

## **AS MODALIDADES DE DANOS NOS MOVIMENTOS DE MULTIDÃO**

Mylena Furtado Raposo

Mylena Furtado Raposo

**AS MODALIDADES DE DANOS NOS MOVIMENTOS DE MULTIDÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Estado do  
Rio de Janeiro como requisito parcial  
à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Patricia Ribeiro Serra Vieira.

Rio de Janeiro

2021

## AS MODALIDADES DE DANOS NOS MOVIMENTOS DE MULTIDÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em      de setembro de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patricia Ribeiro Serra Vieira (Orientadora)  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Prof. Daniel Queiroz  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Prof. Rosângela Maria de Azevedo Gomes  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

F Furtado Raposo, Mylena  
AS MODALIDADES DE DANOS NOS MOVIMENTOS DE  
MULTIDÃO / Mylena Furtado Raposo. -- Rio de  
Janeiro, 2021.  
47

Orientador: Patricia Ribeiro Serra Vieira.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,  
Graduação em Direito, 2021.

1. Responsabilidade Civil. 2. Dano Individual.  
3. Dano Moral Coletivo. 4. Dano Anônimo. I. Serra  
Vieira, Patricia Ribeiro, orient. II. Título.

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Danyela e Marcelo, meus maiores incentivadores, sem os quais eu jamais teria chegado até aqui.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho traduz o fim de um importante ciclo, marcado por constantes mudanças que resultaram na minha evolução pessoal e profissional. Esse caminho, contudo, não poderia ter sido percorrido sozinho. Por isso, cabe aqui agradecer a cada uma das pessoas fundamentais para que essa fase pudesse ser concluída.

De início, agradeço a Deus, por sempre ter sido minha base, me sustentando e acalmado meu coração em todos os momentos em que eu não conseguia enxergar com clareza qual rumo seguir. Senhor, obrigada por sempre me mostrar que o seu tempo é perfeito e muito melhor que o meu – mesmo que inúmeras vezes eu questione ou demore a entender isso. Colocar meus planos em suas mãos é a melhor e mais desafiadora tarefa em minha vida.

Em seguida, agradeço aos meus pais, Marcelo e Danyela, que sempre me apoiaram, educaram, incentivaram, me deram conselhos, remediaram minhas preocupações, afagaram minhas lágrimas e, acima de tudo, sempre me deram todo o amor que uma filha neste mundo pode sonhar em ter. Sem vocês ao meu lado, eu nada seria.

Aos membros da minha imensa, calorosa e apaixonante família: um agradecimento especial à minha irmã, Marcella, que acompanhou de perto minhas queixas ao longo dos últimos cinco anos; ao meu avô, Carlinhos; ao meu afilhado, Mateus; e, a cada um dos meus tios e tias, primos e primas, pelo carinho e confiança depositados em mim. Vocês são igualmente responsáveis pela realização do sonho que hoje concretizo.

Aos meus amigos, mencionando aqui, de forma a representar os demais, Clara, Julie, Mari, Raquel, Renan e Tayná, agradeço por torcerem e comemorarem minhas conquistas, como se fossem suas, e por sempre me apoiarem, mesmo quando os resultados não vieram, sem nunca deixarem de acreditar em mim. Nossa amizade é além do que eu poderia sonhar.

Às minhas amigas, e agora colegas de profissão, Lari, Bia e Carol, agradeço por

## **AGRADECIMENTOS**

todos os momentos compartilhados ao longo dos anos de faculdade. Sem dúvidas, minha melhor memória da UNIRIO é a nossa amizade, que levarei para a vida toda.

Obrigada, ainda, a todos os meus professores, companheiros de trabalho e demais colegas de turma: o meu mais singelo agradecimento. O conhecimento que possuo hoje se deve a vocês; e, chegar até aqui, sem a mão de cada um, seria impossível.

Por fim, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, que, como sempre brinco, me “escolheu” para integrar seu corpo discente e, com isso, transformou minha vida de tantas maneiras que seria impossível enumerar aqui. É imensurável o prazer que sinto de ter sido aluna da melhor. Obrigada!

## RESUMO

RAPOSO, Mylena Furtado. **As modalidades de danos nos movimentos de multidão.** 2021. 47 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

O presente trabalho objetiva demonstrar quais são as modalidades de danos decorrentes de movimentos de multidões, bem como indicar suas origens e analisar as situações de incidência de responsabilidade do Estado frente a esses movimentos.

Nesse intento, privilegia o dano moral coletivo, com base, especialmente, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, a pesquisa se concretiza através do emprego do método indutivo e dedutivo, com base na doutrina e jurisprudência nacionais, antes do fenômeno pandêmico.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil. Dano Individual. Dano Moral Coletivo. Dano Anônimo.

## **ABSTRACT**

RAPOSO, Mylena Furtado. The modalities of damage in crowd movements. 2021. 47 f. Monograph (Law Degree) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

The present work aims to demonstrate the modalities of damages resulting from movements of crowds, as well as to indicate their origins and analyzing the situations in which the State is responsible for these movements.

In this sense, it privileges collective moral damages, based especially on the understanding of the Superior Court of Justice. Therefore, the research is carried out through the use of the inductive and deductive method, based on national doctrine and jurisprudence, before the pandemic phenomenon.

Keywords: Liability of the State for Omission. Multitudinous acts. Social Justice. Anonymous damage.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>MOVIMENTOS DE MULTIDÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>O DIREITO DE DANOS</b> .....	<b>17</b>
3.1	CONCEITO DE DANO .....	17
3.2	ELEMENTOS CONFIGURADORES DO DANO .....	19
<b>4</b>	<b>MODALIDADES DE DANOS</b> .....	<b>20</b>
4.1	DANO INDIVIDUAL .....	20
4.2	DANO COLETIVO .....	21
4.3	DANO ANÔNIMO .....	23
<b>5</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO FATO MULTITUDINÁRIO</b> .....	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>42</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da constante mudança que a sociedade se sujeita, o direito tem de acompanhar suas modificações e se adequar a elas de modo a oferecer soluções que garantam sua segurança e estabilidade, uma vez que a ciência do Direito é forma de conhecimento positivo da realidade social conforme normas ou regras objetivadas – tornadas objetivas – no decurso do processo histórico.

Assim, em um cenário de manifestações e crise, em que a população busca formas diretas de participação no espectro representativo e legislativo, exercendo ativamente sua cidadania, o que muitas vezes culmina em danos a particulares, deve-se preservar o equilíbrio entre os interesses daqueles que se manifestam e aqueles que sofrem com as consequências desses atos.

Para tanto, no primeiro capítulo, será estudado o conceito de movimentos de multidão, que se traduzem por serem manifestações coletivas que se orientam a um fim comum por um dado momento, viabilizando distintas formas de organização popular, comumente de caráter reivindicatório ou como forma de expressar demandas ou organizá-las

Já no segundo capítulo, apresenta-se o conceito de dano e os seus elementos qualificadores, que são elencados em: certeza, atualidade e subsistência.

Em sequência, são analisadas as modalidades de danos. Não sendo possível esgotar todas as hipóteses, foram notabilizadas três delas, a saber: o dano individual, o dano coletivo e o dano anônimo.

O dano individual, adianta-se, é modalidade a partir da qual se trata de atos promovidos por uma multidão que lesam um indivíduo em particular, e não a coletividade, podendo ser tanto moral quanto material.

Enquanto o dano coletivo é aquele que causa lesão a uma coletividade, a um determinado grupo ou comunidade, podendo ser uma lesão material ou moral. Nesse capítulo, enfatizasse o dano moral coletivo, a luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

No que se refere ao dano anônimo, se verá que é uma modalidade consagrada no âmbito do dano coletivo, visto que é a atividade do grupo que possibilita a realização do dano, e a presença de várias pessoas uma maneira de caracterizar o anonimato.

Por fim, tem-se a responsabilidade civil do estado, no âmbito da qual se verifica que, no Direito brasileiro, a multidão não é passível de ser responsabilizada civilmente, em virtude de não ser sujeito de direitos, isto é, de não ter personalidade jurídica, de modo que aqueles que tiveram seu patrimônio depredado em algum protesto de um aglomerado não podem se voltar contra ela para serem reparados.

A questão que se coloca, portanto, é de ser, ou não, caso de responsabilização da Administração Pública por eventuais danos, uma vez que é dever do Estado garantir a segurança pública de todos os cidadãos, bem como direito de todos a reparação civil pelos danos a que submetidos. E, ainda, qual seria o alcance dessa responsabilidade, ante às teorias aplicáveis à espécie.

