintes decisões: TJRJ, 9ª Câmara, 06.08.1998, RT 764/337; TJSP, 1ª Câmara: Omissão da conduta do Estado, implicando em que a multidão em tumulto destruiu a casa da vítima (08/10/2002, JTJ 260/157).

<sup>124</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado...**, p. 388.

### 3. PERSPECTIVAS DO INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS NO BRASIL: OS PROJETOS DE LEI Nº 412/2011 E Nº 5.952/2013

No Brasil, até o momento, não há legislação que disponha especificamente sobre a responsabilização do Estado pela indenização às vítimas de danos causados por multidões, sendo toda sua fundamentação desenvolvida, basicamente, a partir dos artigos 144, da Constituição Federal,<sup>125</sup> e 186 e 927, do Código Civil,<sup>126</sup> motivo pelo qual se mostra relevante realizar uma detida análise doutrinária e jurisprudencial do instituto.

Um ano após o início dos protestos que tomaram as ruas do país em junho de 2013, ao menos 20 projetos de lei tramitam no Congresso Nacional com o objetivo de coibir a violência nas manifestações. No entanto, nenhum texto foi aprovado em plenário até o momento.<sup>127</sup> Dentre os projetos de lei atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, há dois cuja análise se mostra pertinente ao estudo do tema em análise: o Projeto de Lei nº 412/2011, de autoria do Deputado Hugo Leal (PSC/RJ), e o Projeto de Lei nº 5.952/2013, do Deputado Guilherme Campos (PSD/SP). O primeiro deles se refere à responsabilidade extracontratual do Estado em sentido amplo, de forma genérica. O segundo, dispõe especificamente sobre a responsabilidade estatal por movimentos multitudinários.

#### 3.1. O Projeto de Lei nº 412/2011

Ao Projeto de Lei nº 412/2011, de autoria do Deputado Hugo Leal (PSC/RJ), busca-se estabelecer normas sobre a responsabilidade extracontratual do Estado em todas as suas formas, tanto nas hipóteses em que decorra de atos comissivos quando nas de atos omissivos; tanto nos casos de falta quanto nos de fatos do serviço:

---

<sup>125</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos(...)”.

<sup>126</sup> “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (...) Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (...)”.

<sup>127</sup> A TRIBUNA NEWS. **Projetos para coibir violência em atos de rua estão parados no Congresso.** Disponível em: <http://www.tribunaneWS.com.br/brasil-mundo/projetos-para-coibir-violencia-em-atos-de-rua-estao-parados-no-congresso>. Acesso em 13 de outubro de 2014.

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos de danos a terceiros, oriundos de ações ou omissões, de falta do serviço ou de fatos do serviço, da obra ou da coisa, imputados às pessoas jurídicas de direito público, às de direito privado prestadoras de serviços públicos e aos respectivos agentes.<sup>128</sup>

Dentre outras questões, o Projeto versa sobre as hipóteses e requisitos para caracterização da responsabilidade civil do Estado e mesmo as formas pelas quais os danos causados a terceiros seriam ressarcidos. A proposição é fruto de uma Comissão instituída no âmbito do Ministério da Justiça e da Advocacia Geral da União, no ano de 2002, sob a presidência do jurista Caio Tácito,<sup>129</sup> e foi apresentada originariamente, em 2009, pelo Deputado Flávio Dino, por sugestão do Ministro Gilmar Mendes, quando Presidente do Supremo Tribunal Federal.<sup>130</sup>

À sua justificação, afirma-se que a jurisprudência “vem consolidado diretrizes acerca das principais controvérsias que cercam a temática”, o que não afastaria a necessidade de se emitir marcos normativos, com o intuito declarado de garantir aos cidadãos meios para obterem com mais celeridade as reparações pelos danos causados por agentes estatais.

Busca-se aplicar as disposições do Projeto aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); às autarquias e fundações públicas; às empresas públicas e sociedades de economia mista; às prestadoras de serviços públicos; às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos; aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário (quando no desempenho de função administrativa), bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas e ao Ministério Público; às Comissões Parlamentares de Inquérito; e às atividades notariais e de registro (nestes casos, haveria responsabilidade solidária do Estado com os delegados destes serviços):

Art. 1º (...) § 1º. Os preceitos desta Lei se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às respectivas autarquias e fundações públicas; às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas

<sup>128</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=840403&filename=PL+412/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=840403&filename=PL+412/2011). Acesso em 18 de outubro de 2014.

