

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
CURSO DE DIREITO**

**JAQUELINE SPÍNDOLA DA SILVA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DOS DANOS À  
PROPRIEDADE PRIVADA DECORRENTES DAS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS**

**NATAL**

**2014**

JAQUELINE SPÍNDOLA DA SILVA

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DOS DANOS À  
PROPRIEDADE PRIVADA DECORRENTES DAS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS

Monografia apresentada à Universidade  
do Estado do Rio Grande do Norte –  
UERN – como requisito obrigatório para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Especialista  
Flavianne Fagundes da Costa Pontes.

NATAL

2014

**JAQUELINE SPÍNDOLA DA SILVA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DOS DANOS À  
PROPRIEDADE PRIVADA DECORRENTES DAS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora

---

**Prof<sup>a</sup>. Esp. Flavianne Fagundes da C. Pontes**  
UERN

---

**Nome do 1º examinador**  
Membro da Banca  
Instituição

---

**Nome do 2º examinador**  
Membro da Banca  
Instituição

*Aos meus pais, Vânia e Adivânio, pelo amor incondicional e apoio em todos os momentos da minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, principalmente, a Deus que me iluminou durante esta caminhada e me deu saúde e força para superar as dificuldades.

À minha orientadora, Prof. Esp. Flavianne Fagundes da Costa Pontes, pela orientação, apoio e confiança, além do empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Ao querido colega, Dr. Daniel Marques de Almeida Pessoa, professor adjunto do Departamento de Fisiologia da UFRN, que, no momento de apreensão acerca da escolha do tema para desenvolver o presente trabalho, iluminou-me sobre a pertinência e a importância da matéria aqui tratada.

Aos meus amados pais, Vânia e Adrivânio, pelo amor, incentivo e apoio incondicionais, além da capacidade de acreditar e investir em mim, sempre.

Agradeço, ainda, a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim.

Aos meus amigos queridos, Victor Bezerra e Adirson Medeiros, verdadeiros irmãos e tesouros que tornaram esses últimos cinco anos mais divertidos e prazerosos. Obrigada pelo apoio em todas horas, sem vocês, nem a UERN nem o curso de Direito seriam os mesmos!

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

*Não esperar senão duas coisas do Estado: Liberdade e Segurança, e ter bem claro que não se poderia pedir mais uma terceira coisa, sob o risco de perder as outras duas.*

*Frédéric Bastiat*

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é abordar a situação da responsabilidade civil do Estado em face da depredação do patrimônio privado em virtude dos atos de vandalismo que ocorreram durante as manifestações sociais, a exemplo do que ocorreu no ano de 2013, a fim de analisar se o Estado deve ser obrigado a indenizar os particulares lesados e se essa responsabilização deve ser objetiva ou subjetiva. Para isso, inicialmente, fez-se uma abordagem acerca do conceito de responsabilidade civil, sua evolução histórica, seus requisitos e as espécies existentes, tendo como principal foco as responsabilidades objetiva e subjetiva. Passando, então, a tratar da responsabilidade civil própria do Estado, sua evolução histórica no Brasil, bem como suas especificações e excludentes, ou seja, a força maior, o caso fortuito, o estado de necessidade e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro. Por fim, discorreu-se sobre a relação real entre os danos sofridos e a responsabilidade do Estado em arcar com a reparação destes, fazendo uma retrospectiva geral acerca das causas das manifestações e o dever de agir, ou não, do Estado, bem como sobre a possibilidade de o Estado propor uma ação regressiva em face dos reais autores dos atos danosos. Utilizando-se para isso o método hipotético dedutivo.

Palavras chaves: Responsabilidade Civil do Estado. Depredação. Patrimônio privado.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to address the situation of the State's civil liability in view of predation of private property by virtue of the acts of vandalism that occurred during the social events of the year 2013, in order to examine whether the State should be required to indemnify injured individuals and that accountability should be objective or subjective. For that, initially, it is an approach about the concept of liability, its historical evolution, requirements and existing species, focusing mainly on the objective and subjective responsibility. Turning then to address the liability of the State itself, its historical evolution in Brazil, as well as their specifications and exclusive, like force majeure, act of God, necessity's state and the exclusive fault of the victim or a third party. Finally, we will discuss is about the actual relationship between the harm suffered and the State's responsibility in paying for the repair of these, making a general background on the causes and manifestations of the duty to act, or not, the State and how about the possibility of proposing a regressive State lawsuit against the real perpetrators of harmful acts. Using for this the hypothetical deductive method.

Keywords: State's Liability. Depredation. Private equity.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL</b> .....	<b>12</b>
	1.1 CONCEITO .....	12
	1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	14
	1.3 REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL .....	18
	1.3.1 Conduta Humana .....	18
	1.3.2 Dano .....	19
	1.3.3 Nexo de Causalidade .....	20
	1.4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE .....	21
	1.4.1 Responsabilidade Subjetiva .....	22
	1.4.2 Responsabilidade Objetiva .....	22
<b>2</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b> .....	<b>24</b>
	2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	24
	2.2 RESPONSABILIDADE ESTATAL OBJETIVA .....	28
	2.3 RESPONSABILIDADE ESTATAL SUBJETIVA .....	31
	2.4 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....	33
<b>3</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DOS DANOS CAUSADOS AO PATRIMÔNIO PRIVADO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS</b> .....	<b>37</b>
	3.1 AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS DE 2013 .....	37
	3.2 O DEVER DE AGIR DO ESTADO .....	40
	3.3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO DIANTE DA CONDUTA OMISSIVA .....	45
	3.4 A AÇÃO REGRESSIVA .....	57
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

No ano de 2013 ocorreram diversas manifestações populares. Essas surgiram, inicialmente, visando protestar contra o aumento das tarifas dos transportes públicos em algumas cidades, dentre elas pode-se citar: Fortaleza, Recife, Manaus, São Paulo, Natal, dentre outras.

Após a forte repressão policial sofrida por esses manifestantes durante os protestos, o movimento repercutiu e ganhou mais força, mais adeptos, recebendo também grande apoio popular em diversas cidades do Brasil e do exterior. Os protestos, então, passaram a abranger uma infinidade de temas, a exemplo da má qualidade dos serviços públicos prestados à população, os exorbitantes gastos públicos com eventos esportivos internacionais e indignação geral com a corrupção política.

No entanto, o que começou de forma pacífica e organizada teve em seu âmago infiltrações de pessoas motivadas pela ignorância e pelo senso de destruição, que se utilizaram de má índole para praticar ações de vandalismo, depredando e queimando ônibus, destruindo prédios públicos e privados, saqueando lojas, causando os mais diversos prejuízos, tanto para os entes públicos como para as empresas privadas, desviando, dessa forma, o foco das manifestações, o objetivo principal da maioria dos presentes, que era fazer com que suas reivindicações chegassem às autoridades.

