

Depredação do Patrimônio por Fato Multitudinário: imputação de responsabilidade civil

Prof. Dr. José Carlos Buzanello¹

Resumo

O fenômeno dos protestos que tomam as ruas e prédios, ainda não explicados suficientemente pelos teóricos, são atividades de multidões que demandam questões do Estado e da sociedade. Movimento autorizado pelo sistema político-constitucional como legítimas expressões do sistema democrático. Quando esses movimentos descambam para a violência e com incidentes gravosos contra pessoas e depredações dos bens públicos e de terceiros estamos diante de fatos multitudinários. Quem responde civilmente por esses danos? O Estado, a sociedade, a entidade responsável pelo evento ou individualmente cada agente causador do dano? Essas questões serão analisadas no bojo da teoria da responsabilidade civil do Estado.

Palavras-chave

Responsabilidade civil do Estado

Fatos multitudinários

Protestos públicos

Depredación de Hecho Multitudinario: la imputación de la responsabilidad

Resumen

Fenómeno aún no suficientemente explicada por los teóricos, las protestas que toman las calles en Brasil son actividades de multitudes que demandan cuestiones del Estado y de la sociedad. Moción aprobada por el sistema político y constitucional como expresiones legítimas del sistema democrático. Cuando estos movimientos se desvirtúan por la violencia con incidentes graves contra las personas y con depredaciones del bien público y de terceros, estamos delante de eventos multitudinarios. ¿Quién es civilmente responsable de los daños? ¿El Estado, la sociedad, la entidad responsable del evento o su agente individual? Estas cuestiones serán analizadas en el núcleo de la teoría de la responsabilidad del Estado.

Palabras llave:

Responsabilidad civil del Estado

Eventos multitudinarios

Protestas públicas

¹ Professor do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras estão conhecendo novas formas de protestos de milhares de jovens que tomam as ruas e prédios, nos eventos após junho de 2013, muitas vezes, com depredações materiais ao patrimônio público e privado. A questão central do artigo é saber a quem se imputa juridicamente a responsabilidade por esses danos.

O que são esses protestos? São atividades da sociedade civil em movimento congregada por multidões em protestos generalizados. Movimento esse interessante, porque são legítimas expressões do sistema democrático, que flexibiliza e traz um dinamismo na inovação política, ligado a outros dinamismos relacionados às ciências (computador/internet) e às artes (plástica do evento). Nenhum partido ou associação consegue manter essa prática, pois esses se tornaram domínio de poucos e aqueles sem domínio de ninguém e outra forma de fazer. Modificou-se na interconexão das pessoas pelas redes técnico-sociais.

Esses movimentos de multidão se apresentam de várias maneiras, diferenciando-se quanto à ação (pacífica ou violenta), ao tamanho (grande ou média), a intensidade (mais ou menos força nas manifestações), aos propósitos das reivindicações (a favor ou contra determinada pessoa ou objeto). Quando esses movimentos descambam para a violência e com incidentes gravosos contra pessoas e danos e depredação dos bens públicos e de terceiros estamos diante de fatos multitudinários.

Os fatos multitudinários estão mais presentes nos movimentos, premidos por circunstâncias econômicas e políticas de cunho social mais imediatista, produzidos por grupos sociais de caráter genérico ou indeterminados (anarquista, anônimos, mascarados), que agem com dolo específico de aterrorizar e representam um perigo continuado. Não basta uma pluralidade de atos se cada um não for o prenúncio dos demais eventos, cada vez mais violentos.

Distingue-se a simples interdição de rua para comemorações de jogos e para manifestação de protestos generalizados. Esses fatos sociais têm repercussão jurídica de forma distinta, pois em tese, a interdição de rua sem prévia comunicação às autoridades municipais causa um dano difuso de locomoção, ofendendo o Código de Postura do Município, enquanto que os movimentos de multidão espontâneos, acéfalos, não se sabendo *a priori* onde e como começa e termina o evento. Em ambos os casos, havendo danos pessoais ou materiais, o sistema jurídico autoriza a reparação civil e criminal. Contudo, surge o problema: a quem devemos imputar responsabilidade por danos causados por esses fatos multitudinários. De outro lado, podemos identificar os lesionados e aferir os valores do dano.

Assim, esse artigo tem o propósito de responder à questão principal: frente a esses fatos multitudinários, quem responde civilmente? O Estado, a sociedade civil, a entidade responsável pelo evento ou individualmente cada agente causador do dano?

Essas questões teóricas serão analisadas no bojo da teoria da responsabilidade civil do Estado, pois a sua fundamentação depende da análise histórica dos institutos jurídicos e das práticas que envolvem esses protestos públicos.

As normas da responsabilidade civil *in genere* não são previamente definidas como de natureza de direito público ou de direito privado. Somente diferenciam-se após identificarmos o nexo causal e o responsável pelo dano praticado, seja o Estado, seja o particular. Na esteira deste raciocínio, a responsabilidade pública é noção específica do direito administrativo, informada por princípios de direito público apenas com pontos em comum com os princípios que informam a responsabilidade no direito privado. Já o ilícito praticado pelo particular, em tese, responde por seus atos, conforme configuração do Código Civil.

1. CONCEITOS OPERACIONAIS

MULTIDÃO: manifestação pública de tipo geral que ocorre com qualquer conjunto temporário de pessoas que se encontram no mesmo local ao mesmo tempo. O fenômeno de multidões é estudado em vários aspectos: sociológico, psicológico e penal, de modo que somente com o advento do Estado Liberal e com ideias da Revolução Francesa é que se desenvolvem os primeiros conceitos².

A sociologia estuda os fatos multitudinários e os concebe de várias formas. De fato, a multidão tem voz diferente daquela produzida pelos indivíduos que a compõem, conforme leciona a psicologia coletiva, ao dedicar o estudo do comportamento humano no espaço coletivo, cujas leis regentes seriam dissociadas das que imperassem na psicologia individual.

O nexo de causalidade deve ser entre os atos praticados pela multidão (e não pelo agente público) e os danos que esses atos causarem aos particulares. Quanto ao objeto, as multidões podem ser lícitas ou ilícitas. As que se reúnem com fins lícitos, não proibidos e amparados pelo direito constitucional de reunião, fortalecem o processo democrático, mas, de outro lado, estão tipificadas como crimes constitucionais (art. 5º, XLIV, CF) a ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado democrático.

COMPORTAMENTO COLETIVO: podem assumir variadas formas de comportamento, desde um padrão comum de profundo respeito mútuo e silencioso para o

² O fenômeno da multidão começa a ser estudado a partir da Revolução Francesa, a obra clássica é de Hipólito Taine (*Les origines de la France Contemporaine*) que, segundo alguns autores seria a primeira obra a tratar da psicologia coletiva. No

mais grave distúrbio de rua, pânico, terror etc. No século XIX, Gustave Le Bon propôs uma psicologia das multidões, em que os indivíduos tendem a renunciar à sua individualidade, vontade e capacidade de juízo moral, quando fazem parte de multidões, e ceder aos poderes hipnóticos de líderes, que moldam como querem o comportamento da multidão”³. “O movimento multitudinário é um monstro sem cabeça, porque dentro da movimento multitudinário o indivíduo se despersonaliza e acaba agindo de um modo que contraria a sua conduta isolada”⁴.

O comportamento coletivo e os movimentos sociais se “distinguem pelo grau e pelo tipo de mudança que pretendem provocar no sistema político e pelos valores e nível de integração que lhe são intrínsecos”⁵.

MOVIMENTOS SOCIAIS: são uma expressão coletiva de setores da sociedade ou de organizações sociais para defesa ou promoção de certos objetivos, tanto de transformação como de preservação da ordem estabelecida. De outra forma, são movimentos de agregação social, organizados ou não, que propõe suas reivindicações, com ou sem o uso da violência, decorrente de fato econômico, social ou político. Já Manuel Castells diz que o “movimento social tem raízes na injustiça fundamental de todas as sociedades, implacavelmente confrontadas pela aspiração humana de justiça e de mudança social”⁶. Segundo Francesco Albertoni, os movimentos sociais se classificam em duas categorias: agregados e de grupo. Os agregados baseiam-se em comportamentos similares e não formam laços de identidade. Os de grupo são fenômenos em que os comportamentos similares dão origem a novas coletividades e existe uma consciência do destino comum do grupo⁷.

O fenômeno desses protestos contemporâneos, ora em análise, seria segundo essa classificação de Albertoni, movimentos sociais agregados, pois não formam laços de identidade e estão mais preocupados em assegurar direitos sociais existentes ou a ser adquiridos para as suas clientelas, são reivindicatórios e não revolucionários e, ao mesmo tempo, recusam a política de cooperação entre as agências estatais e as associações. Usam as redes sociais, a mídia, para buscar seus intentos. Pois, seus integrantes sabem, que o “modelo de vida e de trabalho, na era da globalização, exige que as pessoas tenham mais habilidades

Brasil, dentre outras, temos a obra de Elias de Oliveira (*Criminologia das multidões*) que, após expor as definições de multidão de Sighele e ao apresentar sua crítica, propôs uma classificação para o direito penal.

³ JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p. 44

⁴ STERMAN, Sônia. *Responsabilidade do Estado: movimento multitudinário: saques, depredações, fatos de guerra, revoluções, atos terroristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p.10.

⁵ BOBBIO, Norberto e att. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1999, p. 787

⁶ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Trad. Carlos Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 16.

⁷ ALBERTONI, Francesco. *Movimento e Instituzione*. Bolonha: Il Mulino: 1977, p. 37.

comunicativas do que acervos de conhecimento ou grande experiências anteriores, no domínio de certa técnicas ou saberes especializados”⁸.

Outro dado importante a se registrar: na década de 1990, ocorre a volta dos movimentos sociais ao cenário político internacional como forma de pressão ou de manifestação de sua vontade. As marchas tornaram-se parte de agenda comum dos grupos organizados e as estruturas institucionais reformularam a arquitetura dos símbolos e espaços do poder para ter segurança em caso de eventuais distúrbios.⁹

PROTESTOS: o protesto é uma reação de multidões, de caráter público, contra ou a favor de determinado fato para que suas reivindicações sejam ouvidas em uma tentativa de influenciar a política do governo ou opinião pública, ou podem empreender ações diretas tentando fazer as mudanças desejadas.

Os protestos se manifestam por meio de marchas, piquetes, passeata, greves, quebra-quebra, uso de bombas, interrupção de tráfego, nudez pública e gestos obscenos, autoimolação, greve de fome, ocupação de prédios etc.

Possuem certa organização de comandos e respostas, como os movimentos sociais, sindicatos e outros que se autodenominam de “anarquistas anônimos, grupo dos mascarados *Black Bloc*, os mais conhecidos. A Ação Global dos Povos (sigla AGP) é um movimento radical e social, em resistência ao capitalismo e para justiça ambiental e social. Os protestos dos *Black Bloc* chamaram a atenção da mídia pela primeira vez em 1999, por ocasião dos protestos contra uma conferência da Organização Mundial do Comércio em Seattle (EUA) e possui como símbolo o uso do capuz e roupas pretas, estratégia adotada para dificultar a identificação dos participantes.

A história registra grandes protestos que culminaram com a desobediência civil, como nos casos da Índia, liderado por Mahatma Gandhi, nos Estados Unidos, por Martin Luther King e semelhante foi também a manifestação de protestos contra a guerra do Vietnã, na década de 1960. Registra-se, também os protestos: 1) Maio de 1968, em Paris, que iniciou com uma greve geral e rapidamente adquiriu significado revolucionário; 2) Protesto na Praça da Paz Celestial na China, em 1989, que consistiu em uma série de manifestações lideradas por estudantes por democracia; 3) A revolta de jovens dos subúrbios da França, em 2005, que constituiu-se de episódios de violência urbana que começaram na periferia, após a perseguição pela polícia, seguida de morte acidental de dois jovens descendentes africanos.

⁸ GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1997, p. 341.

⁹ GOHN, Maria da Glória. Ob.cit. p. 339.

FATO MULTITUDINÁRIO: este tema é controverso na doutrina e na jurisprudência. De qualquer forma, dois elementos o caracterizam teoricamente: ato de multidão e conduta violenta contra pessoas e danoso ao patrimônio público ou privado.

Os elementos multidão e violência caracterizam o fato multitudinário. Sempre que houver essas características, estamos diante de “fatos multitudinários”, como no caso dos protestos que extrapolam os limites dos direitos coletivos constitucionais e ocasionando atos atentatórios às pessoas, ao patrimônio público, à propriedade privada, como os saques e as depredações.

Assim, conceitua-se 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 (conduta penal) 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.

Alguns doutrinadores confundem movimento multitudinário com fato multitudinário. Faz-se necessária essa separação conceitual para não confundir com movimento social. Sônia Sterman dá um novo enfoque jurídico ao tema e 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”¹⁰. Para José Cretella Júnior os movimentos multitudinários são “deslocamentos de povos ou de parte da população, como consequência de fatos sociais, políticos ou econômicos que ocorreram num dado momento histórico”¹¹.

Há distinção entre os fatos multitudinários e outros tipos de movimentos sociais e populares. Esses fatos distinguem-se de outros, praticados por um grupo de pessoas, pois possuem características peculiares e imprescindíveis para que se configurem como tal e ensejem a responsabilidade do Estado. Vejamos algumas características marcantes dos fatos multitudinários diferenciando dos demais movimentos de multidão:

1) As multidões, em face de certas características que lhes são peculiares, têm diferentes efeitos para o “mundo jurídico” que poderão produzir, como rixa, linchamento, movimentos patriótico e comemorativo, terrorismo, revolução, desobediência civil, greve política, atos de guerrilha, represália, saques e depredação. Diferencia-se também da noção simples de crime ou contravenção penal, pois induz à necessidade da verificação isolada de

¹⁰ STERMAN, Sônia. *Responsabilidade do Estado: movimento multitudinário: saques, depredações, fatos de guerra, revoluções, atos terroristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 23.

¹¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 224.

cada ato praticado pelos integrantes do movimento que cause dano, para se averiguar se constitui conduta típica, antijurídica e culpável.

2) Os movimentos sociais são manifestações reivindicatórias, perante o Estado, de grupos de trabalhadores organizados ou não em movimentos institucionalizados, como sindicatos e associações, decorrentes de fatos sociais, políticos ou econômicos, sem uso da violência. Contudo, esses movimentos podem transbordar em fatos multitudinários, quando seus integrantes passam a praticar atos de vandalismo contra bens e pessoas. Movimentos sociais não se confundem com fatos multitudinários.

3) As pessoas que perpetram fatos multitudinários têm interesses convergentes, em regra. Seus integrantes esboçam um descontentamento com o governo ou a própria sociedade, em consequência de anomalias sociais, políticas ou econômicas. Os participantes não conflitam entre si, agem de forma conjunta, objetivando o mesmo fim e, por consequência, causam danos ao patrimônio público ou de particulares ou à integridade física de terceiros.

4) Cabe ao Estado imputar responsabilidade civil, administrativa e criminal aos que causam fatos multitudinários, pois os bens tutelados da vida, do patrimônio público e da propriedade privada, como também a segurança das pessoas físicas, tem guarita constitucional. A Constituição Federal consagrou o direito à vida, à segurança e à propriedade no rol dos direitos fundamentais, inseridos no artigo 5º, isto é, com eficácia e aplicabilidade imediatas e só encontrando limites legais nos demais direitos e garantias igualmente consagradas pela Constituição Federal.

5) As pessoas que perpetram fatos multitudinários são constituídos por particulares, não podem ser agentes públicos. Não é viável a ocorrência de fatos multitudinários praticados pelos próprios agentes públicos; estes tão somente atuam ou para debelar tais fatos, evitando danos públicos ou a particulares, ou, devendo fazê-lo, se omitem. No primeiro caso, será responsabilidade objetiva – porque o dano teria sido causado diretamente pelo agente público, não obstante no exercício do poder de polícia. Porém, no caso de o agente público se omitir, quando devia atuar, a responsabilidade, para aqueles mesmos autores, seria subjetiva, porquanto, nesse caso, a conduta (omissiva) do agente não teria sido causa, mas mera condição, do dano, praticado diretamente por terceiro.

2. CONTEXTO DOS PROTESTOS PÚBLICOS

Os protestos no Brasil inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público, principalmente nas grandes cidades brasileiras que ganharam forte apoio

popular depois da repressão violenta e desproporcional que foi promovida pelas policiais militares contra as passeatas, levando grande parte da população a apoiar as mobilizações.

Os protestos geraram grande repercussão nacional e internacional. Atos semelhantes rapidamente começaram a se proliferar em diversas cidades do Brasil e do exterior em apoio aos protestos, passando a abranger uma grande variedade de temas, como os gastos públicos em grandes eventos esportivos (copa e olimpíadas), a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral. Diziam "os governantes agora somos nós!". No decorrer dos protestos, surge uma série de reivindicações políticas, econômicas e sociais heterogêneas, reflexo do desejo de seus participantes de mudanças no modelo social-democrático e econômico.

Os protestos de 2013 foram os maiores no Brasil desde as mobilizações pelo *impeachment* do então presidente Collor, em 1992, e tiveram grande aprovação da opinião pública. A inversão do apoio ocorreu quando apareceu a violência nas manifestações. Em resposta, o governo anunciou várias medidas para tentar atender às reivindicações dos manifestantes e o Congresso Nacional votou uma série de medidas legislativas, e os governos em diferentes níveis revogaram os aumentos das tarifas nos transportes.