<sup>129</sup> A Comissão foi integrada por Odete Medauar (escolhida relatora), Carlos Alberto Menezes Direito, Sérgio de Andréa Ferreira, Ivete Lund Viegas, João Francisco Aguiar Drumond, Thereza Helena de Miranda Lima e Yussef Said Cahali, tendo estes dois últimos não participado das reuniões por motivos pessoais.

<sup>130</sup> ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Relator apresenta parecer favorável a projeto que trata da responsabilidade civil dos estados**. Disponível em: <http://www.ampeb.org.br/?p=2387>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

subsidiárias, prestadoras de serviços públicos; às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e a todas as pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos.

§ 2º. As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e outras pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos, regem-se pelos preceitos desta Lei, quando os fatos geradores da responsabilidade se relacionarem com os serviços públicos que desempenham.

§ 3º. As empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas, no tocante às obrigações decorrentes da responsabilidade civil.

§ 4º. Os preceitos desta Lei aplicam-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos Estados e às Câmaras Municipais, quando no desempenho de função administrativa, observados os capítulos VIII e X desta Lei, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas e ao Ministério Público, como previsto nos capítulos IX e XI.

§ 5º. As normas desta Lei estendem-se aos atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, no que couber. § 6º. Aplicam-se, também, os preceitos desta Lei às atividades notariais e de registro, casos em que a responsabilidade é solidária entre o Poder Público e os delegados desses serviços.<sup>131</sup>

Em seu artigo 2º, consagra-se, em redação idêntica à do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, a modalidade objetiva da responsabilidade estatal. Inclusive, ressalva-se o direito de regresso contra o causador do dano nos casos de dolo ou culpa:

Art. 2º. 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 causador do dano, nos casos de dolo ou culpa.<sup>132</sup>

No Projeto, também, constam definições de conceitos como “serviço público”, “falta do serviço” e “omissão”. Quanto aos serviços públicos, são entendidos como toda atividade pública, seja executada diretamente pelo Estado, seja por particulares, a qualquer título:

Art. 3º. Para os fins desta Lei considera-se: (...) VIII - serviço público - toda atividade pública, executada diretamente ou mediante concessão, permissão, autorização, ou a outro título.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=840403&filename=PL+412/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=840403&filename=PL+412/2011). Acesso em 18 de outubro de 2014.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> Idem.

A falta do serviço, por sua vez, é concebida em termos semelhantes aos postulados pela teoria da *faute du service* francesa, abrangendo as hipóteses de não funcionamento, funcionamento insuficiente, inadequado, tardio ou lento do serviço público. Releva destacar que, nos termos do Projeto, não apenas nos casos de falta do serviço o Estado seria responsabilizado, mas também pelos próprios fatos do serviço, tidos como qualquer evento objetivamente lesivo decorrente da prestação do serviço público:

Art. 3º: Para os fins desta Lei considera-se: (...)

III- falta do serviço - o não-funcionamento ou o funcionamento insuficiente, inadequado, tardio ou lento; (...)

V - fato do serviço - todo evento, objetivamente lesivo e para cuja caracterização se exige, tão-somente, o nexo de causalidade com o dano.<sup>134</sup>

Quanto à omissão estatal, é tida como a “ausência de atuação adequada em situação de risco”, descumprindo-se dever imposto pelo ordenamento jurídico.<sup>135</sup> Omissão, esta, bastante para configurar a responsabilidade estatal pela reparação dos danos aos quais dê causa. Ao artigo 6º, expressamente se estabelece o nexo de causalidade entre o dano e a atuação estatal como requisito para caracterização da responsabilidade do Estado:

Art. 6º. Para configurar-se a responsabilidade deve ficar comprovada a existência de vínculo entre o dano e a ação ou omissão ou falta do serviço, e fatos do serviço, da obra ou da coisa.<sup>136</sup>

Nos termos do Projeto, não mais se diferenciaria o tratamento dado às diversas formas pelas quais o funcionamento da máquina administrativa pode causar danos a particulares. Seja nos casos de conduta comissiva, omissiva, de falta do serviço, de fatos do serviço, das obras e das coisas, propõe-se adotar a modalidade objetiva da responsabilidade estatal.