A pesquisa realizada para a monografia, portanto, se voltou, tal como anunciado, às modalidades de danos decorrentes de movimentos de multidão, partindo-se da premissa de que, na impossibilidade de identificação dos autores do dano, se viesse a delimitar qual teoria se legitima quando da responsabilização civil estatal face às avarias causadas por aglomerados, na doutrina e jurisprudência nacionais.

## 2 MOVIMENTOS DE MULTIDÃO

Inicialmente, cabe conceituar o que são movimentos de multidão. São manifestações coletivas decorrentes de movimentos sociais, populares ou de massa que se orientam a um fim comum por um dado momento, viabilizando distintas formas de organização popular, comumente de caráter reivindicatório ou como forma de expressar demandas ou organizá-las.

Segundo Sônia Sterman<sup>1</sup>, os movimentos sociais constituem o gênero das manifestações coletivas, que possuem como primeira espécie os movimentos multitudinários, por se caracterizarem como o *modo mais rudimentar de reivindicação social*, no qual a multidão causa depredações em propriedades públicas ou privadas e danos físicos a pessoas ou aos seus bens móveis.

Assim, os agrupamentos de pessoas, em decorrência da conscientização dos direitos sociais e políticos, passaram a reivindicar espaços, muitas vezes sem esse modo primário de agir dos integrantes dos movimentos multitudinários, organizando-se de forma participativa e utilizando-se de outros meios de pressão para atingir seus objetivos.

Cretella Júnior<sup>2</sup> abarca os movimentos multitudinários entre as espécies de fatos que obrigam o Estado a indenizar, lado a lado dos fatos de guerra, revoluções, falhas no serviço postal, nas escolas, nas obras públicas entre outros. Veja-se:

*Movimentos multitudinários* são deslocamentos de povos ou de parteda população, como consequência de fatos sociais, políticos ou econômicos que ocorrem num dado momento histórico [...].

Os chamados *movimentos multitudinários* provocam a intervenção dos agentes policiais encarregados da manutenção da ordem pública, no exercício legítimo do *poder de polícia* de que são detentores, já que cabe ao Estado a garantia da propriedade particular e a integridade física do cidadão, devendo empenhar-se nisso do melhor modo possível.

Nem descurar, nem exercer mal a função de polícia, censurável a incúria como censurável a violência desnecessária, o *poder de polícia* deve, tanto quanto possível, obedecer aos três limites ou barreiras que lhe impõe o Estado de direito e que não devem ser ultrapassados: os

<sup>1</sup> STERMAN, Sonia. Responsabilidade do estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 117-118.

<sup>2</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. O estado e a obrigação de indenizar. Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 105-117.

direitos dos cidadãos, as liberdades públicas e os privilégios individuais assegurados pela Constituição e pelas leis.

A força policial pode, relativamente aos *movimentos multitudinários*, conservar-se omissa ou agir. Da ação policial podem decorrer danos. Da omissão também. Agindo ou omitindo-se, o agente público policial pode causar prejuízos ao administrado e à própria Administração. A omissão configura a *culpa in omittendo* e a *culpa in vigilando*.<sup>3</sup>

Além disso, o autor reforça o caráter de imprevisibilidade dos movimentos de massa e ilustra caso de omissão estatal já em 1930:

Os *movimentos multitudinários*, motins populares ou movimentos de massa, nas praças públicas e nas ruas, tem consequências imprevisíveis. Sabe-se como principiam. Não se pode prever como terminam.

[...]

Os exemplos são frequentíssimos. Em 4 de outubro de 1930, um jornal da Bahia é empastelado pela multidão. Pedem-se garantias. A força policial comparece, mas assiste impassível a depredação, sem nada poder fazer.

A omissão, embora justificada, dos agentes encarregados da manutenção da ordem pública, tomou o Estado responsável pelos danos, decidindo a Justiça que “a tendência não só doutrinaria como jurisprudencial é situar o problema da responsabilidade civil do Estado, no campo do direito público, fora do conceito civilístico da culpa” (Acórdão de 03.01.1946, do STF, em *RD*, 10:141). Ocorre, no caso, algo que se equipara à *força maior*, ao *dano fatal*, o que excluiria a responsabilidade do Estado.<sup>4</sup>

Buzanello, por sua vez, assevera que o tema “fatos multitudinários” é controverso na doutrina e na jurisprudência. De qualquer forma, afirma que dois elementos informam a questão teórica: ato de multidão e de conduta danosa a terceiros.<sup>5</sup>

Ademais, conceitua como caso típico de conduta danosa perpetrada diretamente por multidões, perpetrado por particulares e não sendo esses agentes públicos, com interesses convergentes, praticando com violência contra pessoas e/ou que causam danos ao patrimônio público ou privado, inseridos em um contexto de anormalidade político-jurídico e social, ligados ao caráter de reivindicação genérica ou específica.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Ibidem, pp. 212-213.

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 213-214.

<sup>5</sup> BUZANELLO, José Carlos. Projeto de pesquisa apresentado em 2010 acerca da Responsabilidade Civil do Estado por Fato Multitudinário, p. 3.

<sup>6</sup> Idem. Depredação do patrimônio por fato multitudinário: imputação de responsabilidade civil. Disponível em:

Sônia Sterman conclui que "os movimentos violentos produzidos pelas multidões nada mais são que a liberação do irracional do inconsciente de cada indivíduo que foi reprimido pelo movimento político-social anterior", não deixando de ressaltar que não pretendia eleger um conceito único de multidão, até mesmo porque este conceito sofre variações de acordo com a época histórica e com o ordenamento vigente".<sup>7</sup>

Nesse viés, Boaventura de Sousa Santos<sup>8</sup> aponta que o crescimento desses movimentos foi devido aos "movimentos pela ampliação do político", observando ainda que, nos anos 80, na América Latina, a democratização teve como efeito "ao inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social."

Compreende-se, então, que o aumento desses movimentos e as mudanças dos objetivos das demandas sociais são decorrentes de inúmeros fatores, como a globalização ou a antiglobalização, a democratização de regimes políticos, as recentes ideologias políticas, as alterações dos padrões culturais em virtude do desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, a conscientização dos direitos fundamentais e da noção de cidadania.

Os movimentos sociais se traduzem como ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população de se organizar e expressar suas demandas.<sup>9</sup>

Entre eles, tem-se os movimentos sociais urbanos, que são compostos pela distinção das formas tradicionais de atuar na política (partidos e sindicatos), e pela proposição de formas específicas de participação porque afirmam novas identidades sociais.

Além disso, são formas de resistência contra a situação vigente, bem como são manifestações coletivas contra o Estado, trazendo um potencial de transformação da situação vigente, conforme definido por Ruth Corrêa Leite

---

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=92f61e23e398bc62>>. Acesso em 08 de junho de 2021, p. 6.

<sup>7</sup> GANDINI, João Agnaldo Donizeti; RANGEL, Luciana Rastelli et al. Responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários. Sua natureza objetiva. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2676>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

<sup>8</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 13.

<sup>9</sup> Ibidem, pp. 118-119.

Cardoso<sup>10</sup>.

Outrossim, destaca-se que os danos causados por atos de multidão, como a depredação do patrimônio privado, a pilhagem de estabelecimentos comerciais, os atos de vandalismo generalizado ou mesmo a destruição relacionada ao grande aglomerado de pessoas em determinado local, resultam em prejuízos que podem atingir tanto o patrimônio público quanto o privado. Portanto, a partir de agora, serão abordadas as modalidades de danos decorrentes desses movimentos.

---

<sup>10</sup> Ruth Corrêa Leite Cardoso, Movimentos sociais da América Latina, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ANPOCS, v. 1, n. 3, p. 28, fev. 1987. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_03/rbcs03\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm)>

### 3 O DIREITO DE DANOS

O dano é considerado o terceiro elemento configurador da responsabilidade civil. Ele está expressamente previsto no caput do art. 927, do Código Civil<sup>11</sup>, e, sem sua definição, não há o que se falar em dever de ressarcir, indenizar ou reconstituir.

Dessa forma, sendo nítida a sua importância no âmbito da responsabilidade civil, é imperioso o aprofundamento em seu conceito, elementos e modalidades, para que a partir desses preceitos, se possa compreender, de melhor forma, como ocorre o dano advindo por fato multitudinário e em como tal circunstância implica em responsabilidade civil.

#### 3.1 CONCEITO DE DANO

Inicialmente, é necessário que se compreenda o dano como um prejuízo. Aliás, prejuízo pode ser elencado como seu sinônimo. Seja o prejuízo material ou moral, tal distinção pouco importa. É caracterizado sempre pelo prejuízo, pela alteração (com uma definição de desvalorização) de um bem jurídico.