Os atos de vandalismo são considerados crime e seus agentes devem responder civil e criminalmente. No entanto, pode-se indagar como seria possível responsabilizar o agente se ele estava protegido pelo anonimato, o qual é vedado constitucionalmente, conforme o artigo 5º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, bem como, quem iria reparar os danos sofridos pela empresa privada que, por exemplo, teve seu prédio depredado, seus produtos saqueados e, até mesmo, se caberia ao Estado essa responsabilidade civil para reparar os danos do particular.

O presente trabalho tem por escopo, por meio de pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, analisar e responder a esses questionamentos.

Para tanto, levar-se-á em consideração os textos legais, a doutrina e as jurisprudências atuais que dispõem acerca da responsabilidade civil do Estado, nas suas formas objetiva e subjetiva, assim como as cláusulas excludentes da responsabilidade.

Serão feitas as devidas distinções entre as responsabilidades, observando a responsabilidade civil subjetiva, já que se trabalhará com a hipótese de que o ato que ensejou a reparação do dano foi uma omissão por parte do Estado em exercer, de maneira eficaz, seu poder de polícia, devendo o particular, dessarte, comprovar o dolo ou a culpa da Administração, em qualquer de suas modalidades: negligência, imprudência ou imperícia.

Observar-se-á, também, a viabilidade de se responsabilizar objetivamente o Estado pela conduta omissiva Estatal, já que este teria o dever de agir, garantindo a segurança, tanto dos manifestantes como da população em geral e do patrimônio privado, durante as manifestações. Para isso, serão abordados o conceito de responsabilidade civil, seus requisitos e sua evolução histórica, assim como as espécies de responsabilidade objetiva e subjetiva, além da possibilidade de o Estado de utilizar da ação regressiva.

Dessa forma, no primeiro capítulo falar-se-á sobre a responsabilidade civil: seu conceito e evolução histórica, abordando quais os requisitos para sua caracterização e quais suas espécies. Já no segundo capítulo, será tratada a responsabilidade civil do Estado e suas excludentes. Por fim, no terceiro capítulo, será abordada a responsabilidade estatal diante dos danos causados ao patrimônio privado durante as manifestações sociais, observando-se, inclusive, o dever de agir do Estado. Utilizando-se da pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo para chegarmos a conclusão.

## 1 RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil é um instituto de grande complexidade e enorme importância para a sociedade moderna, uma vez que tem como finalidade a manutenção de um equilíbrio nas relações sociais.

### 1.1 CONCEITO

A responsabilidade é definida, de forma geral, no Direito Civil como sendo a obrigação de reparar os danos que infringimos por nossa culpa e em alguns casos determinados pela lei.

Dentre as várias acepções sobre a responsabilidade, sendo elas fundadas na doutrina do livre-arbítrio ou em diversas motivações psicológicas, destaca-se, atualmente, sua concepção baseada no aspecto da realidade social. Nesse sentido preleciona o doutrinador Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 19, grifo do autor):

Toda atividade que acarreta prejuízo traz em seu bojo, como fato social, o problema da responsabilidade. Destina-se ela a restaurar o equilíbrio moral e patrimonial provocado pelo autor do dano. Exatamente o interesse em restabelecer a harmonia e o equilíbrio violados pelo dano constitui a fonte geradora da responsabilidade civil.

Pode-se afirmar, portanto, que *responsabilidade* exprime ideia de restauração de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano. Sendo múltiplas as atividades humanas, inúmeras são também as espécies de responsabilidade, que abrangem todos os ramos do direito e extravasam os limites da vida jurídica, para se ligar a todos os domínios da vida social.

No entanto, o conceito de responsabilidade civil ainda não está completamente firmado entre os doutrinadores, conforme ensina Maria Helena Diniz (2014, p. 49/50):

Grandes são as dificuldades que a doutrina tem enfrentado para conceituar a responsabilidade civil. Autores existem que se baseiam, ao defini-la, na culpa. P. ex.: Pirson e Villé conceituam a responsabilidade como a obrigação imposta pelas normas às pessoas no sentido de responder pelas consequências prejudiciais de suas ações; Sourdat a define como o dever de reparar dano decorrente de fato de que se é autor direto ou indireto; e Savatier a considera como a obrigação de alguém reparar dano causado a outrem por fato seu, ou pelo fato das pessoas ou coisas que dele dependam.

Outros, como Josserand, a veem sob um aspecto mais amplo, não vislumbrando nela uma mera questão de culpabilidade, mas sim de repartição de prejuízos causados, equilíbrio de direitos e interesses, de sorte que a responsabilidade, na concepção moderna, comporta dois polos: o objetivo, onde reina o risco criado, e o subjetivo, onde triunfa a culpa.

Ante essas dissensões doutrinárias, observa Serpa Lopes que a responsabilidade é a obrigação de reparar um dano, seja por decorrer de uma culpa ou de uma outra circunstância legal que a justifique, como a culpa presumida, ou por uma circunstância meramente objetiva.

Contemporaneamente, vem ganhando destaque entre os grandes estudiosos do Direito Civil a teoria da responsabilidade independente de culpa, sendo, assim, observados os conceitos de segurança, risco, solidariedade e, até mesmo, da própria moral, os quais tendem a ocupar o lugar da culpa.

Acerca das modificações ocorridas no plano moral, as quais podem contribuir para a recomposição do conceito de responsabilidade, Rosenvald esclarece (2014, p. 44/45, grifo do autor):

De acordo com RICOEUR, essa inflação que lança a opinião pública à procura de responsáveis capazes de reparar danos deve ser deslocada para uma posição mais elevada que a ação e seus efeitos danosos, em direção às necessárias medidas de *precaução* e de *prudência* capazes de prevenir o dano. Se ao cabo de uma evolução em que se afirma que o fundamento da responsabilidade é a garantia contra qualquer risco, uma ideia moral da responsabilidade demanda que o jurista atue sob o signo da *prudência preventiva*. Trata-se de uma transferência de objeto da responsabilidade: no plano moral, a responsabilidade é por outro ser humano, outrem. Tornando-se fonte de moralidade, o outro é promovido à posição de objeto do *cuidado*. O impacto deste deslocamento do objeto no plano moral é sentido no plano jurídico da responsabilidade: alguém se torna responsável pelo dano, porque, de início, é responsável por outrem. Essa ampliação do alcance da responsabilidade se torna ilimitado caso entendamos que a própria vulnerabilidade futura do homem e de seu meio ambiente seja ponto focal do cuidado responsável. A orientação retrospectiva que a ideia moral de responsabilidade tinha em comum com a ideia jurídica, orientação em virtude da qual somos eminentemente responsáveis pelo que fizemos, deveria ser substituída por uma orientação mais deliberadamente prospectiva, em função da qual a ideia de prevenção se soma à ideia de reparação de danos já cometidos. com base nisso, tornar-se-ia possível reconstruir um conceito contemporâneo de responsabilidade.

A responsabilidade legal necessita de uma justificativa moral. Principalmente em virtude dos desafios científicos e técnicos

da contemporaneidade, exige-se um horizonte hermenêutico mais amplo para o conceito de responsabilidade. Por muito tempo essa responsabilidade moral se forjou na obrigação de reparar danos decorrentes de culpa. Mas aquele era o mundo das relações interindividuais. Atualmente, no amplo campo dos conflitos sociais e danos anônimos, atemporais e globais, o agente moral deliberará pela prevenção, como forma ética e virtuosa de comportamento. Este é um caminho seguro para uma ordem jurídica que se queira justa.