---

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> “Art. 3º. Para os fins desta Lei considera-se: (...) II - omissão - a inércia, a falta ou insuficiência de atos jurídicos, de medidas ou de operações materiais, a ausência de atuação adequada em situação de risco, o descumprimento de dever imposto pelo ordenamento jurídico; (...)

<sup>136</sup> Idem.

Isto não significa, no entanto, que se pretende aplicar a teoria do risco integral. Aos artigos 7º e 8º, são reconhecidas causas excludentes e minorantes desta responsabilidade. Neste rol, elencam-se a força maior, o caso fortuito, o fato de terceiro e a culpa exclusiva da vítima:

Art. 7º. São causas excludentes da responsabilidade a força maior, o caso fortuito, o fato de terceiro e a culpa exclusiva da vítima.

Parágrafo único - Se as ações ou omissões da pessoa jurídica, as faltas de serviço ou os fatos do serviço, da obra e da coisa, concorrerem com a força maior, do caso fortuito ou do fato de terceiro, bem como na hipótese de culpa da vítima, haverá responsabilidade proporcional. Art. 8º. Se o dano for provocado por uma pluralidade de causas, todas deverão ser proporcionalmente consideradas na determinação do valor do ressarcimento.<sup>137</sup>

Ao elencar este amplo rol de causas excludentes da responsabilidade estatal, acaba-se por gerar certa incerteza com relação a sua aplicação nos casos de danos decorrentes de movimentos multitudinários. Isto porque, conforme previamente exposto, há autores que os classificam como fatos de terceiros, pelos quais o Estado não seria responsável. Esta tese, a princípio, parece agasalhada pelas disposições do Projeto em análise.

Às disposições finais, no entanto, há a previsão de que “os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se subsidiariamente os preceitos desta Lei”.<sup>138</sup> Deste modo, por sua subsidiariedade, as incertezas decorrentes do *caput*, do artigo 7º, do Projeto de Lei nº 412/2011, seriam afastadas pela promulgação do Projeto de Lei nº 5.952/2013.

Releva destacar, ademais, o artigo 22, do Projeto de Lei nº 412/2011, que fixa prazo diferenciado para a prescrição da pretensão de ressarcimento dos danos decorrentes da atuação estatal. Ampliando o prazo trienal estabelecido ao artigo 206, § 3º, V, do Código Civil,<sup>139</sup> estabelece-se o prazo prescricional de cinco anos para as ações de responsabilização civil do Estado, contados a partir da data da lesão ou do conhecimento pela vítima do autor do dano. Contudo, caso seja interposta ação penal em face do agente causador do dano, interrompe-se o prazo prescricional.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> “Art. 23. Os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se subsidiariamente os preceitos desta Lei”.

<sup>139</sup> “Art. 206. Prescreve: (...) § 3º Em três anos: (...) V - a pretensão de reparação civil”.

<sup>140</sup> “Art. 22. Prescreve em cinco anos a ação de responsabilidade civil do Estado, nos termos desta Lei. §1º.

Por fim, quanto aos créditos correspondentes às respectivas indenizações, com o intuito de agilizar sua prestação, propõe-se conferir-lhes natureza alimentar e de dívida de valor.<sup>141</sup> Com estas medidas, e em consonância com as demais propostas constantes no Projeto - como a adoção da responsabilidade objetiva de forma homogênea, por exemplo -, busca-se propiciar “alternativas benéficas” aos autores das demandas reparatórias.

### **3.2. O Projeto de Lei nº 5.952/2013**

Importa, ainda, remissão ao Projeto de Lei nº 5.952/2013, de autoria do Deputado Guilherme Campos (PSD/SP), que dispõe especificamente sobre a responsabilidade do Estado pelos danos causados por movimentos multitudinários, apresentando perspectivas interessantes. À justificção do Projeto, afirma-se que os movimentos sociais de junho de 2013, além de demonstrarem uma maior consciência política da sociedade, chamaram atenção, também, para “uma velha lacuna legal existente no ordenamento jurídico brasileiro”, qual seja: a responsabilidade pelos prejuízos causados ao patrimônio de particulares nos casos de atos de vandalismo, saques e depredações.