Nas palavras do jurista Sergio Cavalieri Filho, o dano pode ser compreendido como:

“sendo a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc. Em suma, o dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral [...]”<sup>12</sup>

Nesse sentido, na visão contemporânea, o dano não deve ser considerado como mera ofensa aos bens econômicos, mas, sobretudo, um processo de modificação da realidade material e imaterial.<sup>13</sup>

Com efeito, ainda que haja violação de um dever jurídico e que tenha havido culpa, e até mesmo dolo, por parte do infrator, nenhuma indenização será devida, uma

---

<sup>11</sup> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

<sup>12</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Atlas, 2010, p. 78.

<sup>13</sup> REIS, Clayton. Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 110.

vez que não se tenha verificado prejuízo. Se, por exemplo, o motorista comete várias infrações de trânsito, mas não atropela nenhuma pessoa nem colide com outro veículo, nenhuma indenização será devida, malgrado a ilicitude de sua conduta. Portanto, a obrigação de indenizar decorre, pois, da existência da violação de direito e do dano, concomitantemente.<sup>14</sup>

A essencialidade da presença do dano se faz necessária para que se configure a responsabilidade civil. O objetivo deste instituto é reparar a vítima pelo prejuízo sofrido, buscando reintegrá-la ao estado em que se encontrava antes da conduta danosa. Ressalta-se, portanto, que não teria cabimento a imputação da responsabilidade civil se a vítima não sofreu qualquer tipo de dano, pois não haveria o que ressarcir ou indenizar.<sup>15</sup>

Dessa forma, o dano não é uma figura pré-jurídica, nem provinda da teoria geral, mas normativa, que somente pode ser completamente descrita por meio da interpretação e aplicação das normas jurídicas em situações concretas. O dano provém de um fato, um acontecimento, que pode se revelar de múltiplas formas.

Portanto, compreende-se que a sanção resultada de uma norma de responsabilidade, no âmbito civil, só se caracteriza como efeito jurídico quando ocorrente o dano. Assim sendo, é válido afirmar que o dano é mais do que somente um requisito da responsabilidade, mas sim seu próprio fundamento, seu elemento essencial, uma vez que, sem a eclosão dele, a conduta ilícita passa a ser um indiferente, inapta a gerar responsabilidade civil.

---

<sup>14</sup> Gonçalves, Carlos Roberto Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. — 7. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012. 1. Direito civil 2. Direito civil - Brasil I. Título. CDU-347(81)

<sup>15</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Op Cit. “Sem dano pode haver responsabilidade penal, mas não responsabilidade civil. Indenização sem dano importaria enriquecimento ilícito; enriquecimento sem causa para que a recebesse e pena a quem a pagasse, porquanto o objetivo da indenização, sabemos todos, é reparar o prejuízo sofrido pela vítima, reintegrá-lo ao estado em que se encontrava antes da prática do ato ilícito. E se a vítima não sofreu nenhum prejuízo, a todo evidenciado, não haverá o que ressarcir”. p.71

### 3.2 ELEMENTOS CONFIGURADORES DO DANO

O dano, para ser considerado um dos elementos da responsabilidade civil, deve, mais do que ofender um bem juridicamente tutelado, seja material ou moral, ter outros atributos, para que, dessa forma, seja capaz de configurar o dever de indenizar.

Nessa temática, sabe-se que nem todo dano é ressarcível, mas somente o é aquele que preencher certos requisitos, que são: certeza, atualidade e subsistência.<sup>16</sup>

Sendo assim, o prejuízo certo seria aquele que impede que ocorra a indenização por algo fantástico e que só exista na imaginação do lesionado. Sendo certo, quanto à sua existência, quanto à sua efetividade, devendo a certeza do dano estar presente quando do ajuizamento da demanda. Deve o dano ser decorrente de um fato preciso e não de uma hipótese. Assim, não se pode fundar o pedido de reparação de um prejuízo em algo meramente eventual. No momento em que se tenha um prejuízo conhecido, ele fundamenta a ação de reparação, ainda que seja de consequências futuras.

Já o requisito da atualidade, se apresenta na necessidade do dano existir ou já ter existido no momento da propositura da ação. Cabe apontar, entretanto, que existem exceções, pois como se verá adiante, em certas modalidades de dano, é possível que o prejuízo futuro seja indenizável. Contudo, este prejuízo deve ser consequência de um dano presente e que os tribunais tenham elementos de apreciação para avaliar o prejuízo futuro.

E, o último elemento, se manifesta como sendo a subsistência do dano, que deve existir quando o prejudicado efetuar seu pedido na órbita judicial<sup>17</sup>, ou seja, o dano que já foi recomposto não é passível de indenização.

---

<sup>16</sup> Serra Vieira, Patricia Ribeiro. A responsabilidade civil objetiva no direito de danos/ Patricia Ribeiro Serra Vieira. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p.137.

<sup>17</sup> SANTOS, Antônio Jeová. Dano Moral Indenizável. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

## **4 MODALIDADES DE DANOS**

Já conhecendo os elementos configuradores do dano, cabe agora abordar as suas modalidades. Como visto acima, o dano é o prejuízo que culmina no dever de indenizar. Nesse sentido, é nítido que existem as mais variáveis modalidades de danos, não sendo possível, aqui, esgotar todas elas.

Este trabalho tem como eixo central, como já dito, a análise de danos ocorridos em um contexto de pluralidade de pessoas, quais sejam, os movimentos de multidão.

### **4.1 DANO INDIVIDUAL**

No âmbito dos movimentos de multidões, o dano individual deve ser compreendido como a lesão de um patrimônio particular decorrente de tal movimento. Aqui, a modalidade de dano que se trata são os atos promovidos por uma multidão que lesa um indivíduo em particular, e não a coletividade.

São exemplos de dano individual: a destruição de veículos, os incêndios de ônibus, a depredação de agências bancárias, dentre outros. O dano individual pode ser tanto material quanto moral, dependendo do caso. Isso porque, trata-se de lesão a bem patrimonial (dano material) e o aborrecimento suportado pela vítima ao ter seu bem destruído pode implicar em abalo moral suscetível de compensação.

A responsabilidade civil, nos casos de multidão, que não tem uma personalidade jurídica identificável, fica a cargo do estado – circunstância que será tratada no capítulo 5. Por fim, conclui-se que todas essas modalidades acarretam danos única e exclusivamente a uma pessoa, não sendo uma ofensa coletiva. Com efeito, a indenização pleiteada é também por um interesse individual.

## 4.2 DANO COLETIVO

Diferentemente do dano individual, o dano coletivo é aquele que causa lesão a uma coletividade, seja uma lesão material ou moral. Nesse sentido, é necessário pontuar que, frequentemente, os movimentos de multidões causam prejuízos aos bens públicos, sendo muitas vezes irreparáveis, como em casos de patrimônios históricos e culturais.

Neste intento, dar-se-á especial destaque ao dano moral coletivo, que é um instituto relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro. Com isso, cabe destacar que o dano moral coletivo é um instituto do direito civil que está intimamente relacionado com os direitos transindividuais, ou seja, com a proteção de uma coletividade.

De forma objetiva, pode-se então conceituar dano moral coletivo como sentimento de despreço que afeta toda a coletividade pela perda de valores, sentimento coletivo de comoção; de tranquilidade ou insegurança, pela lesão a bens de titularidade coletiva, como meio ambiente, paz pública, a confiança coletiva, o patrimônio (ideal) histórico, cultural, paisagístico etc. (CAVALIERI, 2014, p. 134)

Como visto no decorrer do presente trabalho, os movimentos de multidão são configurados a partir de dois aspectos: pelo ato de multidão e pela prática danosa a terceiros.<sup>18</sup> Nesse sentido, verificada lesão a bens de titularidade coletiva, como o patrimônio histórico, entende-se pela ocorrência do dano moral coletivo.

No Recurso Especial nº 1.819.993/MG, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça assentou que o dano moral coletivo é aquele "de natureza transindividual que atinge classe específica ou não de pessoas". Após, é referido que "na noção, inclui-se tanto o dano moral coletivo indivisível (por ofensa a interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (por afronta a interesses individuais homogêneos)".

Com efeito, destaca-se que a relação com a transindividualidade está ligada a reparação de violação de interesses difusos e coletivos de uma comunidade, e que até

---

<sup>18</sup> BUZANELLO, José Carlos. Op. cit., p. 3.

então, esses direitos somente eram combatidos por medidas de direito público. A partir daí surge a necessidade de estudar a tutela desses danos que estão além da esfera individual e patrimonial, e que exigem posicionamentos doutrinários que reconheçam a tutela do dano moral coletivo.