Assim, com essa reformulação na acepção da responsabilidade, encontra-se um novo fundamento moral baseado no dever de cuidado e não apenas na culpa e na coerção.

## 1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Inicialmente, a responsabilidade civil encontrava fundamento na vingança coletiva, a qual se caracterizava pela reação conjunta do grupo do ofendido contra o agressor. Logo após, o instituto evoluiu, passando da vingança coletiva para a privada, baseando-se na Lei de Talião, conhecida pela expressão “olho por olho, dente por dente”, fazendo, assim, justiça pelas próprias mãos, consoante leciona Maria Helena Diniz (2014).

Nesse período o Poder Público apenas intervinha para dizer quando o particularizar faria sua vingança.

No entanto, é no antigo Direito romano que deve-se centrar as atenções, pois foi onde se firmou a noção básica do delito, no qual a vingança privada tornou-se o consequência da ideia de responsabilidade.

Tempos depois, nasceu a ideia da composição voluntária, trazendo o entendimento de que seria mais racional e eficaz a reparação do dano por meio do pagamento de certa quantia em dinheiro, do que cobrar a pena baseada na Lei de Talião. Sobre o afirmado, Rosenvald tece os seguintes comentários (2014, p. 67, grifos do autor):

*Com a ação reipersecutória, como o próprio nome indica, visava-se a obtenção de uma coisa. O direito mirava conservar o estado patrimonial de uma pessoa, ou, se esse fosse destruído, a restabelecê-lo, se a um injusto dano de um lado corresponder um injusto ganho de outro. Em contrapartida, a*

*pena vinha com o escopo de punir o réu. A finalidade patrimonial da pena é mediata. A agressão ao patrimônio era uma forma de se atingir o réu. A pena nasceu como castigo corporal em um período histórico que ultrapassou o estágio da represália/vingança, mas ainda demonstrava a fragilidade do Estado de reprimir todos os ilícitos. Com o tempo foi substituída pela responsabilidade patrimonial, mas o sentido originário se mantém: é pessoal e é devida ao ofendido. Assim, não se transmite aos herdeiros. A pena é incindivelmente conexa à violação de um preceito que deve ser observado. Trata-se de uma sanção aflitiva (castigo) de um fato considerado ilícito. É pecuniária, sem que se utilizem os critérios da ação reipersecutória, pois enquanto a restitutio é uma operação orientada decisivamente a reparação do dano patrimonial, pela via da execução específica, a pena ia além do ressarcimento, sendo fixada em um múltiplo dos danos, paga tantas vezes quanto fossem os réus.*

Em seguida, surgiu a fase da composição legal, na qual o ofensor era timidamente punido pelo Estado.

A evolução do tema só ocorreu com a introdução, nos conceitos das leis romanas, da *Lex Aquilia de Damno*, baseada no princípio pelo qual se pune a culpa por danos injustamente provocados, independentemente da relação obrigacional pré-existente, que teve início na época da República e acabou por consolidar a ideia de reparação pecuniária.

Acerca disto, Rosenvald evidencia (2014, p. 66, grifos do autor):

*Naquele sistema, anota PASQUALE VOCI, as sanções ao ilícito já eram numerosas, tendendo a finalidades diversas: algumas sanções objetivavam reagir imediatamente contra as situações que o ilícito criava, impedindo ou neutralizando os seus efeitos (v.g. a nulidade, a perda de um direito). Mais comuns e importantes eram as hipóteses em que o direito intervinha quando a situação já havia sido alterada pelo ilícito. Pretendia-se restabelecer a situação originária. Assim acontecia na reparação de danos. Em alguns casos, o direito não reagia contra o evento danoso, mas preferia agir em ódio ao culpado, alterando a sua situação pessoal ou patrimonial. Eram as penas pública e privada. Pena privada era a sanção de um delito concebido pela ordem jurídica como violador de interesses privados: sanção que mira, no direito histórico, infligir um mal ao réu, golpeando-o em seu patrimônio. A estrutura do delito na Lei das XII Tábuas é composta de fatos que ensejam penas, devidas ao réu mediante soma de dinheiro, mas não em resposta ao fato cometido. Trata-se de um ônus, não de uma obrigação. ônus de evitar a manus intectionem, que representa a estrutura de aplicação da pena*

última: a pena capital. Antes da *sponsio*, não há dever de pagar, não é obrigação, mas somente um sistema de ônus que permite evitar a vingança final legítima, a morte. Aliás, na primeira fase de evolução do direito romano, a função principal da responsabilidade civil não era primordialmente a de ressarcir o ofendido, mas sim a de punir o responsável pela lesão. No curso da era republicana verificou-se um fenômeno de progressiva despenalização do ilícito penal e de diversificação do ilícito privado, nascendo a noção de obrigação *ex delicto*. Ela é desenvolvida em conexão com a despenalização do direito antigo, atenuando o sistema privado forjado na vingança. Em consequência, o acerto da responsabilidade na sentença implicaria em uma adjudicação de soma de dinheiro à vítima.

Com relação à culpa, Caio Mário da Silva Pereira (1998) preleciona, conforme ensinamentos de José de Aguiar Dias, que não há concordância entre os doutrinadores quanto às suas origens. Alguns sustentam a ideia de que a culpa não importava para a Lei Aquilia; outros afirmam que esta lei não a negava, defendendo, inclusive, que ela seria um dos elementos para responsabilidade civil.

A teoria da responsabilidade se estabeleceu por meio da doutrina, na qual os grandes ícones são os juristas franceses Domat e Pothier, responsáveis pelo princípio da responsabilidade civil, influenciando quase todas as legislações fundadas na culpa.

Com o decorrer do tempo, foram surgindo princípios gerais, e a responsabilidade civil evoluiu, não havendo mais apenas um fundamento (a culpa). A partir deste momento, podia-se basear a obrigação de indenizar pelos danos causados não apenas quando houvesse culpa, esta conhecida por responsabilidade subjetiva, bem como pela teoria do risco, passando esta a ser objetiva, sob a ideia de que todo risco deve ser garantido, independente da existência de culpa ou dolo do agente causador do dano.

A este respeito, Carlos Roberto Gonçalves (2012) assegura que a responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com a situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes.

No que diz respeito à indenização, predomina o princípio da responsabilidade

patrimonial, ou seja, o ofensor responde com o seu próprio patrimônio pelos prejuízos causados aos ofendidos. Devendo, no caso concreto, haver plena e total reparação dos direitos do ofendido, até onde suportarem as forças do patrimônio do ofensor.