Esses protestos públicos alteram completamente sua forma na ordem internacional e nacional, com grande possibilidade de serem assimétricos e irregulares. Num determinado período histórico, aparece uma região ou um setor com força e vitalidade e com determinadas demandas, depois aparece em outras regiões e com outras pautas. As manifestações no Brasil seguem o mesmo processo de "propagação viral" de protestos em outros países, como a Primavera Árabe, no mundo árabe, *Occupy Wall St*, nos Estados Unidos, e *Los Indignados*, na Espanha. Essas manifestações são uma série de protestos espontâneos de cidadãos inicialmente organizados pelas redes sociais e idealizados em primeiro momento pela plataforma civil e digital¹².

O Prof. Manuel Castells, em conferência sobre redes de indignação na internet¹³, diz que as manifestações populares que vêm ocorrendo no Brasil desde junho de 2013 têm muitas similaridades com as que surgiram ao redor do mundo. Sobre esse aspecto, Castells observou que, apesar dos contextos distintos, esses movimentos têm mais semelhanças do que diferenças. Para ele, há um padrão em todas essas ações, orientado para a ocupação dos

¹² Vd. CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Trad. Carlos Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

¹³ Manuel Castells, sociólogo espanhol, professor que domina os aspectos relacionais da internet, em encontro realizado em Porto Alegre (24 de junho de 2014), foi aplaudido de pé ao finalizar a sua conferência http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eustudante/ultimasnoticias_geral/33,104,33,99/2014/06/24/professor_interna.434249/artigo-o-papel-do-professor-na-era-da-internet.shtml

espaços públicos, como é o caso da materialização da revolta com interação constante entre o físico e a internet.

Essas manifestações de protestos nas cidades brasileiras de 2013 possuem características próprias, diferentes dos clássicos eventos históricos, pois, misturam atos de desobediência civil com atos criminosos, tais como: 1) são organizadas pelas mídias eletrônicas; 2) sem a presença ostensiva de liderança, próximo do modelo de organização anarquista¹⁴; 3) qualifica-se por uma ação pública de massa e simbólica, própria da desobediência civil¹⁵; 3) manifesta-se de forma coletiva e pela ação “violenta” e “não-violenta”, conforme o caso, com danos materiais e pessoais; 4) realizam num contexto democrático, de modo legítimo, que permite aos seus manifestantes adotar diversos comportamentos, seja por consciência política, responsabilidade social ou por necessidade material; 6) não acreditam no processo político-eleitoral e nas representações governamentais, sindicais etc; 7) são pautadas por discurso genérico de reivindicação, centrado na questão da tarifa de ônibus, na legitimidade das despesas da copa do mundo e contra a corrupção; 8) querem demonstrar a injustiça do ato governamental do aumento da passagem de ônibus etc.

Questionam a ordem política e econômica, como a grande imprensa, representada pelas Tvs. Os políticos viram-se expostos como mentirosos e corruptos. Governos denunciados. Os banqueiros como os “sanguessugas” da sociedade, alvos de desprezo universal. A mídia, principalmente a TV, tornou-se fonte de manipulação. A total descrença e a desconfiança no sistema social, político e econômico turbinaram as consciências individuais e coletivas. Dependendo do enfoque político, pode-se ampliar a pauta de reivindicação de participação política e enumerar outras questões, tendo em vista a construção de uma efetiva *res publica*: 1) democratização de rádio e TV, sem monopólio privado; 2) voto facultativo; 3) extinção do Senado Federal e suas atribuições transferidas para uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados; 4) reduzir pela metade o número de Deputados Federais e Estaduais e Vereadores; 5) transparência pública de todas as contas públicas; 6) reduzir o número de Ministérios; 6) cláusula de bloqueio para partidos; 7) fidelidade partidária, pois o mandato é do partido; 8) férias de apenas 30 dias para todos os políticos e juízes; 9) ampliação do “Ficha-Limpa”; 9) fim de todas as mordomias de integrantes dos três poderes, nas três esferas de governo; 10) prisão para quem desviar dinheiro público (elevando-se para a categoria de crime hediondo) e devolução em dobro etc.

¹⁴ A fonte de justificação anarquista traz a idéia da autonomia da liberdade individual que se antepõe a toda forma de poder sobre o homem, especialmente o poder do Estado, conforme os expoentes Henry Thoreau (1817-1862), Leon Tólstoi (1828-1910), Mikhail Bakunin (1814-1876), Pierre Proudhon (1809-1865).

¹⁵ Os conceitos sobre desobediência civil são variados, mas advém de autores franceses e americanos, vinculando-se com as personalidades de Étienne de La Boétie, Henry Thoreau, Mahatma Gandhi e Martin Luther King.

Quase todos esses protestos eram pacíficos e reivindicam uma mudança na política e nos valores da sociedade, pois os manifestantes consideram que os partidos políticos não os representam nem tomam medidas que os beneficiem. De outro lado, surge os protestos violentos que reivindicam uma mudança na política em pauta genérica, desde a morte aos políticos, passando por símbolos anarquistas até as saudações hitleristas. Os jovens se autodenominam anarquistas, anticapitalistas, nazistas, conforme o grupo, e pregam a desobediência civil nas redes sociais.

A ação policial para conter os manifestantes recebeu duras críticas, especialmente das entidades ligadas aos direitos humanos, dizendo que "veem com preocupação o aumento da violência na repressão aos protestos contra o aumento das passagens de ônibus" e que "também é preocupante o discurso das autoridades sinalizando uma radicalização da repressão e a prisão de jornalistas e manifestantes". As chefias de polícia se diziam encurraladas em duas posturas extremas: de um lado, agiam de forma muito violenta e também para se defender, e de outro lado, não agiam, devido a critérios políticos de enfrentar os protestos sem violência, ou que a suposta demora na atuação policial se deu porque não esperavam tamanho número de manifestantes.

A sociedade civil também se dividia no apoio e na reprovação. A demonstração clara da confusão de valores também se colocou no debate público. Nas ruas, a depredação é confundida como civismo; direito de manifestação como direito de quebra-quebra; existem apenas direito. Deveres públicos não existem. Na internet, pirataria é confundida como liberdade ou democratização da cultura; a polícia é identificada apenas como repressão as liberdades públicas. De imposturas em imposturas, de ambos os lados, chegamos ao limite da situação em que se esvaziam os movimentos sociais, devido ao excesso de violência, reprovado pela maioria da população. Esta aprova o protesto, mas não aprova a violência nos protestos.

Inicialmente, parte da mídia faz uma cobertura mais conjuntural das passeatas, apoiando e ao mesmo reprovando, realçando os pontos negativos dos eventos. Revoltas têm ocorrido em países de bom crescimento econômico em anos recentes, como é o caso da Turquia, dos países árabes. O Brasil não apresenta as condições objetivas no campo econômico para os protestos devido aos indicadores razoáveis de emprego e distribuição de renda. Parece-nos que estamos diante de um "mal-estar civilizatório". O que aproxima a revolta dessa juventude é a grande acessibilidade à informação e às mídias sociais.

Os outros grupos defendem a presença de partidos em manifestações e criticam o teor anti-partidário existente. No entanto, ainda não está claro se o movimento seria

majoritariamente despolitização ou anti-partidário. A rejeição à presença de bandeiras partidárias pode ser analisada como crítica aos tradicionais instrumentos de organização partidária. Os analistas descrevem de várias maneiras esses protestos que é "anti-institucional", "antipolítica", "anticíclica" ou "mal-estar civilizatório".

Os movimentos sociais organizados por setores específicos, como os sem-terra, sem-teto, feministas, negros sempre denunciaram a violação de seus direitos pelo governo, que, agora, tenta dividir esses movimentos. No entanto, a disputa política para a absorção dessa multidão insatisfeita já começou e não se sabe se essa multidão será facilmente manobrável em direção a determinada ideologia ou se a mesma reivindicará por mudanças fora do espectro partidário. Mas está claro que há um *deficit* de democracia representativa e de governança. Apesar de ser uma multidão despolitizada, há receios de que ela seja manobrada por grupos específicos.

Onde está a fonte dessa combustão? Primeiro, a sociedade de classes não é mais a mesma entre apenas burguesia e operários. O perfil do militante também mudou daquele apaixonado por política e permeado por alto grau de teorias, que a "tudo explicava". Há muito tempo já não vê mais aquelas greves importantes de operários. Pode haver greves pontuais, mas nenhuma como a que ocorriam nas décadas de 1970/1980. Temos, hoje, novos sujeitos sociais originados da inclusão social de milhões de brasileiros extremamente pobres que passaram a comer e ir para a escola, que eram invisíveis e hoje estão na arena pública e formam uma nova classe social, chamada de "C". Querem mais, mas o sistema político-econômico tem limites em conceder novos ganhos e novos direitos. A combustão desses conflitos são deste novo contingente sobre o Estado, que quer mais renda e melhor serviço público e qualidade de vida. Esta mudança gerou no Brasil um novo tipo de movimento em que o conflito não é mais de classe contra classe, no seu sentido tradicional. Agora, um militante mais conjuntural com reivindicações pontuais, exceto alguns grupos que "pregam o caos", no dístico "quanto pior melhor". Tudo isso é muito vivo, latejante, em formação. Surge o conflito das majorias com as minorias e também a inversão de tudo isso, a "ditadura das minorias", fundado no direito à diferença. Os jovens querem ver e ser vistos, para isso freqüentam o Shopping Center, como paraíso do consumo, como no caso dos rolezinhos em *shopping center*¹⁶.