Neste sentido, Patrizia Petrelli, apud, Schreiber (2013, p.90), doutrina que:

Seja qual for o destino da nova figura, a própria discussão em torno do tema revela que os interesses difusos e coletivos, até pouco tempo combatidos apenas por medidas de direito público em sentido estrito (multas administrativas, etc.), ingressam, firmemente, no campo da responsabilidade civil e passam a exigir novos posicionamentos das cortes de todo o mundo, em oposição à dogmática tradicionalmente individualista do instituto.

Aquela Corte de Uniformização indica, por sua vez, que, para a caracterização do instituto, a conduta ilícita deve agredir, "de modo ilegal ou intolerável, os valores normativos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva" (REsp 1819993/MG, rel. Min. Herman Benjamin, 2.a T., j., 03/11/2020); configurar "grave ofensa à moralidade pública" (REsp 1303014/RS, rel. Min. Luis Felipe Salomão, rel. p/ acórdão Min. Raul Araújo, 4.a T., j. 18/12/2014); ser "grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, inquietude social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva" (REsp 1438815/RN, rel. Min. Nancy Andrichi, 3ª T., j. 22/11/2016); ou, ainda, atingir "alto grau de reprovabilidade", de modo a transbordar "os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1664186/SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3.ª T., j. 27/10/2020).

Portanto, está claro que não é todo e qualquer ato multitudinário que causa dano moral coletivo, mas somente aqueles que os grupos autores do dano que preenchem os requisitos listados acima.

### 4.3 DANO ANÔNIMO

Diferentemente das modalidades de danos até aqui tratadas, neste ponto, denota-se a autoria do dano advindo de um grupo ou multidão. No que diz respeito ao dano de autoria anônima, se a conduta de integrar determinado grupo puder ser considerada uma conduta culposa ou de risco, desde que não seja possível a identificação da autoria do dano, será possível atribuir responsabilidade a todos os membros do grupo.

Trata-se de solução paliativa, que se estabelece por meio de uma presunção de causalidade que liga a conduta de cada um dos membros do grupo ao dano. No caso, é importante destacar que não se estabelece apenas um nexos causal entre a atividade do grupo e o dano, mas um nexos causal presumido diferente ligando a conduta de cada um dos membros do grupo ao dano.

Essa presunção está fundada, em nosso sistema jurídico, no artigo 373, § 1º, do Código de Processo Civil e o seu efeito prático é promover a inversão do ônus da prova. A partir de então, caberá a cada um dos membros do grupo provar que não causou o dano para se ver exonerado de responsabilidade.

O membro do grupo que não fizer esta prova, desconstituindo a presunção *iuris tantum* que se estabeleceu contra ele, responderá pela indenização. No caso, havendo um nexos causal diferente ligando a atividade de cada um dos membros do grupo ao dano, todos eles responderão pela totalidade da indenização.

Embora todos os membros do grupo respondam pela obrigação de indenizar integralmente o dano, não haverá responsabilidade solidária, mas obrigação *in solidum*. Na solidariedade, há uma única causa jurídica que obriga todos os corresponsáveis, estabelecida pela lei ou por contrato, o que não ocorre quando o dano é causado pelo membro indeterminado de um grupo. No caso do dano de autoria anônima há uma causa jurídica distinta, que é o nexos causal presumido, para cada um dos membros do grupo. Por isso, haverá obrigação *in solidum*, na qual se estabelece o efeito primário, mas não os efeitos secundários da solidariedade. Desse modo, todos os autores respondem pelo valor total, mas cada um por uma causa jurídica distinta que liga a sua

conduta ao dano e permite a imputação de responsabilidade contra si.

Portanto, não havendo solução expressa na legislação, o que inclusive seria recomendável, deve-se resolver o problema do dano de autoria anônima por presunção de causalidade, afirmada com base no artigo 373, § 1º, do Código Civil, imputando responsabilidade contra todos os membros do grupo. Tratando-se de presunção relativa, pode se ver exonerado de responsabilidade aquele que demonstrar que não integrava o grupo ou que, ainda que o integrasse, não causou o dano. Quando um dano é causado por um membro não identificado de um grupo determinado, é medida eficaz a consideração de todos os seus integrantes como obrigados *in solidum* à reparação.

Por fim, cabe destacar a diferença entre dano coletivo e anônimo. De modo geral, o primeiro se caracteriza quando o prejuízo é originado de uma atividade de risco praticada por um grupo determinado de indivíduos, podendo haver exclusão da responsabilidade do grupo se houver prova de que algum envolvido foi o real e único causador do dano, não bastando apenas a sua simples identificação.

Nessa hipótese, todos os membros do grupo devem ter uma finalidade comum que os une. Se todos buscavam o resultado comum, não importa quem causou materialmente o dano, porque todos contribuíram para a sua ocorrência por meio de algum tipo de auxílio, apoio ou instigação. Em atividades coletivas, o simples fato de a pessoa integrar o grupo é suficiente para que possa sofrer a imputação de responsabilidade, pois, nessas atividades, a existência do grupo é, por si mesma, fundamental para que o dano ocorra e pode ser considerada como o início de execução do processo causal que irá consumá-lo. Torcidas organizadas, barras bravas, gangues, black blocs, participantes de corridas clandestinas (denominadas "rachas"), são exemplos de grupos dessa natureza.

Os *black blocs*, por exemplo, são grupos que se caracterizam por usar roupas e máscaras negras cobrindo o rosto, para dificultar a identificação por parte de autoridades. O vestuário também cria uma sensação de conjunto e união entre si.

A ideologia *black bloc*, pelo apurado, se baseia no questionamento da "ordem vigente". Eles se manifestam contra o capitalismo e à globalização. Suas ações

promovem o dano material a fachadas de empresas multinacionais e vidraças de bancos, por exemplo.

Por esse motivo são geralmente associados à violência e depredação. Acabam, na maioria das vezes, entrando em confronto com a polícia.

O ativismo *black bloc* tem origem na Alemanha, na década de 1970, e seguidores em diversos países. Não é, entretanto, um movimento de organização única. Em uma mesma manifestação, por exemplo, pode haver grupos distintos, com organização e táticas diferentes.<sup>19</sup> Nessa hipótese, em que a atividade é eminentemente coletiva, é praticamente impossível realizá-la individualmente.

Assim, em circunstâncias dessa natureza, mesmo aqueles membros que não materializaram o dano ou tenham prestado algum tipo de auxílio material, pela sua simples presença, contribuíram moralmente e deram incentivo aos que o realizam. Ademais, a presença dos outros membros do grupo auxilia na intimidação da vítima e cria dificuldade para a identificação do causador direto do dano. Por isso, pode-se afirmar que todos os membros do grupo são causadores do dano.

A referida autora, também elucida que:

O dano coletivo se volta contra os integrantes do grupo, pela relação de causalidade comum; o dano não é provocado por um membro, mas sim pelos membros do grupo de forma indivisível. Todos são propulsores da causa, sendo, então, a causalidade coletiva, plural e complexa. As aglomerações, multidões e até mesmo os grupos (inclusive os desportivos) possibilitam uma nova forma de perpetuação do dano, mediante uma ação coletiva da qual resulta a impossibilidade de determinar a autoria individual. O nexos causal, desde então, se demonstra complexo, pela dificuldade de se relacionar o dano com um agente determinado.

Já o dano anônimo, como descrito acima, tem como referencial a prática de um dano de origem desconhecida.

---

<sup>19</sup><https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>

Entretanto, parte da doutrina sobrepõe as duas situações. Esse é o caso da Patricia Serra<sup>20</sup>, que sinaliza o fato de a diferenciação não ser tão fundamental, tendo em vista entender que o dano anônimo, na medida em que passa a ser de interesse social, só se consagra pelo dano coletivo, visto que, por natureza, o anonimato atende a uma perspectiva individual. A contrário senso, a atividade do grupo é que possibilita a realização do dano, e a presença de várias pessoas uma maneira de caracterizar o anonimato.

---

<sup>20</sup> Serra Vieira, Patricia Ribeiro. Op. cit., p.131.

## 5 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO FATO MULTITUDINÁRIO

Fato é que, seja a que tempo for, o fenômeno das multidões se impõe como um componente da vida em sociedade, de modo que é preciso investigá-lo, em especial, quando se mostre potencialmente lesivo. Este é o foco desse estudo.