Enfim, Alvino Lima (1999), sintetiza a visão da responsabilidade civil na Antiguidade da seguinte forma:

Partimos, como diz Ihering, do período em que o sentimento de paixão predomina no direito; a reação violenta perde de vista a culpabilidade, para alcançar tão somente a satisfação do dano e infligir um castigo ao autor do ato lesivo. Pena e reparação se confundem; responsabilidade penal e civil não se distinguem. A evolução operou-se, conseqüentemente, no sentido de se introduzir o elemento subjetivo da culpa e diferenciar a responsabilidade civil da penal. E muito embora não tivesse conseguido o direito romano libertar-se inteiramente da ideia da pena, no fixar a responsabilidade aquiliana, a verdade é que a ideia de delito privado, engendrando uma ação penal, viu o domínio da sua aplicação diminuir, à vista da admissão, cada vez mais crescente, de obrigações delituais, criando uma ação mista ou simplesmente reipersecutória. A função da pena transformou-se, tendo por fim indenizar, como nas ações reipersecutórias, embora o modo de calcular a pena ainda fosse inspirado na função primitiva da vingança; o caráter penal da ação da lei Aquília, no direito clássico, não passa de uma sobrevivência.

No direito brasileiro, a responsabilidade civil pode ser dividida em três fases distintas. A primeira surgiu com as Ordenações do Reino, período em que figurou a chamada Lei da Boa Razão, de 18 de Agosto de 1769, determinando que se utilizasse do direito romano, nos casos omissos, subsidiariamente ao direito nacionalista.

A segunda fase da responsabilidade civil veio logo após a Proclamação da Independência, com a Constituição Política do Império do Brasil, sendo consagrada através do Código Criminal de 1830, mais precisamente em seus artigos 21, que continha a determinação da satisfação do dano pelo agente que tivesse praticado o ato ilícito, e 22, informando que o modo de reparação deveria ser o mais completo possível, analisando todas as conseqüências.

Já a terceira fase distinguiu a responsabilidade civil da penal, concentrando a

satisfação do prejuízo decorrente do delito na legislação civil.

### 1.3 REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A base, atual, fundamental da responsabilidade civil se encontra no artigo 186 do Código Civil de 2002, o qual dispõe:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

E é desse dispositivo que se consegue extrair os elementos da responsabilidade civil, sendo eles, a conduta humana (que pode ser positiva ou negativa); o dano ou o prejuízo e o nexo de causalidade.

#### 1.3.1 Conduta Humana

A conduta humana é imprescindível como elemento da responsabilidade civil, haja vista que apenas o homem, por si ou por meio das pessoas jurídicas que forma, poder ser responsabilizado civilmente.

Essa conduta humana ainda pode ser positiva, quando causada por uma ação, ou negativa, quando é proveniente de uma omissão voluntária ou por imprudência, negligência ou imperícia. Acerca deste tema, Flávio Tartuce comenta (2014 , p. 359 e 361):

Percebe-se que a regra é a ação ou conduta positiva; já para a configuração da omissão é necessário que exista o dever jurídico de praticar determinado ato, bem como a prova de que a conduta não foi praticada. Em reforço, para a omissão é necessária ainda a demonstração de que, caso a conduta fosse praticada, o dano poderia ter sido evitado.  
[...]

De qualquer forma, esclareça-se que a regra é de a conduta humana gerar a ilicitude e o correspondente dever de indenizar, sendo certo que a pessoa também pode ter a responsabilidade por danos que não foram provocados em decorrência de sua própria conduta, no seu sentido direto, como nos casos descritos. Fica claro, por fim, que dentro da conduta deve estar a ilicitude, [...]

Já Maria Helena Diniz (2014, p. 53) assegura que a:

Existência de uma ação [...] que se apresenta como um ato ilícito ou lícito, pois ao lado da culpa, como fundamento da responsabilidade, temos o risco. A regra básica é que a obrigação de indenizar, pela prática de atos ilícitos, advém da culpa. Ter-se-á ato ilícito se a ação contrariar dever geral previsto no ordenamento jurídico, integrando-se na seara da responsabilidade extracontratual (CC, arts. 186 e 927), e se ela não cumprir obrigação assumida, caso em que se configura a responsabilidade contratual (CC, art. 389). Mas o dever de reparar pode deslocar-se para aquele que procede de acordo com a lei, hipótese em que se desvincula o ressarcimento do dano da ideia de culpa, deslocando a responsabilidade nela fundada para o risco. [...] Há atos que, embora não violem a norma jurídica, atingem o fim social a que ela se dirige, caso em que se têm os atos praticados com abuso de direito, e, se tais atos prejudicarem alguém, ter-se-á o dever ressarcitório. Deveras, a obrigação de indenizar dano causado a outrem pode advir de determinação legal, sem que a pessoa obrigada a repará-lo tenha cometido qualquer ato ilícito. A ação consubstancia-se num ato humano do próprio imputado ou de terceiro, ou num fato de animal ou coisa inanimada.

Assim, resta evidente que a ação ou a omissão, tanto do agente do Estado como do ente federativo é requisito estritamente necessário para que, cumulativamente com os outros requisitos, haja a responsabilização civil.

### 1.3.2 Dano

O dano também é requisito essencial para que reste caracterizada a responsabilidade civil, afinal, não pode haver responsabilidade civil sem dano, o qual deve ser certo e formar prova real e concreta da lesão a um bem ou a um interesse jurídico.

Assim, é notório que para que haja o ressarcimento ou o pagamento de determinada indenização é necessário comprovar o dano patrimonial ou extrapatrimonial suportado por alguém.

Segundo as lições de Flávio Tartuce (2014, p. 391):

Não há responsabilidade civil sem dano, cabendo o ônus de sua prova ao autor da demanda, outra aplicação do art. 333, I, do CPC. Entretanto, há corrente doutrinária, pela qual a mera lesão de direitos poderá acarretar a responsabilidade civil. Repise-se que não se filia a tal entendimento, eis que para que o ato ilícito esteja caracterizado é necessária a presença de dois elementos: a lesão de direitos e o dano (art. 186, CC). A

reparação do dano efetivo e presente também consta dos artigos 403 e 927 da atual codificação privada. No que concerne ao art. 403 do CC, compreendemos que a sua melhor interpretação é no sentido de que, quando o dispositivo menciona os danos diretos, está somente vedando a reparação dos danos hipotéticos ou eventuais.

Os danos patrimoniais são aqueles que atingem o patrimônio material de uma pessoa natural, jurídica ou de um ente despersonalizado, já sendo entendimento jurisprudencial consolidado que não há que se falar em reparação de dano hipotético ou eventual, devendo haver para tais danos prova efetiva.

Quanto aos danos extrapatrimoniais, Fernando Noronha (2003, p. 569) comenta:

[...] a reparação de todos os danos que não sejam suscetíveis de avaliação pecuniária obedece em regra ao princípio da satisfação compensatória: o quantitativo pecuniário a ser atribuído ao lesado nunca poderá ser equivalente a um 'preço', será o valor necessário para lhe proporcionar um lenitivo para o sofrimento infligido, ou uma compensação pela ofensa à vida ou à integridade física.

Dessa forma, os danos extrapatrimoniais, ou morais, são aqueles que causam uma lesão aos direitos da personalidade, os quais estão descritos do artigo 11 ao artigo 21 do Código Civil, e para sua reparação não se fala em determinar um preço para sanar a dor ou aliviar o sofrimento, mas sim em um meio de atenuar as consequências dos prejuízos imateriais causados.