3. PROTESTO E RESISTÊNCIA

¹⁶ O rolezinho em *shopping center* envolve coordenar encontros nesses locais entre centenas de jovens de origem pobre. Os encontros são marcados pela internet, quase sempre por meio de redes sociais. Os rolezinhos ganharam destaque no noticiário

Os protestos são atos de resistência política, de desobediência civil. Chama-se “desobediência civil” porque os que protestam veem que não cometem nenhum ato de transgressão da obrigação jurídica, julgando, por sua própria consciência, que estão agindo de forma adequada. Dessa forma, não reconhecem ao Estado o direito de punir os seus integrantes¹⁷. O problema da justificação jurídica da desobediência civil se inscreve no contexto da crise de legitimidade dos procedimentos de defesa da ordem político-jurídica, como consequência da defesa da Constituição em razão da materialidade do direito constitucional.¹⁸

A desobediência civil, nesse caso dos protestos, opera com várias disjuntivas de justificação: faz a negação de uma parte da ordem jurídica, ao pedir a reforma ou a revogação de um ato oficial (tarifas públicas) mediante ações de mobilização pública junto aos órgãos de decisão do Estado. A desobediência civil, assim entendida, opera com mecanismo indireto de participação da sociedade (protestos públicos), já que não conta com suficientes canais participativos junto às esferas do Estado, ou já não funcionam ou as queixas nem terão qualquer efeito. Esses fatos chamam-se resistência ativa, que impunham uma sanção moral aos governantes, pois esses “não” respondem aos anseios da população, que querem participar da vida nacional, mas os “canais” institucionais estão bloqueados ou já não funcionam, as queixas não serão ouvidas ou não são suficientes junto às esferas do Estado.

brasileiro devido a supostos delitos cometido por alguns participantes. Por outro lado, o fenômeno é analisado por alguns sociólogos como sendo um "apartheid" social que denuncia a desigualdade social e racial no país.

¹⁷ BUZANELLO, José Carlos. *Direito de resistência constitucional*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014, p. 188.

¹⁸ ESTÉVEZ ARAUJO, José. *La Contitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Editorial Trota, 1994, p. 143.

Desta forma, os protestos têm um conteúdo simbólico que, geralmente, se orienta para a deslegitimação da autoridade pública ou da lei (tarifas públicas, inicialmente), como a perturbação do funcionamento das cidades e de instituições públicas e privadas, a fim de atingir as pessoas situadas em seus centros de decisão. Isso implica a formação da tensão do grupo social, caracterizada por um teor de consciência razoável, de muita publicidade e agitação. Das variáveis, a que mais chama a atenção da sociedade e da mídia é a estratégia do uso da força pública, que aumenta a deslegitimação da autoridade, e de outro lado, nos casos de violência e depredações de patrimônio pelos manifestantes. Na tensão entre cidadão e estado, ordem e lei, poder e liberdade, apesar das naturezas conflituosas e instáveis, pode-se encontrar um ponto ótimo de convivência dentro do modelo democrático. Os desequilíbrios entre Estado e cidadania não são saudáveis para as partes, vide o cansaço social pelo excesso de protestos contra a Copa. Havendo um desequilíbrio em favor do Estado, poderá haver consequências gravíssimas para a liberdade, como aconteceu com a experiência totalitária do nazismo e stalinismo. De outro modo, desequilibrando em favor da liberdade, nega-se o papel do poder estatal em organizar a vida coletiva. A simples negação da autoridade também, em parte, é a própria negação da liberdade, já que aquela é que garante o exercício desta. A devida correspondência de limites entre poder e liberdade torna-se a obra mais acertada sob o ponto de vista da experiência democrática entre os manifestantes e o exercício do poder.

A estratégia das manifestações induz a mudança no sistema político, seja no ato que autoriza o aumento da passagem de ônibus, seja nas autoridades, e tem uma justificação moral assentada numa legitimidade real, em harmonia com os princípios da justiça, que se converte numa forma “controlada de desordem” e numa definitiva forma democrática de protesto. Desta forma, os protestos legítimos e sem violência poderão passar para a história como o vestibular da cidadania ativa dessa geração juvenil, pois dela inauguram uma nova forma de resistência civil, uma contribuição ao aperfeiçoamento do sistema democrático.

Esses fatos decorrem de problemas da estrutura do poder político-jurídico, porque este é que opera os conceitos de poder e de limites do Estado e do indivíduo. A sociedade moderna conhece o fundamento do poder pela legitimidade política, que se afere pela variável da adesão à obrigação de obediência. O poder político que pretende ser legítimo encoraja a obediência e desencoraja a desobediência. Exatamente do resultado do embate político dependerá, em parte, a legitimidade do poder político, mas isso não significa uma submissão cega à estrutura jurídica.

A ordem social, por necessidade existencial, tem que aspirar a ser poder político-jurídico, a ser ordem estatal. O poder político tem méritos e defeitos. Existe o poder como instância separada que assegura o comando de “alguém”, o que implica a obediência aos outros. E o porquê obedece-se? Várias são as respostas. A primeira razão é o costume, no início, os homens vêm-se vencidos pela força, e logo tanto somos educados e criados na “servidão da obediência”, contentam-se em viver como nasceram. No entanto, esses manifestantes entendem que “não” participam desse pacto de poder político, pois dele não participam. Apenas sentem o peso do poder e não podem ser impedidos de sacudi-lo, numa “lembrança primitiva” da liberdade.

As liberdades individuais e a função da autoridade tornam-se elementos jurídicos, que devem fazer a separação entre as articulações de poder político com os manifestantes. Os espaços são regradados e institucionais. A questão das manifestações que se fazem de forma institucionalizada, contudo não é uma relação simples e linear, pois há uma multiplicidade de formas de ação, que vai desde o conflito aberto até a auto-composição com as autoridades.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade do Estado, ao longo do tempo, é explicada por diversas teorias que fundamentam a atuação estatal e regulam as suas conseqüências em dado momento histórico. O instituto da “responsabilidade civil” teve sua origem no direito romano, partindo-se da idéia de vingança privada e surgindo, posteriormente, a partir da intervenção do Poder Público, com a Lei das XII Tábuas, a reparação civil. E, na fase final da sua evolução no direito romano, com a Lex Aquilia, em que a responsabilidade era proporcional ao dano causado, introduzindo-se, então, o elemento culpa como fator decisivo para a responsabilização. Na era do Estado Absoluto, imperava a ideia de irresponsabilidade, pois o Estado era soberano e a figura do rei confundia-se com a do próprio Estado, aquele escolhido por Deus e dotado de poder e imunidade política. Logo, os atos praticados por ele sempre eram tidos como justos. Entretanto, após a Revolução Francesa, passou-se a responsabilizar o Estado por atos ilícitos dos seus agentes e, posteriormente, até por atos lícitos.

Em 1916, o Brasil promulgou o Código Civil, no qual instituiu a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público por atos ilícitos de seus representantes com base na teoria da culpa. Em 1946, o Brasil consagrou a responsabilidade estatal na Constituição Federal, embasada na teoria objetiva, na modalidade do risco administrativo. Dessa mesma forma, reitera-se a responsabilidade estatal na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil de 2002, asseverando que a Administração Pública, ao exercer as suas atividades, cria um risco

para os administrados e potencializa a eventual ocorrência de danos ao particular, indenizando no que couber. O fundamento da responsabilidade estatal objetiva está no princípio da solidariedade social e da igualdade de encargos.

O fundamento da responsabilidade do Estado tem duas vertentes: a que decorre de atos lícitos e a que resulta de atos ilícitos. A primeira tem por base o princípio da igualdade de todos os administrados perante os encargos públicos; a segunda, o princípio da legalidade, segundo o qual aquele que age de maneira contrária à lei e, ao fazê-lo, causa dano a alguém, está obrigado a reparar o dano. A ideia-força da responsabilidade do Estado é sua vinculação ao princípio da legalidade, como afirmou José Joaquim Gomes Canotilho: “Como conquista lenta mas decisiva do Estado de direito, a responsabilidade estadual é, ela mesma, instrumento de legalidade. E instrumento de legalidade, não apenas no sentido de assegurar a conformidade ao direito dos actos estaduais: a indenização por sacrifícios autoritativamente imposto cumpre uma função e ineliminável no Estado de Direito Material – a realização da justiça material”¹⁹.