Toma-se como pressuposto a concepção de segurança pública formulada por Sônia Sterman em obra voltada ao tema (referida no tópico 2.3), e, após reconhecer as dificuldades teóricas e práticas para se obter a reparação dos danos sofridos, postula-se a necessidade de se apresentar uma solução “justa e desburocratizada para restabelecer, antes que o prejuízo social, material e psicológico seja irreparável, a vida do cidadão lesado”.<sup>142</sup>

De início - e talvez este seja o aspecto mais peculiar do Projeto -, reputa-se à União o dever de ressarcir os danos decorrentes de movimentos multitudinários. Em

---

O termo inicial do prazo prescricional é a data em que se configurar a lesão ou aquela em que o legitimado para agir tiver conhecimento de quem seja o responsável, prevalecendo o fato que ocorrer por último. § 2º. Proposta ação penal em face do agente, interrompe-se o prazo de prescrição”.

<sup>141</sup> “Art. 24. Os débitos correspondentes a indenizações decorrentes de decisões da responsabilização civil do Estado têm natureza alimentar e de dívida de valor”.

<sup>142</sup> Em alguns casos - afirma-se à justificção do Projeto de Lei nº 5.952/2013 - afasta-se a responsabilidade por se considerarem os atos de multidão fatos de terceiro; em outros, aplicando-se a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado por omissão, exige-se a comprovação pela vítima da omissão culposa; e há, ainda, a aplicação da teoria da reserva do possível, que condiciona a efetividade dos direitos sociais prestacionais às possibilidades financeiras do Estado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1109215.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2014.

que pese, conforme referido, não haja no País legislação que regule a matéria, tradicionalmente os tribunais pátrios têm imputado tal responsabilidade aos Estados Membros, constitucionalmente incumbidos da manutenção da ordem pública.<sup>143</sup> Sendo o dano decorrente de falha na prestação de serviço atribuído aos Estados, seria entre sua ineficiência e o evento danoso que se estabeleceria o nexo de causalidade exigido como requisito unânime para caracterização da responsabilidade extracontratual.

De fato, ao postular a responsabilização da União pelos danos decorrentes de movimentos multitudinários, o Projeto, neste ponto, se mostra, a princípio, incompatível com o artigo 144, parágrafo 5º, da Constituição Federal. Afinal, por força deste dispositivo, em consonância com o artigo 37, § 6º, da própria Lei Fundamental, é sobre o ente que deu causa ao dano que deve recair a responsabilidade por sua reparação. Sendo o Estado responsável pela prestação do serviço de segurança pública, e tendo o dano decorrido de ineficiência ou ausência, na prestação deste serviço, deduz-se logicamente que seria ele o responsável pelas indenizações devidas.

Contudo, essa controvérsia é resolvida ao ser tratada como hipótese de mutação constitucional, processo espontâneo que se dá não apenas pela mudança no entendimento jurisprudencial, mas também por complementação legislativa e por práticas governamentais.<sup>144</sup> Ao Projeto, não se busca afastar a competência dos Estados pela prestação do serviço de segurança pública, mas apenas transferir ao ente federal a responsabilidade por uma hipótese específica de falha na prestação deste serviço aos administrados, que, originalmente, por força do artigo 144, § 5º, da

---

<sup>143</sup> “Art. 144 (...) § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”. Outra não é a conclusão de Corrêa Bittencourt, ao analisar caso de responsabilidade estatal por intranquilidade pública no Estado do Paraná: “(...) é lícito concluir que as empresas industriais (unidades produtoras), que experimentaram prejuízos (danos efetivos e lucros cessantes decorrentes da diminuição do ritmo da produção) têm ação de indenização contra o Governo do Estado-membro, ao qual incumbe a manutenção da ordem”. Vide: BITTENCOURT, Mario Disney Corrêa. *Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de intranquilidade pública – danos causados a produção das empresas em virtude de perturbação da ordem pública – ineficiência do Poder Público. Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil*, vol. 8, out. 2011, p. 644.

<sup>144</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral*. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2010, 345 f., p. 95. Neste sentido, Nelson Nery Júnior classifica as mutações constitucionais como modificações naturais e não forçadas que ocorrem na Constituição, sem alteração textual, “em virtude de interpretação legislativa, administrativa e jurisdicional, bem como por práticas, usos e costumes”. Vide: NERY JÚNIOR, Nelson. *Anotações sobre mutação constitucional – Alteração da Constituição sem modificação do texto, decisionismo e Verfassungsstaat*. In: *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*. SARLET, Ingo Wolfgang; LEITE, George Salomão (Orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 94.