### 1.3.3 Nexo de Causalidade

Não pode existir responsabilidade civil sem que haja o vínculo entre a ação e o dano, e esse liame é que se denomina nexo de causalidade.

Sobre o discorrido, preceitua Flávio Tartuce (p. 373, grifo do autor):

A responsabilidade civil, mesmo objetiva, não pode existir sem a relação de causalidade entre o dano e conduta do agente. se houver dano sem que a sua causa esteja relacionada com o comportamento do suposto ofensor, inexistente a relação de causalidade, não havendo a obrigação de indenizar. Fundamental, para tanto, conceber a seguinte relação lógica:

- Na responsabilidade subjetiva o nexo de causalidade é

formado pela culpa genérica ou *lato sensu*, que inclui o dolo e a culpa estrita (art. 186, CC).

- Na responsabilidade objetiva o nexo de causalidade é formado, pela conduta, cumulada com a previsão legal de responsabilização sem culpa ou pela *atividade de risco* (art. 927, parágrafo único, do CC).

O verbo 'causar' utilizado no artigo 186 do Código Civil faz referência justamente a essa relação de causalidade que deve haver, pois sem ela, inexistente obrigação de indenizar. Por exemplo, se houver o dano, mas sua causa não estiver relacionada a alguma conduta do agente, não haverá o nexo causal e, conseqüentemente, inexistirá a obrigação de indenizar.

#### 1.4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE

A responsabilidade civil mostra-se sob várias espécies, de acordo com a óptica analisada. Sendo elas subdivididas quanto ao seu fato gerador, nesse caso a responsabilidade pode ser contratual, quando é originada de conduta violadora de norma contratual; ou extracontratual ou aquiliana, aquela que resulta da violação de um dever geral de abstenção, de respeito aos direitos alheios legalmente previstos.

Quanto ao agente, observando-se que a responsabilidade pode ser direta, quando é originária de ato do próprio responsável; ou indireta, proveniente de ato de terceiro, vinculado ao agente ou de fato de animal ou coisa inanimada sob sua guarda.

E, ainda, quanto ao seu fundamento, quando a responsabilidade pode ser subjetiva, ou seja, devendo estar presente sempre o pressuposto da culpa ou do dolo. E, dessa forma, para que reste caracterizada, devem coexistir os seguintes elementos: a conduta, o dano, a culpa e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano; ou objetiva, quando não há a necessidade de se provar a culpa. Basta, então, haver dano, conduta e nexo causal entre o prejuízo sofrido e a ação do agente. A responsabilidade está calcada no risco assumido pelo ofensor, em razão de sua atividade.

Dessa forma, levando em consideração o tema do presente trabalho, haverá um aprofundamento nas espécies de responsabilidade subjetiva e objetiva.

#### 1.4.1 Responsabilidade Subjetiva

A responsabilidade subjetiva é aquela decorrente do dano causado em virtude de ato doloso ou culposos, caracterizando-se, inclusive, quando o autor do dano o pratica por negligência, imprudência ou imperícia (regra do art. 186 do Código Civil).

No atual ordenamento jurídico, a responsabilidade civil subjetiva subsiste como regra. Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 45), citando Caio Mário da Silva Pereira, preleciona:

[...] a regra geral, que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na ideia de culpa; mas, sendo insuficiente esta para atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar especialmente os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção. Não será sempre que a reparação do dano se abstrairá do conceito de culpa, porém quando o autorizar a ordem jurídica positiva. É neste sentido que os sistemas modernos se encaminham, como, por exemplo, o italiano, reconhecendo em casos particulares e em matéria especial a responsabilidade objetiva, mas conservando o princípio tradicional da imputabilidade do fato lesivo. Insurgir-se contra a ideia tradicional da culpa é criar uma dogmática desafinada de todos os sistemas jurídicos. Ficar somente com ela é enterrar o progresso.

#### 1.4.1 Responsabilidade Objetiva

Na responsabilidade objetiva, o dolo ou a culpa na atuação do agente ofensor é juridicamente irrelevante, sendo, dessa forma, necessária apenas a existência do nexo de causalidade entre o dano e a conduta do agente responsável para que surja a obrigação de indenizar.

Assim, o Código Civil de 2002, em seu artigo 927, parágrafo único, estabelece que:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.  
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Portanto, fica claro que a responsabilidade subjetiva, que é regra

inquestionável, deve coexistir com a responsabilidade objetiva, especialmente em função da atividade de risco desenvolvida pelo autor do dano.

A evolução trazida por essa teoria da responsabilidade objetiva deu-se pelo fato de facilitar a ação da vítima para conseguir a reparação do dano, gerando aos ofensores a obrigação de indenizar por acidentes oriundos de suas atividades, em detrimento da teoria subjetiva, para a qual o agente precisa comprovar a culpa.

Essa prova acaba sendo de difícil constatação, criando grandes dificuldades à vítima, que quase sempre acabava arcando com os ônus. Com a responsabilidade objetiva, desnecessário se faz que a vítima tenha que provar a culpa de quem praticou o ato lesivo, bastando apenas que comprove o dano sofrido e a relação de causalidade existente, em razão da condição menos favorável da vítima.

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade extracontratual do Estado se assenta no princípio geral da proibição de ofender, sendo seu objetivo final evitar, tanto quanto possível, que a vítima de um dano acabe não sendo ressarcida.

### 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Durante toda a história, houve períodos de diferentes entendimentos sobre qual deveria ser o grau de responsabilidade atribuído ao Estado pelos danos causados por seus agentes a terceiros ou pelas suas omissões.

Inicialmente, durante o período em que predominava as monarquias absolutistas, prevaleceu a fase de irresponsabilidade do Estado, na qual prevalecia a ideia de que o chefe do executivo era o guardião da legislação, portanto o chefe do executivo não atentaria contra essa mesma ordem jurídica, já que ele a representava e determinava o que era certo ou errado.

Nesse sentido, comenta José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 554, grifo do autor):

Na metade do século XIX, a ideia que prevaleceu no mundo ocidental era a de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. A solução era muito rigorosa para com os particulares em geral, mas obedecia às reais condições políticas da época. O denominado *Estado Liberal* tinha limitada a atuação, raramente intervindo nas relações entre particulares, de modo que a doutrina de sua irresponsabilidade constituía mero corolário da figuração política de afastamento e da equivocada isenção que o Poder Político assumia àquela época. Essa teoria não prevaleceu por muito tempo em vários países. A noção de que o Estado era o ente todo-poderoso confundida com a velha teoria da intangibilidade do soberano e que o tornava insuscetível de causar danos e ser responsável foi substituída pela do *Estado de Direito*, segundo a qual deveriam ser a ele atribuídos os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas.

Reforçando a ideia, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 717, grifos da autora) informa que:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos

Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de **soberania**: o Estado dispões de autoridade inconstestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong; le roi ne peut le faire*) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (*quod principi placuit habit legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado, significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania.

Essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações.

Com a evolução dos tempos, surgiram teorias que atribuíram diferentes meios e graus de reparação devidos pelo Estado a quem este causasse dano.

No fim do século XVIII, após a Revolução Francesa, começou a haver um abrandamento da teoria da irresponsabilidade estatal, até o ponto em que fora deixada completamente de lado. Havendo, então, o surgimento da teoria civilista da culpa, a qual aplicava à responsabilidade do Estado a mesma regra do direito privado, ou seja, deveria haver culpa do agente estatal para que configurasse a responsabilidade do ente público.

Nesse período, a Administração Pública era responsável por dois tipos de atos, sendo eles, os atos de gestão e os atos de império.

Quando a Administração Pública praticava atos de gestão, em igualdade de condições com o particular, seriam adotadas as regras civilistas ordinárias. Assim, de forma sintética, os atos de gestão seriam aqueles em que o Estado praticava como se fosse um particular quando administra seu patrimônio. Os atos de império seriam os que o Estado praticava no exercício do poder de polícia, a ele inerente.

Acerca do assunto, prelaçiona José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 555):

Entretanto, procurava distinguir-se, para esse fim, dois tipos de atitude estatal: os atos de império e os atos de gestão. Aqueles seriam coercitivos porque decorrem do poder soberano do Estado, ao passo que estes mais se aproximariam com os atos de direito privado. Se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia ser civilmente responsabilizado, mas se fosse a hipótese de ato de império, não haveria responsabilização, pois que o fato seria regido pelas normas tradicionais de direito

público, sempre protetivas da figura estatal.

Corolariamente, assevera Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 717/718, grifos da autora):

Numa primeira fase, distinguam-se, para fins de responsabilidade, os **atos de império** e os **atos de gestão**. Os primeiros seriam praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade entre os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum.

Essa distinção foi idealizada como meio de abrandar a teoria da irresponsabilidade do monarca por prejuízos causados a terceiros. Passou-se a admitir a responsabilidade civil quando decorrentes de atos de gestão e a afastá-la nos prejuízos resultantes de atos de império. Distinguiu-se a pessoa do Rei (insuscetível de errar – *the king can do no wrong*), que praticaria os atos de império, da pessoa do **Estado**, que praticaria atos de gestão, através de seus prepostos.

No entanto, houve grande aversão à essa teoria pela grande dificuldade para distinguir os atos de gestão dos atos de império. Dessa forma, inúmeras vezes, o Estado não era responsabilizado. Consoante José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 555), temos:

Essa forma de atenuação da antiga teoria da irresponsabilidade do Estado provocou grande inconformismo entre as vítimas de atos estatais, porque na prática nem sempre era fácil distinguir se o ato era de império ou de gestão. Ao mesmo tempo, a jurisprudência procurava distinguir, de um lado, as faltas do agente atreladas à função pública e, de outro, as faltas dissociadas de sua atividade. Logicamente, tais critérios tinham mesmo que proporcionar um sem-número de dúvidas e confusões.

Dentro dessa evolução, passaram a perceber, segundo Maria Sylvia Di Pietro (2014), que a responsabilidade do Estado não poderia seguir as normas do Código Civil, pois se sujeitaria a regras especiais que variariam de acordo com a necessidade do serviço e a tentativa de conciliar os direitos do Estado com os direitos privado.

Nesse contexto, surgiram as teorias publicistas, ou seja, a teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa e a teoria do risco.

A teoria da culpa do serviço trouxe a ideia de que a culpa seria do serviço público e não do agente estatal. Dessa forma, haveria a responsabilidade do Estado mesmo se o servidor, que cometeu o ato danoso, não fosse identificado, haja vista a responsabilidade daquele vir da falha do serviço em si, porque este não havia funcionado ou funcionou mal ou tardiamente. Assim, a culpa não era presumida, pois o prejudicado tinha o ônus de provar o funcionamento inadequado do serviço público.

Assim leciona Maria Sylvia Di Pietro ( 2014, p. 719, grifos da autora):

Distingua-se, de um lado, a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, e, de outro, a culpa **anônima do serviço público**; nesse caso, o funcionário não é identificável e se considera que o serviço funcionou mal; incide, então, a responsabilidade do Estado.

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário.

Já a teoria do risco administrativo é aquela na qual o Estado deveria indenizar o dano não somente quando ele resultasse da culpa do agente estatal ou da falha do serviço, como também os resultantes de atos lícitos, pois não era mais a culpa que gerava essa responsabilidade, e sim o risco inerente à atividade estatal, bastando, para tanto, apenas que o interessado provasse a relação causal entre o fato e o dano.

Dessa forma, discorre Maria Sylvia Di Pietro(2014, p. 719, grifos da autora):

Nessa teoria, a ideia de culpa é substituída pela de **nexo de causalidade** entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito, por um agente público; (b) que esse ato cause **dano específico** (porque atinge apenas um ou alguns membros da coletividade) e **anormal** (porque supera os inconvenientes

normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal); (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.

Importa ressaltar que a teoria do risco administrativo é fundamento importantíssimo da responsabilidade objetiva do Estado, consoante profere José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 556):

Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, a teoria do risco administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado.

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho ainda informa (2014, p. 556) que:

Não há dúvida de que a responsabilidade objetiva resultou de acentuado processo evolutivo, passando a conferir maior benefício ao lesado, por estar dispensado de provar alguns elementos que dificultam o surgimento do direito à reparação dos prejuízos, como, por exemplo, a identificação do agente, a culpa deste na conduta administrativa, a falta do serviço etc.

Essa responsabilidade objetiva do Estado, bem como a responsabilidade subjetiva do Estado, serão abordadas, a partir de agora, um pouco mais a fundo, haja vista serem essas que podem ser utilizadas para que se obrigue o Estado a indenizar os particulares pelos danos provenientes dos atos de vandalismo ocorridos durante as manifestações.

## 2.2 RESPONSABILIDADE ESTATAL OBJETIVA

Em regra, no Direito Civil, costuma-se utilizar a responsabilidade civil subjetiva ou aquiliana. Entretanto, a legislação criou algumas exceções, aplicando, em determinados casos, a responsabilidade objetiva. Esta, por sua vez, retira de seu conceito o elemento culpa, assim, haverá responsabilidade pela reparação do dano quando presentes a conduta, o dano e o nexo de causalidade entre eles.

Com o acolhimento da responsabilidade objetiva da Administração, ou seja, do Estado, consagrada sob a forma do risco administrativo, a qual afasta a ideia de culpa, não mais se questiona a culpa do Estado ou de seus agentes, bastando que o

lesado demonstre o fato danoso e injusto, ocasionado pelo fato do serviço, haja vista essa teoria fazer surgir a obrigação de indenizar o dano do ato lesivo e injusto causado à vítima pelo Estado, não se exigindo qualquer falta do serviço público, nem que haja culpa de seus agentes. Sendo suficiente, assim, apenas que a lesão ocorra sem o concurso do vitimado.