A responsabilidade estatal extracontratual tem cunho patrimonial, pois visa à reparação de danos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro define que “a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados em decorrência de comportamentos comissivos e omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.²⁰ E, continua sua afirmação: “Ao contrário do direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato ilícito (contrário à lei), no direito administrativo ela pode decorrer de atos ou comportamentos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maiores do que o imposto aos demais membros da coletividade”²¹.

Quanto às características de imputação de responsabilidade civil assente na doutrina se apresenta de forma objetiva (teoria do risco) e subjetiva (teoria da culpa). A teoria da responsabilidade civil do Estado, no caso dos fatos multitudinários, relaciona-se a problematiza sobre as teorias do Risco administrativo e do Risco Social. Se para a teoria do risco administrativo basta demonstrar o dano e o nexo de causalidade entre o dano sofrido e a conduta do agente público para assegurar a responsabilidade estatal. Surge a polêmica sobre a natureza jurídica da responsabilidade do Estado por conduta omissiva, por que indenizar o dano já que não causou? Como se mede o uso da violência estatal? Pois, se o Estado atua com mais violência vai ser criticado e condenado e se usa de forma moderada também será condenado. Eis, a equação da razoabilidade e da proporcionalidade.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974, p. 13.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 501.

Para alguns doutrinadores, a aplicação do dispositivo constitucional no que tange à responsabilidade estatal somente é devida em casos de condutas comissivas do Estado, com aplicação, para estas, do Código Civil Brasileiro; enquanto, para outros, a responsabilidade promulgada na Carta Magna abrange as duas modalidades de condutas do Estado, pois o legislador não estabeleceu de forma expressa qual a conduta a que se referia, podendo-se entendê-la como sendo comissiva ou omissiva. Partindo-se dessa premissa, nasceu a ideia da solidariedade no seio da sociedade, consubstanciada no princípio da solidariedade social: diante da desigualdade em que se encontra o particular perante a coletividade, todos devem concorrer para a reparação do dano por meio do erário. A socialização do dano, associada à teoria do risco administrativo, foi o primeiro passo para o desenvolvimento da teoria do risco social, uma vez que esta não era suficiente para fundamentar a responsabilidade estatal em todos os casos em que o Estado tinha o dever de indenizar. Tal teoria inova ao abranger os danos não imputáveis diretamente ao Poder Público, sob o argumento de que os prejuízos sofridos pelo particular não deviam ficar sem o amparo estatal.

Dentro da classificação de responsabilidade do Estado, quase assente na doutrina, além dos decorrentes de ato lícito ou ilícito, temos também os atos decorrentes de condutas comissivas ou omissivas dos agentes públicos. Essa polêmica em torno da natureza jurídica da responsabilidade estatal por conduta omissiva é pertinente quando se estudam os fatos multitudinários e a responsabilidade do Poder Público. Se o Poder Público, quando lhe era possível, deixa de evitar danos causados por atitudes ilícitas praticadas por fatos multitudinários será obrigado a indenizar o administrado lesado, uma vez que falhou no cumprimento de seu dever de proteção da segurança, da vida e da propriedade de particulares. Por outro lado, quanto ao patrimônio público, que é bem de interesse coletivo, tem o cidadão direito sobre ela e pode exigir que esta esteja em perfeito estado de conservação. Assim, se o Estado não tomou as medidas necessárias para assegurar a integridade desse bem, os cidadãos têm a faculdade de exigir do Poder Público as providências necessárias nesse sentido (ação de indenização).

No caso, se o dano sobrevier de atos lícitos causados pelos agentes a serviço da Administração Pública, a indenização será devida, pois o ato ou fato administrativo é de interesse público, sendo o lesado ressarcido com o dinheiro proveniente dos tributos arrecadados pelo Estado. Já no caso de o dano sobrevir de atos ilícitos, o fundamento dessa responsabilidade decorre da infringência do princípio da legalidade, quer dizer, o agente público pratica um ato contrário à lei ou deixa de praticá-lo quando imposto por lei, ou um

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Op. cit.*, p. 208.

terceiro, que causa danos a alguém. Tal reparação será devida pelo Estado, ressalvada ação de regresso contra o agente, autor da conduta ilícita, devendo este ressarcir o prejuízo experimentado pelo erário. Dessa forma, a responsabilidade civil implica o dever de indenizar quer sejam os prejuízos causados aos particulares decorrentes de atos ilícitos, quer os advindos de atos lícitos.

5. PROBLEMATIZAÇÃO DE MÉRITO

1) **Primeira questão:** quem responde civilmente pelos fatos multitudinários? O sistema jurídico está autorizado a criminalizar os movimentos sociais ou apenas as pessoas físicas ou jurídicas causadoras de dano? A Constituição não autoriza criminalizar os movimentos sociais por ser a essência das pulsações do Estado democrático, mas autoriza a condenação dos seus integrantes, seja pessoa física ou jurídica. Quanto às pessoas físicas, não traz nenhuma novidade, pois a Constituição autoriza a interpretação da individualização da culpa e da pena (art. 5º., XLVI, CF), e pelos atos produzidos por agentes públicos (art. 37, § 6º. CF). Registra-se o julgado da condenação do líder sindical dos professores de São Paulo²².

Quanto à responsabilização das pessoas jurídicas, o sistema jurídico traz algumas novidade e complexidades, contudo vencido esse aspectos, cabe essa responsabilização por fatos multitudinários, desde que alcance algumas condições, que seja cometida por pessoa

²² O presidente do sindicato dos professores de São Paulo, Carlos Ramiro de Castro, foi condenado a pagar R\$ 3,3 milhões de indenização à cidade devido a uma passeata realizada em 5 de outubro de 2005. A sentença dada pela juíza Laura Mattos Almeida estabelece que o pagamento deva ser feito por Carlos Castro, e não pela Apeoesp (Sindicato dos Professores do Estado de São Paulo). A decisão da juíza corrobora com o que determinou o Supremo Tribunal Federal, que impôs restrições às paralisações nos serviços públicos ao estender a lei de greve do setor privado para o funcionalismo. A decisão do Supremo levou centrais a exigir nova lei de direito à greve. A manifestação foi legítima, no entanto, deveria ter sido anunciada antecipadamente, segundo ela. O sindicato alega em nota que a passeata não estava prevista e teria sido decidida em assembléia, e não de forma isolada pelo sindicalista. A entidade ainda está obrigada a publicar a decisão nos jornais paulistas. A decisão, por votação unânime, é da 4ª Câmara de Direito Privado. A turma julgadora aceitou em parte o recurso do Ministério Público. Manteve a condenação por danos materiais estabelecida, em primeira instância, no valor de R\$ 302,1 mil, mas reduziu a condenação por danos morais de R\$ 3 milhões para R\$ 906,4 mil. O Tribunal levou em conta a reincidência da entidade em promover passeatas em locais públicos sem comunicar às autoridades. “Não seria producente para o processo civil de resultados fixar valor de menor expressão porque a Apeoesp não alterou a conduta, apesar das duas outras condenações, revelando uma recalcitrância que somente arrefecerá respondendo à altura de sua obsessiva intenção de causar danos difusos e coletivos, ainda que a pretexto de defender os interesses da categoria”, afirmou o relator, desembargador Ênio Zuliani. O Ministério Público argumentou que fez prova e que a defesa não contestou o relatório da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) que dava detalhes de todo o desenrolar da manifestação. Alegou que a entidade não avisou previamente as autoridades do Município sobre a passeata e o itinerário da manifestação, o que provocou prejuízo aos direitos de terceiros. A turma julgadora decidiu que a Apeoesp não fez aviso prévio e, com a manifestação, causou prejuízo para milhares de pessoas, cujos direitos não foram respeitados pelos professores presentes na passeata. O tribunal destacou que a região ocupada pela manifestação abriga hospitais e é um importante corredor para atendimentos médicos e deslocamentos de emergência. “A responsabilidade pelo dano decorrente do congestionamento e que prejudica o cotidiano de milhares de pessoas, tanto no espírito como no aspecto material, recai no promotor do mega evento e que se destacou pela negligência quanto ao dever de avisar a administração para que o trânsito fosse organizado, com desvios e manobras contemporizadoras do engarrafamento”, disse o desembargador Ênio Zuliani. O relator lembrou outras duas condenações sofridas pela Apeoesp no tribunal paulista por conta de manifestações feitas sem aviso prévio. O desembargador disse que, por conta desse passado, não poderia favorecer a entidade com a atenuante dispensada aos novatos ou iniciantes em práticas ilegais. Segundo Zuliani, a conduta desafiadora da entidade instalou o caos na cidade e essa atitude não pode ficar impune, sob pena de desrespeito à lei e aos direitos das demais pessoas. “A Constituição Federal não poderia conceder o privilégio de permitir reunião sem sanções aos abusos e ilícitos cometidos, disse o desembargador.

autorizada ou por decisão de entidade²³. Assim, registram-se duas leis: lei 9.605/98 dos crimes ambientais; lei 12846/2013 relacionada aos crimes de corrupção praticada pelas pessoas jurídicas²⁴.