Constituição, cominado com o artigo 37, § 6º, da Lei Fundamental, era dos Estados Membros. Alterar-se-ia, inclusive, interpretação já consolidada sobre o tema no âmbito dos tribunais pátrios, com o objetivo declarado de possibilitar um efetivo e célere ressarcimento às vítimas de danos causados por atos de multidão.

Ademais, além de buscar alterar o sentido original do artigo 144, § 5º, da Constituição Federal, busca-se acrescer ao artigo 43 do Código Civil,<sup>145</sup> um parágrafo único, responsabilizando objetivamente a União por eventuais indenizações:

Art. 2º O art. 43 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art.43. ....

Parágrafo único. No caso de danos materiais causados por movimentos multitudinários é a União civilmente responsável pela indenização decorrente do dano, independentemente de culpa ou dolo.<sup>146</sup>

Em seu artigo 3º, apresenta-se um conceito próprio do que seriam os danos causados por movimentos multitudinários, classificando-os como “atos coletivos da massa anônima que resultem em saques, depredações, vandalismo, lucros cessantes e demais danos ocasionados pela aglomeração de pessoas”.<sup>147</sup> Ainda, estipula-se o prazo de trinta dias para que a União efetue pela via administrativa o ressarcimento dos prejuízos suportados pelas vítimas:

Art. 4º A indenização de que trata o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, deverá ser paga em até 30 dias contados da notificação da ocorrência do dano.<sup>148</sup>

A previsão de reconhecimento da responsabilidade do Estado pela via administrativa representa um marco importante na história do instituto da responsabilidade extracontratual estatal, assim como a fixação de prazo para a efetuação do ressarcimento devido. E os procedimentos para a efetivação do pagamento deverão ser regulamentados pela Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República em de noventa dias, nos termos do artigo 5º do Projeto:

<sup>145</sup> “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

<sup>146</sup> Vide: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1109215.pdf> Acesso em 17/08/2014.

<sup>147</sup> “Art. 3º Para efeitos desta lei consideram-se danos causados por movimentos multitudinários os atos coletivos da massa anônima que resultem em saques, depredações, vandalismo, lucros cessantes e demais danos ocasionados pela aglomeração de pessoas”.

<sup>148</sup> Vide: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1109215.pdf> Acesso em 17/08/2014.

Art. 5º A Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República editará regulamento sobre os procedimentos para notificação e para indenização, a ser publicado em até 90 dias contados a partir da data de publicação desta Lei.

Em síntese, pode-se apontar como principais características do Projeto: a) a tentativa de conferir regulamentação específica ao instituto da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários; b) a responsabilização da União pela falha na prestação do serviço de segurança pública, que, a princípio, no tocante à preservação da ordem pública, é de competência dos Estados; c) a adoção da modalidade objetiva de responsabilização, destoando da doutrina especializada majoritária; d) a previsão de reconhecimento da responsabilidade da Administração Pública pela via administrativa; e e) a fixação de um prazo máximo para o pagamento das indenizações devidas às vítimas.

Tais características, especialmente a objetivação da responsabilidade e a estipulação de prazo para o pagamento da indenização, tornam o Projeto de Lei nº 5.952/2013 uma importante e pioneira tentativa de facilitar e desburocratizar a efetivação do ressarcimento das vítimas de atos de multidão.

## CONCLUSÃO

A responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários se insere no controverso tema de sua responsabilidade extracontratual por omissão ou falha na prestação de serviços públicos, extraída do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Quanto à matéria, a doutrina especializada se divide: de um lado, há os que defendem a subjetividade da responsabilização estatal nestas hipóteses; de outro, os que entendem se tratar de hipótese de responsabilidade objetiva do Estado.

A controvérsia quanto à natureza jurídica da responsabilidade estatal por conduta omissiva, contudo, não se restringe ao âmbito doutrinário, fazendo-se presente também na própria Corte Suprema do País. Apesar da riqueza e da consistência dos argumentos expendidos para defender ambas as teorias, entende-se mais adequada a tese de responsabilização objetiva do Estado, tanto nos casos em que seu comportamento ineficiente seja comissivo (mau funcionamento do serviço), quanto naqueles em que seja omissivo (não funcionamento ou funcionamento tardio), de forma homogênea.