Assim, preleciona Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 123):

No plano da responsabilidade objetiva, “o dano sofrido pelo administrado tem como ‘causa’ o fato da atividade administrativa, regular ou irregular; incompatível, assim, com qualquer concepção de culpa administrativa, culpa anônima do serviço, falha ou irregularidade no funcionamento deste. A questão desloca-se, assim, para a investigação da ‘causa’ do evento danoso, objetivamente considerada mas sem se perder de vista a regularidade da atividade pública no sentido de sua exigibilidade, a anormalidade da conduta do ofendido, a eventual fortuidade do acontecimento, em condições de influírem naquela ‘causa’ do ‘dano injusto’, pois só este merece reparação”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 866), em suma:

O fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseqüente, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito.

Desde o início dos anos noventa, a jurisprudência pátria vem reforçando essa ideia, consoante voto prolatado (RE nº 130.764-PR, 1992), pontificou o Ministro Moreira Alves:

[...] A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no art. 107 da Emenda Constitucional nº 1/69 (e, atualmente, no § 6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. (STF, Recurso Extraordinário nº 130.764-PR, Relator: Ministro Moreira Alves, 1992)

Torna-se evidente, então, que o mínimo necessário para determinar a responsabilidade do Estado é que o cargo, a função ou atividade administrativa tenha sido a oportunidade para a prática do ato danoso.

Desse modo, Sérgio Cavalieri Filho (2011) assegura que sempre que a condição de agente do Estado tiver contribuído de algum modo para a prática do ato lesivo, ainda que simplesmente lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação de ressarcir o lesado.

Sérgio Cavalieri Filho (2011, p.12, grifos do autor) ainda ressalta:

Não basta, portanto, para emergir a responsabilidade do Estado, que o ato ilícito tenha sido praticado por agente público. É também preciso que a condição de agente estatal tenha contribuído para a prática do ilícito, ainda que simplesmente **proporcionando a oportunidade ou ocasião para o comportamento ilícito. A contrario sensu, o Estado não poderá ser responsabilizado se o ato ilícito, embora praticado por servidor, este não se encontrava na qualidade** de agente público.

Portanto, resta claro que para que se configure a responsabilidade objetiva estatal é necessário, apenas, três pressupostos, sendo eles: o fato administrativo, na forma de conduta do agente estatal, a ocorrência do dano e o nexo de causalidade entre eles.

Acerca do nexo de causalidade, José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 565, grifos do autor) expõe acertadamente que:

O nexo de causalidade é fator de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil do Estado. O exame supérfluo e apressado de fatos causadores de danos a indivíduos tem levado alguns intérpretes à equivocada conclusão de responsabilidade civil do Estado. Para que se tenha uma análise absolutamente consentânea com o mandamento constitucional, é necessário que se verifique se realmente houve um fato administrativo (ou seja, um fato imputável à Administração), o dano da vítima e a certeza de que o dano proveio efetivamente daquele fato. Essa é a razão por que os estudiosos têm consignado, com inteira dose de acerto, que *“a responsabilidade objetiva fixada pelo texto constitucional exige, como requisito para que o Estado responda pelo dano que lhe for imputado, a fixação do nexo causal entre o dano produzido e a atividade funcional desempenhada pelo agente estatal”*.

Por conseguinte, percebe-se que o mais importante para diferenciar a responsabilidade objetiva do Estado é a desnecessidade de se verificar se houve ou não o elemento culpa do agente estatal, o qual deverá ter praticado o ato ilícito na

qualidade de agente público ou de forma que o seu cargo tenha permitido tal prática. Além do mais, deve-se ficar comprovada a relação de causalidade entre a conduta e o dano a fim de que se caracterize a obrigação de reparar o dano.

### 2.3 RESPONSABILIDADE ESTATAL SUBJETIVA

De acordo com o que ensina Sérgio Cavalieri Filho (2010), a responsabilidade subjetiva é regra básica no ordenamento jurídico atual, que persiste independentemente de existir ou não norma legal a respeito. Assim, qualquer pessoa, física ou jurídica, responde subjetivamente pelos danos causados a outrem, devido a um imperativo ético-jurídico universal de justiça.

Dessa forma, não havendo previsão legal da responsabilidade objetiva, ou não restando esta configurada, sempre se aplicará a cláusula geral da responsabilidade subjetiva, se ficar configurada a culpa, nos termos do artigo 186 do Código Civil, que dispõe:

“Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Consoante José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 572, grifos do autor) tem-se que:

A responsabilidade objetiva é um *plus* em relação a responsabilidade subjetiva e não deixa de subsistir em razão desta; além do mais, todos se sujeitam normalmente à responsabilidade subjetiva porque essa é a regra do ordenamento jurídico.

[...]

A única peculiaridade é que, nas condutas omissivas, se exigirá, além do fato administrativo em si, que seja ele calcado na culpa.

Complementando a ideia acima, Matheus Carvalho (2014, p. 333, grifos do autor):

A maioria da doutrina entende que a conduta omissiva não está abrangida pelo art. 37, §6º da CRFB. O não fazer do Estado, a falta de atuação do Estado, não geraria responsabilidade objetiva nos moldes do texto constitucional, que traz implícita, em seus termos, a existência de uma conduta como elemento da responsabilidade pública. A doutrina e jurisprudência

dominantes reconhecem que, em caso de omissão, aplica-se a **Teoria da responsabilidade subjetiva**, onde o elemento subjetivo está condicionando o dever de indenizar.

Assim, em relação ao Estado, este poderá ser responsabilizado subjetivamente, com base na culpa anônima ou falta do serviço, se, por omissão, não evitou o resultado lesivo quando tinha o dever legal de impedir que ele ocorresse.

Acerca disso, preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello (1992, p. 344):

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

Os que defendem essa espécie de responsabilidade do Estado, ou seja, a subjetiva, seguem a linha de que, quando o serviço prestado pelo Estado não funcionar, funcionar mal ou funcionar tardiamente, não seria ele o causador do dano, pois não houve um ato comissivo para isso. Destarte, não tendo agido, só caberia responsabilizá-lo se houvesse a obrigação de que ele impedisse a ocorrência do dano.

Como assevera Matheus Carvalho (2014, p. 333):

[...] a má prestação do serviço ou a prestação ineficiente geraria a responsabilidade subjetiva do Estado. Nesse caso, para fins de responsabilização do ente público, não se precisa comprovar a culpa do agente, bastando a comprovação da má prestação de serviço ou da prestação ineficiente do serviço ou, ainda, da prestação atrasada do serviço como ensejadora do dano.

Então, observa-se que a responsabilização subjetiva do Estado deverá ocorrer sempre devido aos seus comportamentos ilícitos, e, por tais atos, deve-se restar observadas, necessariamente, as subdivisões da culpa em *stricto sensu*, sendo elas a negligência, a imprudência ou a imperícia, ou então, deverá haver um desejo premeditado de violar a norma, ou seja, o dolo. Como se sabe, culpa e dolo são justamente os elementos caracterizadores da responsabilidade subjetiva.

Ratifica, assim, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 871/872):

A responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por ato ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que constituía em dada obrigação.

