

## RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO POR MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS

Recebido em: 14/06/2024

Aceito em: 22/08/2024

DOI: 10.25110/akropolis.v32i1.2024-11349



José Antonio Assad e Faria Júnior <sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a responsabilidade extracontratual do Estado por danos decorrentes de movimentos multitudinários, uma questão complexa no direito administrativo. O estudo investiga a evolução histórica do instituto, desde a teoria da irresponsabilidade estatal absoluta até as teorias contemporâneas que distinguem entre responsabilidade subjetiva e objetiva. A pesquisa inclui discussão detalhada das principais teorias e fundamentos legais no contexto brasileiro. Conclui-se que, para uma aplicação eficaz das normas, é essencial considerar tanto os aspectos legais quanto as circunstâncias fáticas de cada caso, visando uma proteção mais equitativa dos direitos fundamentais em situações de violência coletiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade do Estado; Movimentos multitudinários; Responsabilidade extracontratual; Direito administrativo.

### STATE'S EXTRACONTRACTUAL LIABILITY FOR MASS MOVEMENTS

**ABSTRACT:** This article examines the extracontractual liability of the State for damages resulting from mass movements, a complex issue in administrative law. The study investigates the historical evolution of this concept, from the theory of absolute state immunity to contemporary theories distinguishing between subjective and objective liability. The research includes a detailed discussion of the main theories and legal foundations in the Brazilian context. It concludes that, for effective application of the norms, it is essential to consider both legal aspects and factual circumstances of each case, aiming for a more equitable protection of fundamental rights in situations of collective violence.

**KEYWORDS:** State liability; Mass movements; Extracontractual liability; Administrativelaw.

### RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO POR MOVIMIENTOS MULTITUDINARIOS

**RESUMEN:** Este artículo examina la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños resultantes de movimientos multitudinarios, un tema complejo en el derecho administrativo. El estudio investiga la evolución histórica de este concepto, desde la teoría de la inmunidad absoluta del Estado hasta las teorías contemporáneas que distinguen entre responsabilidad subjetiva y objetiva. La investigación incluye una discusión detallada de las principales teorías y fundamentos legales en el contexto brasileño. Se concluye que,

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público. Procuradoria Geral do Município de Campo Largo.

E-mail: [joseassadjunior@gmail.com](mailto:joseassadjunior@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8835-5489>

para una aplicación eficaz de las normas, es esencial considerar tanto los aspectos legales como las circunstancias fácticas de cada caso, con el objetivo de una protección más equitativa de los derechos fundamentales en situaciones de violencia colectiva.

**PALABRAS CLAVE:** Responsabilidad del Estado; Movimientos multitudinarios; Responsabilidad extracontractual; Derecho administrativo; Violencia colectiva.

## 1. INTRODUÇÃO

A responsabilidade do Estado por danos decorrentes de movimentos multitudinários é um tema de consideráveis relevância e complexidade no direito administrativo. Esta problemática envolve a análise jurídica da responsabilização estatal frente aos prejuízos ocasionados por ações coletivas que resultam em danos a propriedades públicas e privadas, bem como à integridade física de indivíduos.

O presente artigo busca investigar a evolução histórica do instituto da responsabilidade estatal por movimentos multitudinários, delineando suas bases legais e teóricas. Inicialmente, será apresentada uma introdução às noções e ao desenvolvimento histórico do instituto, com referência a marcos significativos como a Revolução Francesa de 1789, que trouxe à tona a necessidade de distinguir entre atos de império e atos de gestão do Estado.

Em seguida, serão examinadas as principais teorias desenvolvidas pela doutrina nacional, bem como os fundamentos legais que embasam a responsabilidade do Estado por atos de multidão, conforme previstos na Constituição Federal e no Código Civil.

Pretende-se, com este estudo, contribuir para o entendimento e a aplicação das normas existentes, oferecendo uma perspectiva crítica e fundamentada sobre a responsabilidade do Estado em situações de violência coletiva.

## 2. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR MOVIMENTOS MULTITUDINÁRIOS

### 2.1 Noções introdutórias e evolução histórica do instituto

A busca pela reparação de danos causados por terceiros ao seu patrimônio é anseio de todo ser humano, decorrente do próprio senso comum da experiência humana (Bacellar Filho *in* Freitas, 2006, p. 300). Tal noção prepondera desde tempos imemoriais nas relações entre particulares, materializando-se já nas primeiras codificações de que se tem notícia, como a Lei de Talião, o Código de Hamurabi e o Pentateuco, por exemplo (Bacellar Filho *in* Freitas, 2006, p. 300).

Com relação aos danos causados pelo Estado, no entanto, esta busca pelo ressarcimento dos prejuízos suportados por particulares data de período mais recente. A responsabilidade civil do Estado passou por um ciclo evolutivo lento, que culminou, após um longo percurso, com sua alçada ao status de princípio constitucional (Marques *in* Vieira, 2004, p. 248).