Conforme visto anteriormente, os movimentos multitudinários se caracterizam por serem perpetrados por um aglomerado de civis, com interesses convergentes, em virtude de algum fato social, político ou econômico, causando danos em propriedades, sejam públicas ou privadas, e/ou a pessoas naturais, em virtude de ação coletiva em que seja inviável a identificação individual de cada participante.

Desse modo, pode-se dizer que os danos são causados por terceiros que, agindo coletivamente, de forma explosiva, destrutiva e impensada, causam prejuízos a particulares ou mesmo a bens públicos.

Assim, observa-se que, nesses casos, não há a atuação positiva, ou comissiva, do Estado nas situações, recaindo a discussão, pois, na questão da omissão estatal em evitar que a multidão venha a causar os referidos danos.

Na omissão estatal não há ação, mas sim, falta dela, não podendo se falar, portanto, em agir por parte de algum agente estatal. É assim que entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“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 agentes público, mas de omissão do poder público (cf. acórdãos in RTJ 70/704, RDA 38/328, RTJ 47/378). A mesma regra se aplica quando se trata de terceiros, como é o caso de danos causados por multidão ou por delinqüentes; **o Estado responderá se ficar caracterizada a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação do serviço público.**”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Di Pietro, Op. cit., 14<sup>a</sup> ed., p.531.

Nesse sentido, se posiciona Sônia Sterman, que, com esteio no magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, conclui que:

Dessas lições, extrai-se que os danos produzidos aos particulares por quem não seja agente público (no caso a multidão – atos de terceiros), são determinados pela omissão da autoridade em não conter a multidão, o que é condição do dano, e não causa. Desse modo, o Estado só responde por omissão nos casos em que devia agir e não agiu.<sup>22</sup>

Resultantes que sejam tais danos da omissão estatal, portanto, resta a discussão acerca da aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva ou objetiva, o que, ainda, é causa de divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

No entanto, ainda aqueles que consideram que a responsabilidade por omissão seria objetiva, vislumbram a possibilidade de exclusão ou atenuação em virtude de fatos imprevisíveis ou atos da vítima ou de terceiros, conforme exemplifica Gustavo Tepedino:

Tome-se, como exemplo, a hipótese em que se configuram danos a particulares decorrentes de enchentes de vias públicas, tragicamente corriqueiras nos centros urbanos brasileiros. Inúmeras vezes, tem se manifestado o Judiciário, em despreço às sucessivas previsões constitucionais, no sentido da necessidade de se comprovar o mau funcionamento dos serviços públicos de escoamento de águas – limpeza de galerias, contenção de encostas, etc.-, para que se imponha a condenação da municipalidade. Se, ao revés, o operador adotasse a teoria do risco administrativo, nos termos da previsão constitucional, a construção não determinaria uma atribuição ilimitada de responsabilidade a cargo do Poder Público. Caberia ao julgador, no exame do caso concreto, verificar se a enchente, por sua intensidade, caracterizaria força maior, capaz de excluir onexo causal entre a ação preventiva do município e os eventos danosos. Ao invés de se perquirir a falta de serviço, nem sempre de fácil constatação pericial, sobretudo após a verificação da calamidade, é de se examinar se o evento é previsível e resistível, cingindo-se a investigação aos pressupostos

---

<sup>22</sup> STERMAN, Op. cit., p. 132.

da responsabilidade objetiva.<sup>23</sup>

Dessa forma, dá-se a entender que a diferença residiria, basicamente, numa questão processual de ônus da prova, em que, caso se adote a responsabilidade subjetiva, o ônus de comprovar que a atuação estatal fora ineficaz para conter os danos seria da vítima do prejuízo; enquanto, caso se adote a responsabilidade objetiva, o ônus seria da Administração Pública, que teria que provar que adotou as medidas necessárias e possíveis para conter a multidão, havendo o prejuízo ocorrido por ato de terceiro fora de seu controle.

Para as duas teorias, então, haveria casos em que seria impossível a atuação estatal para prevenir os danos, fazendo com que a responsabilidade do Poder Público fosse afastada, por conta da impossibilidade de se atribuir as consequências a qualquer ação ou omissão da Administração.

Cumpriria, fosse como fosse, definir quais os meios para se concluir quais os casos em que seria impossível ou impraticável a atuação estatal, a fim de se definir se o Poder Público seria responsabilizado ou não.

Celso Antônio Bandeira de Mello, adepto da teoria da culpa anônima, orienta que:

Como indício destas possibilidades há que levar em conta o procedimento do Estado em casos e situações análogas e o nível de expectativa comum da Sociedade (não o nível de aspirações), bem como o nível de expectativa do próprio Estado em relação ao serviço increpado de omissão, insuficiente ou inadequado. Este último nível de expectativa é sugerido, entre outros fatos, pelos parâmetros da lei que o institui e regula, pelas normas internas que o disciplinam e até mesmo por outras normas das quais se possa deduzir que o Poder Público, por força delas, obrigou-se, indiretamente, a um padrão mínimo de aptidão.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> TEPEDINO, Gustavo Mendes. **Temas de Direito Civil**. 1a ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999, p. 192/193

<sup>24</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo., p. 873.

A questão que se põe para enfrentar, portanto, seria a da imprevisibilidade desse critério para se definir os casos de atuação ineficaz da administração, uma vez que dependeria da forma como o julgador interpretaria essa mistura de fatores. Em tal contexto mais difícil ainda seria a situação do prejudicado (vítima do dano), o qual teria que comprovar: a atuação estatal ineficaz (falha do serviço), os padrões legais exigíveis para a atuação preventiva do Poder Público e o fato da atuação ter sido abaixo desses padrões.

Assim, outro critério foi buscado, sendo a de maior aplicação na jurisprudência brasileira a “Teoria da Reserva do Possível”, a qual defende que o Estado só seria responsabilizado nos casos em que a pretensão proposta fosse razoável frente à sua concretização. Nos dizeres de Di Pietro:

A dificuldade da teoria diz respeito à possibilidade de agir; tem que se tratar de uma conduta que seja exigível da Administração e que seja possível. Essa possibilidade só pode ser examinada diante de cada caso concreto. Tem aplicação, no caso, o *princípio da reserva do possível*, que constitui aplicação do princípio da razoabilidade: o que seria razoável exigir do Estado para impedir o dano.<sup>25</sup>

Para Ingo Sarlet<sup>26</sup>, inclusive, poder-se-ia desdobrar a ideia da “Teoria da Reserva do Possível” em dois elementos, um fático, o qual refere-se à disponibilidade de recursos financeiros suficientes à satisfação do direito prestacional e outro jurídico, o qual se reporta à existência de autorização orçamentária (ou seja, legislativa), para o Estado despender os respectivos recursos.

Essa teoria passou a ser utilizada pelo Poder Público para se defender de várias ações de responsabilidade, sendo, por isso, considerada como justificativa para a ausência estatal no cumprimento dos direitos fundamentais.

---

<sup>25</sup> DI PIETRO, Op. cit., p. 651.

<sup>26</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 286.

No entanto, atualmente, a jurisprudência vem entendendo, com razão, que não basta a alegação da teoria para que a responsabilidade do Estado seja afastada, devendo, pois, ser comprovada nos autos pela própria administração.

Nesse sentido, bastante elucidador é o voto do Ministro Humberto Martins, no AgRg no AREsp (790767 MG 2015/0248784-0), que segue:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. DIREITO SUBJETIVO. RESERVA DO POSSÍVEL. TEORIZAÇÃO E CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA. ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA. PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL. ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES DO STF E STJ. 1. A tese da reserva do possível assenta-se em ideia de que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est* - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia. 2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo. 3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade. 4. É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterí-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia. 5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à

dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial. 6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social. 7. Sendo assim, não fica difícil perceber que, dentre os direitos considerados prioritários, encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, por meio da ação e do discurso, programar a vida em sociedade. 8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os demais em um espaço público - onde todos são, in abstracto, iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude de atributos biológicos - é que torna a educação um valor ímpar. No espaço público, em que se travam as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania, a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias. 9. Eis a razão pela qual o art. 227 da CF e o art. 4º da Lei 8.069/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, o pleito do Ministério Público encontra respaldo legal e jurisprudencial. Precedentes: REsp 511.645/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18.8.2009, DJe 27.8.2009; RE 410.715 AgR / SP - Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005, DJ 3.2.2006, p. 76. **10. Porém, é preciso fazer uma ressalva no sentido de que, mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial, persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável.** 11. **Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social.** No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no AREsp: 790767 MG 2015/0248784-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 03/12/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2015)

Dessa forma, pode-se perceber que a aplicação da “Teoria da Reserva do

Possível” só seria aplicável no caso do Poder Público trazer com sua contestação a prova de que não havia possibilidade de recursos ou de material humano para evitar o dano.