Em que pese parte da doutrina e mesmo dos tribunais pátrios optem por responsabilizar a Administração apenas nos casos em que a vítima demonstre a caracterização da omissão culposa, sob a ótica da repartição dos encargos sociais e do dever de eficiência na prestação de serviços por parte do Estado, entende-se que ele deve responder objetivamente por tais prejuízos. Aplicando-se a teoria da *faute du service*, tal como concebida originalmente em França, bastaria ao lesado demonstrar a ocorrência do ato de multidão e a extensão do dano causado para que o Estado seja obrigado a ressarcir-lo.

Pela previsibilidade de tais atos, precedidos por grandes aglomerações de indivíduos, sua própria ocorrência expõe a falha do serviço de segurança pública, cabendo ao Estado reparar os danos que deles decorram. Entende-se que esta é a solução mais adequada em tais hipóteses.

Em França, este foi o sentido da evolução histórica do instituto. Atualmente, ao Código de Segurança Interna, em seu artigo L211-10, responsabiliza-se o Estado, expressa e objetivamente, pelos danos e prejuízos causados sobre pessoas ou bens por multidões.

No Brasil, há forte controvérsia doutrinária quanto à responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários, muito por consequência das divergências acerca da natureza jurídica da responsabilidade do Estado por conduta omissiva. No caso, a omissão se refere, especificamente, à não prestação ou prestação ineficiente ou tardia do serviço de segurança pública.

Também nestes casos, acredita-se que a solução mais adequada seja a aplicação da teoria objetiva da responsabilidade do Estado. Assim, para afastar seu dever de indenizar, caberia ao ente estatal comprovar a incidência, em cada caso, de alguma causa excludente de sua responsabilidade.

No campo da jurisprudência, o tema não foi muito desenvolvido no País, sendo poucos e antigos os julgados que apreciam a existência e a natureza da responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários. Predomina, entre os tribunais, desde o início do século passado, a tese de que, para haver responsabilidade do Estado, é preciso que se caracterize um procedimento de segurança omissivo das autoridades policiais, deixando de prestar a segurança e garantia às propriedades particulares, quando tinham o dever e a obrigação de fazê-lo, diante de ameaça ou depredação iminente.

A tendência, contudo, é de alteração deste quadro, com a prevalência da teoria da responsabilidade objetiva do Estado por movimentos multitudinários. Aos Projetos de Lei nº 412/2011 e nº 5.592/2013, dois dos mais importantes em relação ao tema, busca-se garantir aos cidadãos meios para obterem com mais celeridade as reparações pelos danos causados pelo funcionamento da máquina administrativa. Em ambos, há a proposta de responsabilizar objetivamente o Estado pelos danos que cause a particulares, tanto por conduta comissiva quanto omissiva. Solução, esta, que se entende, de fato, mais adequada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, abril/junho 2004, p. 263-273.

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Relator apresenta parecer favorável a projeto que trata da responsabilidade civil dos estados**. Disponível em: <http://www.ampeb.org.br/?p=2387>. Acesso em 12 de setembro de 2014.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da Administração Pública – aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e jurisprudência brasileiras. *In*: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 293-336.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil do Estado por omissão. **Revista argentina del régimen de la administración pública**, v. 326. Buenos Aires: RAP, 2006, p. 45-52.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006.

BITTENCOURT, Mario Disney Corrêa. Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de intranquilidade pública – danos causados a produção das empresas em virtude de perturbação da ordem pública – ineficiência do Poder Público. **Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil**, v. 8, out. 2011, p. 629-644.

BRASIL. Código Civil. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Brasília. DF: Senado, 2002.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado, 1988.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1095309**. Relator Min. Luiz Fux, DJ de 01/06/2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AI 724098**. Relator Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJ de 29/04/2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 109615**. Relator Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ de 02/08/1996.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 140270**. Relator Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ de 18/10/1996.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 179147**. Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 27/02/1998.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 180602**. Relator Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ de 16/04/1999.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 382054**. Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 01/10/2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 369820**. Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 27/02/2004.

BUHRING, Marcia Andrea. **Responsabilidade civil extracontratual do Estado**. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Curitiba, 2002, 242 f.

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

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. **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal / Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal: 2ª Região**. Rio de Janeiro: EMARF - TRF 2ª Região / RJ 2007 – v. 8, n. 1, ago. 1999, p. 9-47.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade do Estado. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, v. 4, n. 226, ago. 1996, p. 5-26.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16 ed., São Paulo: Atlas, 2003.

FACHIN, Zulmar. **Responsabilidade patrimonial do Estado por ato jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERRAZ, Luciano. *Responsabilidade do Estado por omissão legislativa – o caso do art. 37, X, da Constituição da República*. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 208-223.