A Constituição de 1988 autoriza a responsabilidade penal das pessoas jurídicas sobre crimes ambientais. O disposto no § 3º do art. 225, CF, norma constitucional evidentemente de eficácia limitada, somente ganhou aplicabilidade quando foi regulamentado pela Lei 9.605/98, que no seu artigo 3º “as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”.

Num sentido mais amplo, porém, interpretar o direito é fixar-lhe o sentido e o alcance, no caso dos protestos e dos fatos multitudinários perpetrados por pessoas jurídicas seria uma interpretação alargada da tipicidade do art. 3º. da lei 9.605/98, já que é possível identificar os autores, a entidade organizadora, como no caso da condenação do sindicato dos professores de São Paulo²⁵.

Não obstante a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, não há ainda uma legislação específica que regule a responsabilização do Poder Público pelos danos decorrentes de fatos multitudinários, que diferencia o Brasil de outros países que já a possuem como a Argentina, em virtude dos piqueteiros²⁶.

2. A segunda questão problematiza se a responsabilidade civil do Estado terá natureza objetiva ou subjetiva quanto aos fatos multitudinários. Vários doutrinadores já se manifestaram sobre o tema:

Responsabilidade subjetiva: alguns autores brasileiros afirmam que a responsabilidade do Estado decorrente de fatos multitudinários é subjetiva é capitaneada por Pontes de

²³ O STF recentemente decidiu que é possível manter a condenação da pessoa jurídica mesmo que fique comprovado que seu representante legal não praticou o delito. No julgamento do AgR no RE 628582/RS, o Ministro Dias Toffoli consignou em seu voto que: “(...) Ainda que assim não fosse, no que concerne à norma do § 3º do art. 225 da Carta da República, não vislumbro, na espécie, qualquer violação ao dispositivo em comento, pois a responsabilização penal da pessoa jurídica independe da responsabilização da pessoa natural.

²⁴ A lei 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores que participe do ato ilícito.

²⁵ Condenação de Sindicato. Fatos: O Ministério Público de São Paulo ajuizou ação contra a APEOESP (sindicato dos professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) que parou o trânsito na Avenida Paulista, em 2009, que geraram quilômetros de lentidão, sem que tivesse havido comunicação prévia ao Poder público para efeito de providências com desvios alternativos no trânsito. A Justiça deu ganho de causa ao MP, a sentença definitiva exige o pagamento de R\$ 156.410,64 ao Fundo Estadual dos Interesses Difusos Lesados (Lei Estadual nº. 6536/89 e Decreto nº. 1306/94).

²⁶ Movimento de caráter reivindicatório genérico, assemelhado a uma organização paramilitar, muito hábil no emprego de táticas midiáticas e de mobilização, articulado internacionalmente com correntes ideológicas reconhecidamente marxistas. Demonstrando um alto grau de mobilização e capacidade de intimidação, as organizações piqueteiras interrompem o tráfego nas ruas e avenidas centrais, dificultando a livre circulação de pessoas ou mercadorias. Inclusive expõem o cidadão comum a graves riscos, em clara violação da Constituição e do Código Penal argentino.

Miranda²⁷, Celso Antonio Bandeira de Mello²⁸ e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello²⁹, Sônia Sterman entre outros. Entendem, por poucas variações conceituais, que a responsabilidade seria subjetiva, pois dependente apenas da prova da existência de culpa. Advogam a ideia de que a responsabilidade seria subjetiva porque o dano não seria (na hipótese de omissão) causado pelo agente público, e sim por terceiro manifestante. Logo, a conduta do agente não seria causa e sim mera condição do dano. Os danos produzidos pelo fato multitudinário encartados na hipótese de danos não causados por agentes públicos, porque a omissão da autoridade em não conter a violência é condição do dano e não causa. Desse modo, trata-se de caso de responsabilidade do Estado por omissão e esta só pode ocorrer na hipótese de culpa anônima, da organização do serviço público, que não funciona ou funciona mal.

Pontuou-se a passagem da responsabilidade subjetiva por culpa, já permeada pelas presunções da mesma, e pela inversão do ônus da respectiva prova, para aquela chamada de culpa administrativa, segundo a fórmula 'o serviço público não funcionou, funcionou mal ou o fez tardiamente; alcançando-se, finalmente, a responsabilidade por causalidade, pela qual basta a identificação do nexos causal entre a ação ou omissão governamental, e o dano; sendo ela, porém, distinta da responsabilidade efetivamente objetiva.

A responsabilidade por conduta omissiva é a área em que o Direito Administrativo deve socorrer-se do Penal. É que, neste ponto, cabe o recurso ao conceito de culpabilidade, distinto do de culpa, mesmo em sentido largo; e que alberga o juízo de censura em face da reprovabilidade, do desvalor da conduta, e o da cognata exigibilidade de comportamento diverso. Também ao Direito Criminal hão de recorrer àqueles ramos jurídicos, no capítulo da responsabilidade pelo risco, tal como disciplinada pelo art. 927, parágrafo único, do Código Civil: responsabilidade independentemente de culpa por atividade que implique risco. Incide a regra na responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado governamentais, não abrangidas pela disposição do art. 37, § 6º, da CF, mas submetidas à de seu art. 173, § 1º, II, que as posiciona sob a regência do direito comum obrigacional.

Responsabilidade objetiva: no entanto, outros autores, dentre eles Toshio Mukai³⁰ e Odete Medauar³¹, Álvaro Lazzarini³², Yussef Said Cahali entendem que a responsabilidade

²⁷ PONTES DE MIRANDA, F. Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Vol. 3. São Paulo: RT, 1973, p. 545.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Responsabilidade extra-contratual do Estado por comportamentos administrativos. In: *Revista dos Tribunais* no. 552/11-20. São Paulo: RT, outubro/81.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 487.

³⁰ MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 105.

³¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 430.

³² LAZZARINI, Álvaro. *Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos de seus agentes*. RJTJ/SP, 117/8-26, março-abril/89.

seria sempre objetiva, desnecessária, em consequência, a prova da culpa. Apoiam-se nos fundamentos de que as obrigações, em direito, comportam causas que podem ser a lei, o contrato e o ato ilícito. A causa, nas obrigações jurídicas (e entenda-se responsabilidade civil como sendo obrigação) é todo fenômeno transcendente, capaz de alguém obrigar a outrem à exigência de uma prestação de fazer ou não fazer ou de dar. Portanto, a omissão do agente público que cause dano a outrem é causa e não condição, do que decorre da Constituição que agasalha também a responsabilidade por atos comissivos, além dos atos omissivos. Entendem que a omissão do agente é também causa, não mera condição. A causa do dano poderia, então, ser, indistintamente, a conduta comissiva, ou a omissiva, do agente público. Afirmam que os fatos multitudinários são exemplos típicos de responsabilidade objetiva do Estado em razão de conduta omissiva, sob a modalidade de risco administrativo.

Nesse compasso, Hely Lopes Meirelles, ao comentar ao comando constitucional do art. 37, manifestou-se:

O que a constituição distingue é o dano causado pelos agentes da Administração (agente público) dos danos ocasionados por atos de terceiros, ou por fenômeno da natureza. Observe que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Portanto, o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos agentes públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares. Para a indenização destes atos e fatos estranhos a atividade administrativa, observa-se o princípio geral da culpa civil, manifestada pela imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público, que causou, ou ensejou o dano. Daí por que, a jurisprudência, mui acertadamente, tem exigido a prova da culpa da Administração nos casos de depredação por multidões e de enchentes e vendavais que, superando os serviços públicos existentes, causam danos aos particulares. Nestas hipóteses a indenização pela Fazenda Pública só é devida se comprovar a culpa da Administração. E, na exigência do elemento subjetivo culpa, não há qualquer afronta ao princípio objetivo da responsabilidade sem culpa, estabelecido no art. 37, § 6º, da Constituição da República, porque o dispositivo constitucional só abrange a atuação funcional dos agentes públicos e não os atos de terceiros e os fatos de natureza. Para situações diversas, fundamentos diversos³³.

A responsabilidade civil toma uma feição mais moderna e justa na medida em que a Constituição Federal adota a teoria da responsabilidade objetiva para os casos de conduta comissiva, pois retirou a parte mais frágil da relação jurídica – o lesado – o ônus de provar a culpa estatal.