Projetada a dificuldade para a problemática da responsabilidade por atos de multidão, objetiva-se que o Estado teria que comprovar que agiu no intuito de controlar a aglomeração, não obtendo êxito, entretanto.

Por outro lado, decorre da “Teoria da Reserva do Possível” que seria impossível, ou irrazoável, cobrar a presença estatal em todo lugar, a todo tempo, a fim de evitar assaltos, acidentes, ou, no caso, as depredações ocorridas em virtude de multidões. Tal, um argumento plausível, até sob o ponto de vista da razoabilidade, vista como um pressuposto da aplicação da ordem jurídica do País.

A verdade, contudo, é que o aparato estatal se apresenta precário diante do compromisso de prover os direitos sociais, como a saúde e a segurança pública da sociedade, tal qual constitucionalmente assumidos.

Por isso, é dever do cidadão informar sobre o risco de uma determinada área, ou sobre a manifestação de multidões em determinado lugar, a fim de que o Estado seja alertado e possa atuar na ocasião, com a devida diligência, inclusive.

É certo que o artigo 144, da Constituição Federativa Brasileira de 1988, determina que a segurança pública é dever do Estado, mas também é direito e responsabilidade de todos, de modo que, cabe à população também agir, convocando o Poder Público, quando necessário, para preservar a segurança pública, devendo este buscar adequadamente prover. Cretella Júnior, nessa seara, adverte que:

Se os movimentos eram previstos e causaram danos a cidadãos que solicitaram providências urgentes ao poder público, o Estado é responsável civilmente pelos prejuízos; se, entretanto, o movimento eclodiu de repente, ou se ocorreu em diversos pontos da cidade, o Estado é irresponsável, eximindo-se da obrigação de indenizar os cidadãos pelos prejuízos

advindos.<sup>27</sup>

Segue o doutrinador afirmando que cabe ao Estado a responsabilidade por manter a ordem pública, devendo agir dentro dos poderes que lhe foram conferidos. Nas palavras do autor:

Os chamados movimentos multitudinários provocam a intervenção dos agentes policiais encarregados da manutenção da ordem pública, no exercício legítimo do poder de polícia de que são detentores, já que cabe ao Estado a garantia da propriedade particular e a integridade física do cidadão, devendo empenhar-se nisso do melhor modo possível.<sup>28</sup>

Para tanto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que, se a prevenção falhar, entraria em ação a repressão policial, que consiste seja na ação direta e imediata contra o indivíduo - dispersando multidões, dissolvendo aglomerações, limitando a circulação de pessoas -, seja na ação preparatória da repressão judiciária, a qual seria a apuração de infrações penais e o cumprimento de decisões judiciais.<sup>29</sup>

Sônia Sterman, a seu turno, defende que, nesses casos, o Estado deve, sim, agir para evitar que a multidão enfurecida deprede propriedades ou atinja pessoas, porém deve tomar cuidado para não se exceder, de modo que, segundo a autora, o Poder Público “deve agir dentro dos limites do razoável, pois além de não ser onipresente, deve, num confronto entre a multidão e os agentes públicos, evitar o massacre da população, para preservar um bem maior, que é a vida dos indivíduos”<sup>30</sup>.

Em tal desdobramento de compromisso constitucional, segue ainda defendendo que caberia, também, a participação dos particulares, a fim de alertar a Administração Pública, quanto a possibilidade de atos depredatórios, de modo a cumprir com a sua responsabilidade institucional de zelar pela segurança pública. Nos dizeres da doutrinadora:

---

<sup>27</sup> CRETELLA JÚNIOR, Op. cit., p. 14.

<sup>28</sup> CRETELLA JÚNIOR, Op. cit., p. 224.

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte geral e parte especial. 15. ed. rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 463.

<sup>30</sup> STERMAN, Op. cit., p. 206.

Portanto, na ocorrência de um movimento social, por exemplo, da espécie multitudinário, que possa prejudicar ou esteja prejudicando a sua integridade física ou a sua propriedade, compete-lhe avisar a polícia. Essa prova será necessária no curso da ação indenizatória ajuizada pelo particular contra o Estado, para haver dele os prejuízos causados pela multidão em seus bens ou em sua integridade física.<sup>31</sup>

Diante desta argumentação, fica a sugestão de que essa aferição da razoabilidade da ação ou omissão da polícia caberia ao Poder Judiciário, analisando cada caso concreto, segundo as provas trazidas por ambas as partes.<sup>32</sup>

E aí estaria situado, então, o ponto nodal da divergência, tal seja, enfim, se recai sobre a vítima a necessidade de comprovar a omissão estatal ou se sobre o Estado de comprovar que agiu, no intuito de conter a multidão, conforme as suas possibilidades.

Uma grande parcela da doutrina inclina-se para o entendimento de responsabilidade subjetiva, entendendo ser necessário à vítima trazer a comprovação da omissão do Estado, a fim de obter êxito na sua busca por indenização. Encabeçam esse entendimento Celso Antônio Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Maria Helena Diniz, Álvaro Lazzarini, Lucia Valle Figueiredo, Hely Lopes Meirelles, Sonia Sterman e José dos Santos Carvalho Filho.<sup>33</sup>

Por outro lado, defendendo a aplicação da responsabilidade objetiva, ainda que aceite excludentes de responsabilidade, as quais são de responsabilidade do Estado comprovar, encontram-se autores como Diógenes Gasparini, Odete Medauar, Gustavo Tepedino, Juarez Freitas, Yussef Said Cahali, Celso Ribeiro Bastos e José

---

<sup>31</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>32</sup> Idem, *ibidem*, p. 207.

<sup>33</sup> BANDEIRA DE MELLO, C.A. cit., p. 871-876; BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. v.2, 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 482; DI PIETRO, cit., p. 650-653; DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1998, p. 31; LAZZARINI, Álvaro. *Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos dos seus agentes*. In: *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo*. São Paulo, n. 162, p. 125; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 172; MEIRELLES, cit., p. 651; STERMAN, cit., p. 129; CARVALHO FILHO, cit., 507.

de Aguiar Dias.<sup>34</sup>

Contudo, observa-se que predomina em nossos tribunais o entendimento de que haveria sempre a necessidade de demonstração de uma falta culposa do Estado em não evitar a prática de danos atribuídos à atuação impensada das multidões, de modo que uma eventual responsabilização seria pautada na teoria da responsabilidade subjetiva, restando à própria vítima arguir a perda e perseguir o seu interesse indenizatório.

A jurisprudência sobre o assunto é escassa, com a maioria dos julgados sido proferidos no século passado, conforme se exemplifica:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO – REVOLTA DA POPULAÇÃO – BOMBA – CULPA. Para obter a indenização contra o Estado por ter o autor sido atingido por uma bomba durante incidentes de revolta da população pela majoração das passagens de ônibus, necessária se faz a comprovação da culpa do Estado no fato. (TJ-RJ, Ap.Civ. no 454/90, 6ª Câmara Cível, Rel. Des. Pestana de Aguiar, j. em 19/03/1991).

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, já em 1955, em caso que envolvia depredação praticada por multidão, entendeu que “quando a Administração Pública se abstém da prática de atos ou de tomar providências que a lei lhe impõe, e de sua inércia resulta dano, a culpa se configura e a sua conseqüente reparação surge como imperativo indeclinável de justiça” (TJ-MG, RT 275/833, 2ª Câmara, j. em 30/04/1955)

O próprio Supremo Tribunal Federal, em 1947 destacava a necessidade de se provar a culpa para que imposta a obrigação de indenizar:

---

<sup>34</sup> GASPARINI, Op. cit., p. 633; MEDAUAR, cit., p. 402; TEPEDINO, Op. cit., p. 192/193; FREITAS, Juarez. Responsabilidade Civil do Estado e o Princípio da Proporcionalidade. Disponível em <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/juarez\\_freitas.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/juarez_freitas.htm)>. Acesso em 14 de maio de 2014; CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 282; BASTOS, Celso Ribeiro. Direito Administrativo Moderno. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 430; DIAS, José de Aguiar. Da Responsabilidade Civil. 10. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 252.

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 injúria objetiva ou subjetiva. Consiste esta na culpa do agente da Administração Pública. (RDA 10/128-137, out/dez 1947).