Embora atualmente a responsabilidade do Estado por danos causados a particulares pareça óbvia, à época dos Estados absolutistas ela era negada em sua completude (Noroschny *in* Harger, 2007, p. 386). Vigia, então, tanto nos Estados de tradição romano-germânica quanto naqueles da *common law*, a tese de que o monarca e o Estado não eram passíveis de errar - “*the King can do no wrong*” ou “*le roi ne peut mal faire*” - (Santos Neto, 2005, p. 260-262).

Concebeu-se, assim, a teoria da irresponsabilidade do Estado, cujo fundamento repousava na ideia de soberania (Di Pietro, 2003, p. 525). Segundo Romeu Felipe Bacellar Filho:

(...) na concepção política do Estado absolutista, não era lícito conceber a reparação dos danos causados pelo poder público, pois não se admitia a constituição de direitos contra o Estado Soberano, imbuído da prerrogativa de ampla e irrestrita imunidade (Bacellar Filho, 2007, p. 202-203).

O Rei, tido como verdadeiro delegatário dos desígnios de Deus, não podia agir erradamente, de modo que, em face de sua infalibilidade,<sup>2</sup> o Estado era inimputável em termos de responsabilidade (Bacellar Filho, 2007, p. 203).

Esta teoria da irresponsabilidade “absoluta” do Estado, estendida também a seus agentes, jamais vigorou no Brasil (Noroschny *in* Harger, 2007, p. 386).<sup>3</sup> À Constituição de 1824, adotou-se a teoria da irresponsabilidade do Estado enquanto pessoa jurídica, estabelecendo-se, no entanto, em seu artigo 179, inciso XXIX, a responsabilidade exclusiva dos “empregados públicos”. A Constituição Republicana de 1891 recepciona também, nestes mesmos moldes, a tese do Estado irresponsável, ao *caput* de seu artigo 82 (Bacellar Filho *in* Freitas, 2006, p. 302).

Esta teoria, no entanto, padecia de forte contradição: sendo o Estado pessoa jurídica – vale dizer, sujeito de direitos e obrigações – a quem se outorga a tutela do

<sup>2</sup> Tal infalibilidade não se limitava à pessoa do Rei, mas se estendia também a todos os funcionários e altos funcionários da coroa (“servants of the crown”). Ver: 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. 261.

<sup>3</sup> Ver, também: 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. 43.

Direito, não se pode admitir que, nesta condição, ele próprio viole a ordem jurídica ao, por ação ou omissão, causar danos a terceiros (Santos Neto, 2005, p. 62). Bacellar Filho sintetiza a crítica com propriedade: a ausência da responsabilidade civil do Estado, afirma, “constituía a própria negação do Direito por quem, primariamente, tinha incumbência de tutelá-lo” (2006, p. 301).

Com a percepção desta contradição, e na esteira da evolução do próprio Estado de Direito e do princípio da legalidade, começou-se a desenvolver a responsabilidade do Estado, como instrumento de legalidade, passando-se, gradualmente, a se exigir que seus atos fossem conforme o Direito (Brunini *apud* Buhring, p. 81).

O primeiro passo neste sentido, se deu ainda na linha da teoria da irresponsabilidade, com a chamada responsabilização indireta do Estado. Passou-se a admitir a possibilidade de o lesado “procurar o ressarcimento do dano perante o próprio agente estatal que, praticando ato contrário ao direito, teria descuidado de algumas funções e, individual e separadamente, causado dano a outrem” (Willeman *in* Osorio; Souto, 2006, p. 346).

Ao causar o dano, o agente público deixaria de ser assim considerado, pois entendia-se que “na qualidade de agente público nenhum preposto do Estado seria capaz de praticar ato contrário ao direito” (Willeman *in* Osorio; Souto, 2006, p. 346- 347). Segundo Zulmar Fachin (2001, p. 175), “quando o ato praticado pelo servidor era correto, dizia-se que este agia em nome do Estado; quando o ato praticado era lesivo ao direito de alguém, dizia-se então que o funcionário agia em nome próprio, ficava compelido a indenizar os prejuízos causados”. Atualmente, a irresponsabilidade civil do Estado não encontra mais respaldo.

Em um primeiro momento da responsabilização direta do Estado, a partir do final do século XVIII, a responsabilidade surge com contornos civilistas, baseada nas regras gerais de Direito Civil, exigindo-se, para sua caracterização, a demonstração da culpa do agente público pelos lesados (Buhring, 2002, p. 81).

Logo após a Revolução Francesa de 1789, desenvolveu-se a distinção doutrinária entre os atos de império, praticados pelo Rei, relacionando-se à soberania do Estado, motivo pelo qual, em relação a eles, o Estado era isento de responsabilidade; e os atos de gestão do Estado, entendidos como “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” (Buhning, 2002, p. 82-83).

Esta distinção doutrinária, ainda que artificial, teve mérito pelo fato de marcar o início da responsabilidade pública – inclusive decorrente dos movimentos multitudinários (Serman, 2011, p. 28).