FRANÇA. **Code de la sécurité intérieure. Version consolidée au 1 octobre 2014**. Disponível em: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=994126AF44BC4B03CED76C51F1AF1221.tpdjo17v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000025503132&idArticle=LEGIARTI000025505158&dateTexte=20141008&categorieLien=cid#LEGIARTI000025505158](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=994126AF44BC4B03CED76C51F1AF1221.tpdjo17v_3?cidTexte=LEGITEXT000025503132&idArticle=LEGIARTI000025505158&dateTexte=20141008&categorieLien=cid#LEGIARTI000025505158). Acesso em 08 de outubro de 2014.

G1 ESPÍRITO SANTO. **Manifestação leva 100 mil as ruas de Vitória e minoria destrói cidade.** Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2013/06/manifestacao-leva-100-mil-ruas-de-vitoria-e-minoria-destroi-cidade.html>. Acesso em: 11 de setembro de 2014.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo. (Orgs.). **Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos.** São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 155-201.

GASPARINI, Diogenes. **Curso de direito administrativo.** 8ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária.** Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014, 614 f.

ITÁLIA. **Costituzione della Repubblica Italiana.** Tipografia del Senato, dicembre 2012. Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em 08 de outubro de 2014.

ITÁLIA. **Il Codice Civile Italiano.** R.D. 16 marzo 1942, n. 262 Approvazione del testo del Codice Civile (Pubblicato nella edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale, n. 79 del 4 aprile 1942). Disponível em: [http://www.jus.unitn.it/cardoza/obiter\\_dictum/codciv/Codciv.htm](http://www.jus.unitn.it/cardoza/obiter_dictum/codciv/Codciv.htm). Acesso em 08 de outubro de 2014.

JOSSERAND, Louis. Evolução da Responsabilidade Civil. **Revista Forense**, v. 86, abr. 1941, p. 548-559.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2008.

MARQUES, Carlos Roberto. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos judiciais. In: VIEIRA, Patricia Ribeiro Serra. **Responsabilidade civil empresarial e da Administração Pública.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 247-267.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 56-65.

NERY JÚNIOR, Nelson. Anotações sobre mutação constitucional – Alteração da Constituição sem modificação do texto, decisionismo e Verfassungsstaat. In: **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional.** SARLET, Ingo Wolfgang; LEITE, George Salomão (Orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 73-109.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil da Administração Pública aspectos do Direito brasileiro positivo vigente: art. 37, §6º, da CF/1988 e art. 15, do CC/1916. **Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil**, vol. 6, out. 2011, p. 25-34.

NOROSCHNY, Roberta. Responsabilidade extracontratual do Estado. In: HARGER, Marcelo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 385-408.

PORTUGAL. **Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro**. Diário da República, 1.ª série — N.º 251 — 31 de Dezembro de 2007. Disponível em: [http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/responsabilidade-civil/downloadFile/attachedFile\\_f0/LEI\\_67.2007.pdf?nocache=1199356652.49](http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/responsabilidade-civil/downloadFile/attachedFile_f0/LEI_67.2007.pdf?nocache=1199356652.49). Acesso em 08 de outubro de 2014.

SANTOS NETO, João Antunes dos. A responsabilidade pública no direito brasileiro e no direito estrangeiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, janeiro/março 2005, p. 255-298.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2010, 345 f.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. **Política para quem não quer só comida**. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/politica-para-quem-nao-quer-so-comida>. Acesso em 27 de setembro de 2014.

SAAD, Renan Miguel. A responsabilidade civil do Estado por atos administrativos comissivos e omissivos. In: **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado. Doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995, p. 49-77.

STERMAN, Sonia. **Responsabilidade do Estado**. 2 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

UOL NOTÍCIAS. **Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>. Acesso em: 11 de setembro de 2014.

VEJA. **Rio conta os prejuízos da batalha da Alerj**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/rio-counta-os-prejuizos-da-batalha-da-alerj>. Acesso em 11 de setembro de 2014.

WILLEMANN, Flavio de Araujo. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de Direito Público e o Código Civil de 2002 (Lei Nacional nº 10.406/2002). In: OSORIO, Fabio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coords.). **Direito Administrativo – estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 343-377.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da Responsabilidade do Estado na Omissão da Fiscalização Ambiental. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 70-88.