Destacam-se, ainda, os julgados RT 251/299-300, set. 1956; RT 255/328- 330, jan. 1957; RT 259/148-149, maio 1957; RF 187/115-120, jan/fev. 1960; e STF, RT 313/644 2a T., j. 05/08/1960.

Vislumbra-se, contudo, alguns julgados mais recentes, tratando de modo reflexo do assunto:

APELAÇÃO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – Suposta omissão negligente no que tange o dever do Estado de garantir a segurança pública – Ônibus de propriedade da autora que foram queimados durante uma manifestação ocorrida no Município de Olímpia, motivada pela morte de um cidadão pela Polícia Militar – Manifestantes que atearam fogo em diversos locais da cidade, entre eles, a garagem de propriedade da autora, a qual, por causa desse acontecimento, teve 14 ônibus de sua propriedade queimados – Alegação de omissão negligente da Administração Pública no que tange seu dever de garantir a segurança pública – Pedido de indenização por danos materiais – Descabimento - Tratando-se de responsabilidade civil por ato omissivo, o caso em tela reclama a aplicação da vertente subjetiva da responsabilidade civil na medida em que deduz a necessidade de comprovação de culpa, ou dolo, na ação estatal para ensejar eventual indenização a ser paga a apelante - Nesse caso, a imputação da responsabilidade ao ente público passa pela perquirição dos seguintes pressupostos: (i) omissão negligente dos agentes da Administração Pública (*faute de service*), (ii) dano e (iii) nexos de causalidade entre o primeiro e o segundo elementos – Documentos acostados nos autos que não corroboram com a alegada omissão negligente dos agentes estatais, o que se nota, em contraponto ao defendido pela apelante, é que as forças policiais não ficaram inertes em face dos acontecimentos decorrentes da manifestação, vale dizer, a Polícia Militar se movimentou intensamente durante os dias de manifestação, com o escopo de que os particulares pudessem fazer suas reivindicações sem acarretar prejuízos a outros cidadãos ou aos patrimônios público e privado – Prova testemunhal conclusiva no sentido de que i) o foco

das manifestações foi no centro do Município de Olímpia e, portanto, distante da garagem onde estavam estacionados os veículos de propriedade da apelante; ii) os manifestantes incendiaram diversos locais, sendo a Ciretran o primeiro local que sofreu com os incêndios; iii) os bombeiros atenderam todos os locais incendiados, inclusive a garagem da autora, no entanto, atenderam primeiro a Ciretran, visto que foi o primeiro local incendiado - Ausência de omissão negligente por parte da apelada - Não há como a Administração Pública ser condenada a indenizar todo dano suportado pelos particulares, seja de ordem moral ou material, sob o fundamento de que compete ao Estado garantir a segurança pública, visto que é impossível ao Poder Público manter vigilância constante em todos os lugares, de modo a evitar a ação de criminosos - **Nesse cenário, não delineada a omissão negligente dos agentes da Administração Pública Estadual (faute de service), e, por conseguinte, não demonstrado nexos de causalidade entre os danos materiais suportados pela autora e a conduta dos agentes da apelada, elementos essenciais à imputação da obrigação de indenizar, naufraga o pedido de responsabilização civil da Administração Pública, de modo que o recurso deve ser julgado improcedente** – Precedentes desse TJSP – Recurso desprovido.

(TJ-SP - AC: 10042041020188260400 SP 1004204-10.2018.8.26.0400, Relator: Marcos Pimentel Tamassia, Data de Julgamento: 10/12/2019, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/12/2019)

RESPONSABILIDADE CIVIL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS Demanda proposta contra a Fazenda Estadual visando à indenização decorrente de incêndio do veículo do autor na ocasião do cumprimento da reintegração de posse do "bairro Pinheirinho". PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA Arguição de nulidade da sentença pela não produção de prova testemunhal Desnecessidade de demonstração da causa de pedir, vez que a desocupação do "bairro Pinheirinho" foi largamente noticiada pela imprensa - Cerceamento de defesa não caracterizado - O Juiz, como destinatário da prova, é quem verifica a necessidade de sua produção e a analisa em conformidade com o princípio do livre convencimento motivado Inocorrência de prejuízo e, portanto, de nulidade Preliminar afastada. **RESPONSABILIDADE DO ESTADO - SEGURANÇA PÚBLICA - OMISSÃO - ALEGAÇÃO DE FALTA DE POLICIAMENTO NO LOCAL Presença de contingente insuficiente para realizar a desocupação da área. Análise da situação sob prisma da responsabilidade subjetiva - Movimento multitudinário que não caracteriza, por si só, força maior, de modo a excluir a responsabilidade**

estatal. **Prejuízo suportado pelo particular que tem como causa a omissão do ente público em dispor dos meios necessários à garantia da segurança num movimento violento, mas localizado Razoável expectativa da população de que a atuação policial se faça com o mínimo de profissionalismo Ausência de surpresa na eclosão do movimento multitudinário, o que evidencia a ausência de planejamento por parte da Polícia Dano material reconhecido, assim como a culpa na modalidade negligência Dever de indenizar caracterizado.** Reforma da sentença DANO MORAL O aborrecimento suportado pela vítima ao ter seu veículo destruído não implica abalo moral suscetível de indenização Improcedência mantida. Sentença de improcedência parcialmente reformada. Parcial provimento do recurso.

(TJ-SP - APL: 00321365120128260577 SP 0032136-51.2012.8.26.0577, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 16/9/2013, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/9/2013)

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ÔNIBUS INCENDIADO NA VIA PÚBLICA POR ATAQUE DE FACÇÃO CRIMINOSA DENOMINADA “PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL”. ALEGACAO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO, NOS TERMOS DO ART. 37, §6o DA CF/88. INADMISSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DO ESTADO, NO CASO, QUE SÓ PODE DECORRER DE DESÍDIA, FALHA OU FALTA DO SERVIÇO. HIPÓTESE NÃO OCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE NA ORIGEM. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. **Ressalvadas as hipóteses de inércia injustificada, falha ou falta do serviço do Poder Público, relevando a sua omissão ou má atuação na adoção de providências obrigatórias, caracterizadoras da responsabilidade subjetiva, não há como responsabilizá-lo por atos criminosos causadores de danos, cometidos por assaltantes, vândalos e, enfim, pessoas que se colocaram fora da lei.** (TJ-SP, ApCiv. nº 9100353-80.2009.8.26.0000, 4ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Rui Stoco, j. em 3/10/2011).

RESPONSABILIDADE CIVIL. FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ÔNIBUS DE PROPRIEDADE DA AUTORA INCENDIADOS EM ATAQUES DE FACÇÃO CRIMINOSA. INEFICIÊNCIA DO SERVIÇO QUE NÃO PODE SERVIR DE FUNDAMENTO GENÉRICO PARA O RECONHECIMENTO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO. OMISSÃO POR AUSÊNCIA DE INTERVENÇÃO NÃO CARACTERIZADA NO CASO CONCRETO. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO NÃO PROVIDO. Disso

tudo decorre que, no caso dos autos, o pedido só poderia ser acolhido se demonstrado que os agentes de segurança do Estado, chamados a intervir, tivessem deixado de fazê-lo. Nada disso, entretanto, ocorreu. Não há prova de que a polícia, após ter sido alertada, tenha deixado de atender situação específica envolvendo os veículos da autora. Ademais, é notório que, durante os ataques da facção criminosa, ocorreram inúmeros delitos em todo o Estado de São Paulo e que a polícia atendeu essas ocorrências, na medida de suas possibilidades. Não se trata, evidentemente, de ignorar o disposto no art. 144 ou no artigo 37, parágrafo 6º, da Carta e tampouco o dever de eficiência a que alude o caput deste dispositivo. **Trata-se apenas de considerar que as normas contidas naqueles dispositivos não podem ser interpretadas de maneira francamente incompatível com as próprias limitações inerentes ao serviço público. Tal interpretação, que implicaria, em última análise, responsabilizar o Estado por todos os danos decorrentes de ilícitos penais praticados em seu território, obviamente não pode ser aceita.** (TJ-SP, ApCiv. nº 0377747-41.2009.8.26.0000, 10ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Antônio Carlos Villen, j. em 19/3/2012)

Apesar disso, é manifesto que há quem entenda que o correto seria a aplicação da responsabilidade objetiva, a fim de facilitar a defesa dos interesses do cidadão prejudicado, já que não haveria a necessidade de se comprovar a omissão culposa. Para estes, a omissão estatal seria causa determinante para o dano e não condição, como defendem os adeptos da teoria subjetivista.