O Estado Brasileiro subordina-se à responsabilidade objetiva, a qual tem por marca preponderante, o fato de que o lesado não tem necessidade de provar a existência da culpa do agente ou do serviço, bastando apenas a ocorrência de três elementos para ver-se atestada a responsabilidade do Estado: a) fato administrativo – qualquer forma de conduta atribuída ao Poder Público (*culpa in eligendo* – pela má escolha do agente; ou *culpa in vigilando* – pela má fiscalização da conduta do agente); b) dano – elemento inafastável à responsabilização,

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24 3d. São Paulo: RT, 1999, p. 555.

uma vez que não há de se falar em responsabilidade sem a presença do dano; c) nexo causal – entre o fato administrativo e o dano sofrido haverá de ter uma relação causal, basta ao lesado, pois, a demonstração de que o dano sofrido adveio de uma conduta administrativa (comissiva ou omissiva; legítima ou ilegítima).³⁴ Se, diante da eclosão de tais movimentos, o Estado deixar de empregar todos os meios necessários para prevenir danos a bens e à integridade física dos cidadãos, garantindo a paz pública, quando isso era possível, responderá pelos danos daí advenientes por meio do erário.

A responsabilidade objetiva da Administração não exclui o abuso no exercício das funções por parte do agente público. Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu agente a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros.

Todavia, nada obsta à sujeição do Estado à teoria da responsabilidade objetiva, não será ele penalizado com o dever de indenizar todo e qualquer ato ou fato que venha a causar prejuízo a alguma pessoa. Lembra-se que o Estado não pode ser responsabilizado pelos chamados atos imprevisíveis, nem tão pouco por dano proveniente única e exclusivamente de ato do agente, hipótese denominada de autolesão. Tal perspectiva encontra-se abarcada pelo texto do art. 945, do CCB que diz: “Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.”

Nesse caso, não há que responsabilizar objetivamente o Estado, em virtude de que o lesado de alguma maneira contribuiu para que o dano ocorresse, nesta hipótese temos a sua simples exclusão de culpa. Em outra tese, temos a atenuação redonda da minoração da responsabilidade do Estado, por razoável que seja tal solução. Temos dessa forma que se o resultado lesivo foi provocado pela adição da conduta do lesado à conduta estatal, a responsabilidade do Estado será minorada na proporção da participação do lesado nela.

A lesão a direito proveniente de fato única e exclusivamente do lesado assim como fatos exógenos ao querer do Estado, provenientes de sua imprevisibilidade afastam a responsabilização do Estado. Passamos dessa feita à abordagem dessas situações. Por fatos imprevisíveis são eventos doutrinariamente denominados de acaso (fragmentado em força maior e caso fortuito)³⁵. A imprevisibilidade inerente ao acaso redonda, por razoável que seja, à irresponsabilidade do Estado pelo dano provocado, justamente pelo fato deste estar fora do normal âmbito de previsibilidade fática do Estado. Todavia, o acaso poderá tornar-se uma

³⁴ CARVALHO FILHO, José. *Manual de Direito Administrativo*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 430.

concausa, a qual implicará na responsabilização do Estado, ou seja, se por ação ou comissão culposa do Estado juntamente com a ocorrência de fato imprevisível vier redundar em dano a alguém, teremos a responsabilização do Estado, o qual ficará obrigado a reparar o dano na proporção de sua participação no resultado dano.

No entanto, observe que se o os danos forem produzidos diretamente por agente público, no exercício de suas funções em particulares ou em suas propriedades, o fundamento é a responsabilidade objetiva do texto constitucional. Haverá necessidade de se individualizar o agente público, inclusive para fins de ação de regresso.

A reparação de dano, em regra, se processa por meio de ação de indenização, onde a legislação separou as responsabilidades: o Estado indeniza a vítima; o agente indeniza o Estado, regressivamente. Enquanto para a Administração a responsabilidade independe de culpa, para o agente público a responsabilidade depende de culpa: aquela é objetiva, esta é subjetiva e se apura pelos critérios gerais do Código Civil. Para se obter a indenização, basta o lesado acionar a Fazenda Pública e demonstrar o nexo causal entre o fato lesivo e o dano, bem como o seu montante. Comprovados os dois, surge então a obrigação de indenizar, que pode ser o dano emergente e os lucros cessantes. A indenização por dano moral também é cabível.

3. A terceira questão analisa a natureza jurídica da responsabilidade estatal por conduta omissiva, questiona-se se é pertinente quando se estuda os fatos multitudinários e a responsabilidade do Poder Público. “Não existe razão, de ordem lógica ou legal, para que se faça distinção entre as duas modalidades de conduta (comissiva ou omissiva) para o efeito de responsabilização do Estado”.³⁶

O Poder Público, no contexto que não agiu quando deveria agir para evitar a eclosão de tais movimentos ou não obstou a sua ocorrência, foi omissivo em seu dever de garantir a ordem pública, a integridade física dos cidadãos e de zelar pela propriedade particular de seus administrados, devendo, por conseguinte, reparar os danos suportados pelos particulares, os quais não concorreram para a eclosão de tais movimentos, não sendo justo que estes suportem sozinhos os prejuízos ante as garantias a eles conferidas pela Carta Magna.

A defesa jurídica da Administração Pública, em regra, não aceita a tese da conduta omissiva, contexto em que não agiu quando deveria agir para evitar a eclosão dos protestos ou não obstou a sua ocorrência, foi omissivo em seu dever de garantir a ordem pública, a integridade física dos cidadãos e de zelar pelo patrimônio público e a propriedade particular. Por conseguinte, deve reparar os danos suportados pelos particulares, os quais não

³⁵ GOMES, Orlando. *Obrigações*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 116.

³⁶ GANDINI, João Agnaldo Donizeti. Responsabilidade do estado por movimentos multitudinários: sua natureza objetiva. Brasília: Revista CEJ, 18, p. 125-135, jul/set. 2002, p. 134.

concorreram para a eclosão de tais fatos, não sendo justo que estes suportem sozinhos os prejuízos ante as garantias a eles conferidas pela Carta Magna. Assim, temos a responsabilidade do Estado por conduta omissiva, mister se faz a demonstração da culpa do agente público para que haja a responsabilidade; para outros, no entanto, tal conduta está perfeitamente amparada pela Constituição Federal, em seu artigo 37, § 6º, que se refere à teoria do risco administrativo, sendo desnecessária a prova da culpa por parte do Estado.

A responsabilidade estatal decorrente de falha na prestação do serviço público será elidida, no entanto, em determinadas situações, quando não houver nexos causal entre a conduta omissiva ou comissiva do agente do Estado e o dano suportado pelo particular.

4) **Quarta questão** enfrenta dois questionamentos: a) a interpretação será na forma restritiva prevista na Constituição Federal (art. 37, § 6º) ou a forma aberta dos artigos 186 e 927, do Código Civil? b) o texto da atual constituição autoriza a interpretação de que atos ou fatos não produzidos por agentes públicos, mas pelo fato multitudinário, e que causem danos a particulares, estejam cobertos pela responsabilidade objetiva?

Problematiza-se como a doutrina e a jurisprudência interpretam a imputação de responsabilidade por ilícitos de terceiros contra pessoas e bens, já que há uma restrição constitucional de imputação apenas aos agentes públicos no exercício dessa função. Quanto ao Código Civil de 2002, há duas interpretações distintas, uma restrita prevista no art. 43, e outra aberta nas redações dos artigos 186 e 927. O art. 37, da Constituição Federal de 1988, como o art. 43, do Código Civil estatui a responsabilidade civil objetiva do Estado, contudo cumpre observar que não se trata propriamente de novidade em nosso direito, haja vista que podem ser citados dispositivos jurídicos preexistentes à própria constituição de 1988 (art. 107 da Constituição revogada), bem como o art. 15 c/c art. 159 do Código civil revogado.

O texto da Constituição de 1988 colocou a matéria no Capítulo da Administração Pública, dessa forma: Art. 37. “§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. O exame deste dispositivo revela que o constituinte estabeleceu para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar o dano causado a terceiros por seus agentes públicos, independentemente da prova de culpa no cometimento da lesão. O vocábulo “agente” abrange, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório.

O art. 43, do Código Civil de 2002, descreve o regime da responsabilidade objetiva: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores dos danos, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Aplica-se, no caso em estudo, a interpretação aberta dos artigos 186 e 927, do Código Civil estipulam que: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito ou causar dano outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” Já o art. 927, descreve: “Aquele que por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

5) **Quinta questão:** essa construção teórica nos remete para a hermenêutica jurídica, do estudo do caso *in concreto*, saindo da análise genérica da responsabilidade civil. Argumenta-se, assim, que a interpretação genérica nesse caso não funciona pelas especificidades dos fatos e pela multiplicidade de elementos.

Essa ausência de norma positiva que regule a matéria da responsabilidade dos fatos multitudinários se resolve dentro do sistema jurídico pela interpretação jurídica. No caso em análise, não há norma regulamentadora, então como interpretar? O sistema jurídico indica as possíveis soluções arrastado pelo art. 4º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LIDB), que se deve suprir pela hermenêutica para “revelar os segredos”, como o uso dos princípios gerais de direito, a jurisprudência, a analogia e a equidade.