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 não apenas os prejuízos materiais deles decorrentes, como também contribuir por meio do pagamento de imposto específico (Serman, 2011, p. 49 e 50). Criou-se, assim, a responsabilidade solidária dos habitantes – e não da comuna, ressalte-se -, presumindo-se todos culpados pelo movimento multitudinário. Osmoradores 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 Serman (2011, p. 50), “foi o aparecimento da responsabilidade coletiva dos habitantes da comunidade, com pagamento de importâncias consideráveis em favor do tesouro da comuna”.

Após tais considerações referentes à evolução histórica do instituto, mostra-se importante esclarecer o que se entende pelas expressões “movimentos multitudinários” e “atos de multidão”, utilizadas como sinônimos neste artigo. Juridicamente, a conceituação que se adotará é aquela apresentada por José Cretella Júnior (1980, p. 224), 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”.

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 (Serman, 2011, p. 117). 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 (Sterman, 2011, p. 120-121).

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. No entanto, caso sejam causados, em 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 (Sterman, 2011, p. 125).

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 – (Sterman, 2011, p. 125-126).

## **2.2 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, “excluindo-se, pois, da regência do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, que se refere somente aos danos produzidos por agentes públicos ou a eles equiparados” (Sterman, 2011, p. 124). 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 (Sterman, 2011, p. 129).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 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**. 5ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 968.

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” (Sterman, 2011, p. 124).

Caberia aos particulares, neste contexto, comunicarem-se com as autoridades competentes para que tomem as medidas necessárias à prevenção e repressão de tais movimentos.<sup>5</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, 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 (Sterman, 2011, p. 124).

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>6</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 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 (Di Pietro, 2003, p. 531 e 625).

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

---

<sup>5</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>6</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**. 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 124, 125 e 136.

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* (Gasparini, 2003, p. 843-844).

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 (Bandeira de Mello, 2006, p. 989-991 e 979).

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” (Caldeira, 1999, p. 22).

O ponto de partida da análise da responsabilidade estatal seriam, segundo o autor, os danos sofridos pela vítima, que deveriam ser consequência da omissão 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 (Caldeira, 1999, p. 22).

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 (Caldeira, 1999, p. 22).

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” (Caldeira, 1999, p. 22 e 29).

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 (Caldeira, 1999, p. 29 e 38).

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” (Cahali, 2007, 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>7</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 nexos 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 (Bittencourt, 2011, p. 643).<sup>8</sup>

---

<sup>7</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>8</sup> 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”.

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” (Aragão, 2004, p. 270). 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. 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” (Aragão, 2004, p. 270).

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 (Aragão, 2004, p. 271). 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. (Aragão, 2004, p. 271).

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, poupando-lhe tempo e esforços para conseguir sua indenização. Esse seria o modelo de responsabilidade (objetiva) previsto no Texto Maior. (Monteiro Filho *in* Freitas, 2006, p. 56-65).

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A responsabilidade do Estado por danos decorrentes de movimentos multitudinários é um tema de grande relevância no direito administrativo, exigindo uma análise cuidadosa tanto do ponto de vista histórico quanto jurídico. Este artigo visou fornecer uma visão abrangente sobre a evolução e a aplicação deste instituto, desde suas origens até as teorias mais recentes, que buscam equilibrar os direitos dos indivíduos com a atuação do Estado.

Historicamente, a responsabilidade do Estado por tais danos evoluiu significativamente, saindo da teoria da irresponsabilidade absoluta, baseada na soberania e na infalibilidade do monarca, para a responsabilização estatal. Esse progresso reflete a transformação dos Estados absolutistas para Estados de Direito, dos quais a legalidade e a proteção dos direitos dos cidadãos são pilares fundamentais.

No Brasil, a responsabilidade do Estado por atos de multidão é objeto de debate na doutrina, com uma divisão entre aqueles que defendem a responsabilidade subjetiva e os que advogam pela responsabilidade objetiva. A Constituição Federal e o Código Civil fornecem os fundamentos legais para essa responsabilidade, mas a aplicação prática das normas apresenta desafios significativos, especialmente em relação à prova da culpa ou da omissão do Estado.

Conclui-se que, para uma aplicação eficaz da responsabilidade estatal em casos de movimentos multitudinários, é essencial considerar não apenas os aspectos legais, mas também as circunstâncias fáticas de cada caso.

Este artigo buscou contribuir para esse debate, oferecendo uma análise fundamentada das principais teorias e práticas relacionadas à responsabilidade do Estado por atos de multidão. Espera-se que este estudo inspire futuras pesquisas e reformas que promovam uma justiça mais equitativa e eficaz na proteção dos direitos fundamentais frente à violência coletiva.

## REFERÊNCIAS

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

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.

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.

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.

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.

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

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.

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

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.

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

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.

## CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

José Antonio Assad e Faria Júnior: Autor único.