Argumenta-se, inclusive, que os postulados que geraram a responsabilidade objetiva do Estado buscaram seus fundamentos na justiça social, com o fim de atenuar as dificuldades e impedimentos que o indivíduo teria que suportar quando prejudicado por condutas estatais, sendo, assim, coerente, que caiba ao Estado, mais poderoso, o ônus de comprovar que não poderia ter evitado o dano. Nisto, quem sabe, maior justiça social.

Feitas tais considerações, percebe-se, numa análise doutrinária e jurisprudencial, que majoritariamente aplica-se, no Brasil, a teoria da culpa anônima, segundo a qual responde por omissão o ente público, independentemente de indicação do agente estatal causador do dano, se comprovada a inexistência do

serviço, ou que este funcionou mal, ou que foi prestado de forma tardia, nos casos de responsabilização do Estado por danos causados por atos de multidão.

## 6 CONCLUSÃO

Com a elaboração do presente trabalho, apura-se que as diversas organizações sociais de um determinado momento temporal se refletem no Direito, enquanto movimentos constantes de uma dada realidade social. O legislador, ao produzir leis, busca acompanhar as necessidades dessa sociedade na medida que a ciência do Direito é forma de conhecimento positivo da realidade social, conforme normas ou regras objetivadas – tornadas objetivas – no decurso do processo histórico.

O Direito é mutável ao passo que também é revestido de estabilidade, eis que positivado, está em vigor e se aplica a todos, mas, mais que isso, porque estabelece princípios que permeiam todas as épocas, apresentando a essência e fundamento da ciência jurídica. Desse modo, conforme o tecido social é tramado, a sociedade inaugura novas questões, cabendo ao Direito contextualizá-las e oferecer soluções que garantam segurança e estabilidade.

No entanto, amadurecem os contributos sociais e uma dada sociedade é pautada por manifestações visando adquirir ou assegurar novos direitos, ampliando o rol de proteção desta dada sociedade, faz-se mister que o Estado proteja a luta desses indivíduos, não recaindo sobre eles o ônus de almejar uma vida mais digna.

Diante do conceito de multidão, é que se pode perceber tratar-se de um aglomerado de pessoas reunidas conjuntamente e ocasionalmente com uma mesma finalidade, embora com ideais e sentimentos diversos e não elaborados.

A partir da definição de dano civil, o qual, em síntese, se trata de um prejuízo causado à um sujeito de direitos, é que se vislumbra a possibilidade de indenização nas hipóteses de fato multitudinários.

Verificou-se que em tais movimentos, podem ocorrer diversas modalidades de dano. No presente trabalho, tendo em vista a impossibilidade de esgotamento das modalidades, foram elencadas três: o dano individual, coletivo e anônimo.

O dano individual é aquele decorrente dos atos promovidos por uma multidão que lesa um indivíduo em particular, sendo exemplos: a destruição de veículos, os incêndios de ônibus, a depredação de agências bancárias, entre outros.

Já o dano coletivo, é aquele que causa lesão à uma coletividade, seja uma lesão material ou moral. Nesse ponto, enfatizou-se o dano moral coletivo, a luz do STJ. Identificou-se que para sua categorização, a conduta ilícita deve agredir, de modo ilegal ou intolerável, os valores normativos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva, configurar grave ofensa à moralidade pública, ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, ou, ainda, atingir alto grau de reprovabilidade, de modo a transbordar os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais.

O dano anônimo, por sua vez, se refere a autoria do dano advindo de um grupo ou multidão. Neste ponto foi estabelecida a diferença entre dano coletivo e anônimo, de modo que o primeiro se caracteriza quando o prejuízo é originado de uma atividade de risco praticada por um grupo determinado de indivíduos, podendo haver exclusão da responsabilidade do grupo se houver prova de que algum envolvido foi o real e único causador do dano, não bastando apenas a sua simples identificação; já o anônimo tem como referencial a prática de um dano de origem desconhecida.

Entendeu-se que essa diferenciação não é tão fundamental, pois entende-se que o dano anônimo, na medida em que passa a ser de interesse social, só se consagra pelo dano coletivo, visto que, por natureza, o anonimato atende a uma perspectiva individual. A contrário senso, a atividade do grupo é que possibilita a realização do dano, e a presença de várias pessoas uma maneira de caracterizar o anonimato.

Conclui-se, então, que, no direito brasileiro, a multidão não é passível de ser responsabilizada civilmente, em virtude de não ser sujeito de direito, isto é, de não ter personalidade jurídica, de modo que aqueles que tiveram seu patrimônio depredado em algum protesto de um aglomerado não podem se voltar contra ela para serem reparados.

Dessa forma, para obter-se indenização pelos danos causados por atos de multidão, a iniciativa há de ser voltada contra o Estado, o qual possui o dever constitucional de preservar a segurança e ordem pública.

No caso das multidões, no entanto, não teria havido a atuação estatal, já que perpetrada por terceiros, restando analisar o elemento culpa no caso da omissão, a fim de saber se era possível evitar o dano, situação que possibilitaria o direito à indenização.

Assim, para os adeptos desse entendimento, a omissão indenizável necessariamente deve ser ilícita, ou seja, nos casos em que a Administração Pública deveria agir, mas não agiu ou agiu de modo ineficaz.

Também se explicitou os argumentos dos adeptos da teoria objetiva, os quais defendem que os dispositivos que tratam da responsabilidade do Estado, a saber o §6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 43 do Código Civil de 2002, não fizeram diferenciação aos casos de atuação comissiva ou omissiva do agente estatal, consagrando, assim, a responsabilidade objetiva para ambos os casos.

Com efeito, para os que defendem esse entendimento, bastaria à vítima do dano a comprovação de que o dano ocorreu em virtude da ação da multidão, não sendo necessário comprovar que o Estado não atuou ou atuou de forma ineficaz. Essa prova, por outro lado, caberia ao Poder Público, que, em sua defesa, poderia arguir, com base na “Teoria da Reserva do Possível”, que não possuiu meios financeiros, materiais ou de pessoal para evitar que o dano ocorresse, apesar de ter tentado, ou seja, que sua omissão seria juridicamente escusável.

Por fim, denota-se que a grande diferença de ambas as teorias residia na questão processual do ônus da prova da atuação estatal, isto é, a quem caberia trazer ao processo as provas da atuação da Administração Pública no caso.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito Administrativo Moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BUZANELLO, José Carlos. **Depredação do patrimônio por fato multitudinário: imputação de responsabilidade civil**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=92f61e23e398bc62>>. Acesso em 08 de junho de 2021.

BUZANELLO, José Carlos. **Projeto de pesquisa apresentado em 2010 acerca da Responsabilidade Civil do Estado por Fato Multitudinário**. Acesso em 08 de junho de 2021.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

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, Tribunal Regional Federal: 2ª Região. Rio de Janeiro: EMARF - TRF 2ª Região / RJ 2007 - volume 8, n. 1, p. 9-47.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O estado e a obrigação de indenizar**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 10. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FREITAS, Juarez. **Responsabilidade Civil do Estado e o Princípio da Proporcionalidade**. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/juarez\\_freitas.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/juarez_freitas.htm)>. Acesso em 14 de julho de 2021.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; RANGEL, Luciana Rastelli et al. **Responsabilidade do Estado por movimentos multitudinários**. Sua natureza objetiva. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2676>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Gonçalves, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume 4: responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. — 7. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012. 1. Direito civil 2. Direito civil - Brasil I. Título. CDU-347.

**Leite Cardoso, Ruth Corrêa. Movimentos** sociais da América Latina, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ANPOCS, v. 1, n. 3, p. 28, fev. 1987. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_03/rbcs03\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm)

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012, p. 402.

MEIRELES, Hely Lopez. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte geral e parte especial**. 15. ed. rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 463.

REIS, Clayton. **Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTOS, Antônio Jeová. **Dano Moral Indenizável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Murilo Rezende dos; GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Responsabilidade civil dos grupos: responsabilidade civil por dano de autoria anônima e responsabilidade civil por dano de autoria coletiva**. 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <  
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-13112020-161228/pt-br.php> >  
DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2018.tde-13112020-161228>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 286.

Serra Vieira, Patricia Ribeiro **A responsabilidade civil objetiva no direito de danos**/ Patricia Ribeiro Serra Vieira. - Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Silva Pereira, Caio Mário da. **Responsabilidade civil**, 9. ed., Forense.

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

TEPEDINO, Gustavo Mendes. **Temas de Direito Civil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.

Venosa, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil** / Sílvio de Salvo Venosa. - 12. ed. - São Paulo: Atlas, 2012. - (Coleção direito civil; v. 4).