Obviamente que essa equação, que o juiz apenas aplica e o legislador produz o direito, não é absoluta e sim relativa, já que a diferença entre os dois é somente de grau e de método: um atende à espécie e olha para o passado, o outro a generaliza e olha para o futuro. As tarefas precípuas da atividade judicial restringem-se ao apuramento do fato, à determinação do direito e à relação material a julgar. Quanto aos fatos, o ônus da prova incumbe ao autor preparar o material que fundamente a responsabilidade civil da Administração Pública, que há de sustentar o pedido para se formar o convencimento do juiz.

Uma relação processual complexa como essa será cada vez mais pautada pelo Judiciário, enquanto lei material e formal não o descrever essas situações fáticas, como no caso desses dois julgados: “Não se admite a denúncia genérica nos crimes multitudinários”³⁷

³⁷ TRF1 - HABEAS CORPUS HC 8715 AM 2005.01.00.008715-7 (TRF-1) Ementa: Processo penal. Habeas corpus. Crime societário. Ausência de justa causa. Ordem concedida. 1. Não se admite a denúncia genérica nos crimes multitudinários. Precedentes do eg. Supremo Tribunal Federal. 2. A denúncia oferecida em desfavor dos pacientes não preenche os requisitos do art. 41, do Código de Processo Penal, uma vez que deixou de individualizar a conduta de cada acusado e de estabelecer o vínculo entre suas condutas e o fato delituoso. 3. Habeas corpus concedido.

ou os “crimes de autoria coletiva ou multitudinários, a exemplo dos crimes societários, não exigem denúncia com discriminação exaustiva de condutas. (...)”³⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade contemporânea, se há, de um lado, maior conforto e facilidades, melhor distribuição de renda e emprego, de outro lado, grassam a violência, a conflituosidade e os riscos a que está submetida cada pessoa ou grupo social. Parece-nos que a sociedade tem mais clareza dos seus direitos e menos dos seus deveres. A Constituição Federal consagrou os grandes direitos chamados de direitos fundamentais. Daí a necessidade da relação jurídica de direitos e obrigações.

Os protestos são uma constante no espaço democrático cabendo ao Estado, acautelar-se, dentro do possível, procurando cuidar da ordem e segurança pública, como é seu dever, e as pessoas físicas e jurídicas procurarem colaborar com a segurança pública, comunicando-se com a polícia os atos públicos.

Aprova-se o protesto, mas não se aprova a violência nos protestos. Podem-se fazer protestos, mas responde juridicamente quem o abusar desse direito. Essa é regra do jogo democrático. Erra quem defende a depredação, confundindo-a como civismo ou direito de manifestação como direito de quebra-quebra. As pessoas que perpetram fatos multitudinários argumentam que não são responsáveis pelas depredações e quer essas são decorrentes do uso dos recursos constitucionais da liberdade de expressão. Polícia é identificada apenas como repressão as liberdades públicas. De imposturas em imposturas perdemos a chance dos protestos renovarem os hábitos políticos e administrativos do Brasil.

Os participantes dos fatos multitudinários não conflitam entre si, agem de forma conjunta, objetivando o mesmo fim e, por conseqüência, causam danos ao patrimônio público ou de particulares ou à integridade física de terceiros. Seus integrantes sempre esboçam um descontentamento com o aparelho de repressão do governo (polícia e Judiciário). Quanto à natureza dos atos praticados pela multidão, para o fim de responsabilidade do Estado, deverão se revestir de caráter criminal (violência) e, ao mesmo tempo provas de ação ou omissão, para serem passíveis de reparação civil.

Nesse conjunto de fundamentações teóricas, discorda-se da doutrina que propõe solução simples para questões complexas, embora com argumentos sérios, seja ela para a responsabilidade objetiva ou subjetiva, ou, de outro lado, seja de conduta comissiva ou

³⁸ STF - HABEAS CORPUS HC 96934 SP (STF) Decisão: 73.271/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 04/09/1996). Denúncias genéricas. Na fundamentação. Nulidade não configurada. Os crimes de autoria coletiva ou multitudinários, a exemplo dos crimes societários, não exigem denúncia com discriminação exaustiva de condutas. (...).

omissiva, de outro lado. Não se vê qualquer razão para distinguir essas situações na análise dos fatos multitudinários. No primeiro caso, será responsabilidade objetiva, porque o dano teria sido causado diretamente pelo agente estatal, não obstante no exercício do poder de polícia. Porém, no caso de o agente estatal se omitir, quando devia atuar, a responsabilidade, para aqueles mesmos autores, seria subjetiva, porquanto, neste caso, a conduta (omissiva) do agente não teria sido causa, mas mera condição do dano, praticado diretamente por terceiro. Num caso, o agente causou o dano; no outro, deixou de atuar, devendo fazê-lo, dando ensejo a que o dano ocorresse.

Especificamente em sede de responsabilidade civil do Estado, mais precisamente das pessoas jurídicas de direito público, houve evolução constitucional em 1988 para a categoria objetiva. A questão relativa à natureza jurídica da responsabilidade do Estado por fato multitudinários é complexa e agrava-se pela ausência normativa no Brasil, que deve ser solvida pela hermenêutica.

Assim, por fim, quem responde civilmente pelos fatos multitudinários? Todos que causaram danos e violência, conforme o grau e a intensidade da culpa, seja o Estado, as associações responsáveis e individualmente cada um. Trata-se de uma responsabilidade estatal extracontratual, de cunho patrimonial com a reparação de danos, decorrentes de condutas lícitas ou ilícitas, comissivas ou omissivas, dos agentes públicos.

Apresenta-se como solução provisória do estudo do caso concreto, no devido processo legal, do contraditório, dos argumentos, da interpretação dos fatos, da produção da prova, da defesa jurídica do Estado, assumindo assim a jurisprudência, importante papel no tratamento da matéria, seja pelo risco, pelos danos morais ou materiais, sejam de natureza individual, sejam de índole coletiva. Quanto à condenação, será aferido o grau e a intensidade de culpa, apenas no caso concreto, aferido no processo judicial entre provas e perícias. Inclina-se, assim, não por uma teoria já conhecida, mas pela ponderação de interesses e pela construção da solução jurídica pelo devido processo legal.

A interpretação e aplicação no caso dos protestos e dos fatos multitudinários perpetrados por pessoas jurídicas seria uma interpretação alargada da tipicidade do art. 3º. da lei 9.605/98. A teoria geral das obrigações ministra ser o fundamento genérico do art. 927, do Código Civil e não a leitura exegética do art. 37, § 6º, da Constituição Federal da responsabilidade do Estado pelos danos causados por fatos multitudinários. Parafraseando a Profa. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, assim, pode haver a harmonização entre os princípios da

solidariedade social, da dignidade da pessoa humana e da socialização dos riscos, com vistas a atender ao anseio da sociedade por um direito mais social.³⁹

Diante do cenário turbulento de mudanças, e aos meo tempo vazios de idéias e novas proposições prefer-se continuar acreditando na necessidade de novas utopias a restaurar a esperança de uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTONI, Francesco. *Movimento e Instituzione*. Bolonha: Il Mulino: 1977, pg. 37.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Responsabilidade extra-contratual do Estado por comportamentos administrativos, In: *Revista dos Tribunais* no. 552/11-20. São Paulo: RT, outubro/81.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- BOBBIO, Norberto e att. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1999. p. 787
- BUZANELLO, José Carlos. *Direito de resistência constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: RT, 1982.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Trad. Carlos Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva,
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DIAS, José Aguiar. *Responsabilidade civil do Estado*. RF 111/359, fevereiro/48.
- ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio. *La Contitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Editorial Trota, 1994.
- FERRARA, Francesco. *Tratado de Direito Civile Italiano (Vol. I)*. Padova: Cedam, 1921.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOMES, Orlando. *Obrigações*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

³⁹ SERRA VIEIRA, Patrícia Ribeiro (Cord). *Responsabilidade civil empresarial e da Administração Pública*. Vol. II., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. viii.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LAZZARINI, Álvaro. *Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos de seus agentes*. RJTJ/SP, 117/8-26, março-abril/89.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24 ed. São Paulo: RT, 1999.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PONTES DE MIRANDA, F. Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Vol. 3. São Paulo: RT, 1973.

SINGER, Paul. *Movimentos sociais em São Paulo*. 4ª. ed. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1983.

SERRA VIEIRA, Patrícia Ribeiro (Cord). *Responsabilidade civil empresarial e da Administração Pública*. Vol. II., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

STERMAN, Sonia. *Responsabilidade do Estado. Movimentos multitudinários: saques, depredações, fatos de guerra, revolução, atos terroristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.