Percebe-se, então, que o Estado seria responsável civilmente quando somente se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano, ou seja, sempre que o comportamento da Administração ficar abaixo do padrão normal que se exige. Dessa forma, pode-se afirmar que a responsabilidade estatal subjetiva ocorre por ato omissivo, o qual sempre é oriundo de ato ilícito, haja vista existir um dever de agir imposto pela norma ao Estado que, em decorrência da omissão, foi violado.

Nesse sentido, instrui José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 571):

Todavia, quando a consulta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.

Afinal, consoante as palavras de Matheus Carvalho (2014), se o Estado tem a oportunidade de evitar o dano e deixa de fazê-lo, ou seja, não toma as medidas cabíveis para impedi-lo, caracterizando, assim, a omissão estatal, está-se diante do descumprimento do dever legal, ensejando, então, o dever de reparação do dano por parte do Estado devido a responsabilidade subjetiva.

#### 2.4 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Afastar-se-á a responsabilidade civil do Estado quando presentes algumas situações ou fatores preestabelecidos, os quais acabam por excluir o nexo causal entre a conduta do Estado e o dano causado ao particular, sendo esses: a força maior, o caso fortuito, o estado de necessidade e a culpa exclusiva da vítima ou de

terceiro. Ainda se aponta a culpa concorrente da vítima como causa atenuante dessa responsabilidade estatal.

Tem-se como força maior, consoante Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 725), “(...) acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio.” Dessa forma, sendo um fato não imputável à Administração, não poderia incidir a responsabilidade do Estado.

“Já o caso fortuito (...) ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração.” Essa é a definição dada por Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 725).

Dessa forma, se o dano foi provocado por fato inesperado, e não em razão do mal, tardio ou não funcionamento do serviço público, não se poderá falar em responsabilidade civil, haja vista inexistir o pressuposto essencial para se caracterizar a responsabilidade civil estatal, qual seja, o nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva do Estado e o dano ocorrido.

Entretanto, o desleixo do Estado, quando possível prever tal fato e suas consequências e não havendo tomado nenhuma providência para que elas fossem evitadas, não ilide a sua responsabilidade civil, tendo, assim, o dever de indenizar o lesado.

Nesse sentido, assegura Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 725, grifos da autora):

No entanto, mesmo ocorrendo motivo de **força maior**, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço. Por exemplo, quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente.

[...]

A mesma regra se aplica quando se trata de ato de terceiros, como é o caso de danos causados por multidão ou por delinquentes; o Estado responderá se ficar caracterizada a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação do serviço público. Nesta hipótese, como na anterior, é desnecessário apelar para a

teoria do risco integral; a **culpa do serviço público**, demonstrada pelo seu mau funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio é suficiente para justificar a responsabilidade do Estado.

Como causa de exclusão de responsabilidade, cita-se também o estado de necessidade, haja vista explicar situações em que prevalece o interesse geral sobre o pessoal e até mesmo individual – princípio da supremacia do interesse público, caracterizado pela prevalência da necessidade pública sobre o interesse particular. Destarte, ocorre quando há situações de perigo iminente, pode haver o sacrifício do interesse particular em favor do Poder Público, não ficando este obrigado a reparar os danos causados.

Por fim, considera-se também causa excludente da responsabilidade estatal a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, devido a inexistência do nexo de causalidade. O Poder Público não pode ser obrigado a responder por um fato a que, por ação ou omissão, não deu causa.

Acerca disso, a renomada doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro (2014, P. 725/726) preleciona:

Quando houver culpa da vítima, há que se distinguir se é sua culpa exclusiva ou concorrente com a do Poder Público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a responsabilidade, que se reparte com a da vítima. Essa solução, que já era defendida e aplicada pela jurisprudência, está hoje consagrada no Código Civil, cujo artigo 945 determina que “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”. E, em matéria de transporte, o artigo 738, parágrafo único, estabelece que “se o prejuízo sofrido pela pessoa transportada for atribuível à transgressão de normas e instruções regulamentares, o juiz reduzirá equitativamente a indenização, na medida em que a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano”; nesse caso, não ocorre a excludente de culpa da vítima, mas apenas a mitigação da responsabilidade do transportador; o Código Civil tratou dessa hipótese como sendo de culpa concorrente.

Diante do exposto, fica claro que nos casos em que a culpa do dano é exclusiva da vítima, o Estado não pode ser responsabilizado. No entanto, nos casos em que se observa a existência de mais de uma causa que dá origem ao resultado lesivo, praticadas conjuntamente pelo Estado e pelo lesado, não haverá excludente

de responsabilidade do Estado, mas sim a atenuação do *quantum* indenizatório na proporção de participação no fato.

### **3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DIANTE DOS DANOS CAUSADOS AO PATRIMÔNIO PRIVADO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS**

Inicialmente é importante destacar que o tema abordado não remete a qualquer dano causado por multidões, e sim, situações específicas nas quais o Estado tinha conhecimento de determinado evento e não tomou as devidas precauções para garantir um direito constitucional, estando ele não apenas na qualidade de Estado, mas de garante da sociedade.

Assim, nos danos causados por multidões, de maneira geral, o interesse jurídico pode até ser o mesmo do caso proposto no presente trabalho, qual seja, a reparação do dano, no entanto por possuírem fundamentação distintas, devem ser vistos de forma apartada.

#### **3.1 AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS DE 2013**

Quando se pensa em movimento social, recorre-se logo à ideia de ação coletiva de um grupo organizado com diversos objetivos, dentre eles, alcançar mudanças sociais por meio do embate político, dentro de uma determinada sociedade e de um contexto específico, lutando sempre em busca das necessidades coletivas em detrimento das necessidades individuais.

Durante o ano de 2013, vários jornais de grande circulação, blogs na internet a mídia toda, em geral, acompanhou e divulgou informações acerca dos movimentos sociais que estavam ocorrendo e ganhando destaque nacional.

Essas manifestações populares ocorreram por todo o Brasil, nas principais capitais, e surgiram, inicialmente, com a finalidade de impedir o aumento das tarifas dos transportes públicos, ficando por isso também conhecida como “manifestações dos 20 centavos”. Sendo, inclusive, consideradas as maiores manifestações ocorridas no país desde os movimentos sociais de 1992, os quais requeriam o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello.

As manifestações, que tiveram início com poucos milhares de participantes, ampliaram-se, ganhando um número imensamente maior de pessoas e também novas reivindicações contra, como por exemplo, o projeto da 'cura gay', o Projeto de

Emenda Constitucional 37 (que propunha a redução do poder de investigação criminal do Ministério Público) e contra os enormes gastos com a Copa do Mundo.

No Instituto Ciência Hoje *On-line*, o jornalista Marcelo Garcia escreve:

Sobre as origens do movimento, a socióloga Maria Alice Rezende de Carvalho, da PUC-RJ, destaca o surgimento de uma nova classe média, fruto das mudanças sociais promovidas pelas políticas de redistribuição de renda na última década. “Temos milhões de novos jovens nas universidades e isso é uma revolução; eles incorporaram uma perspectiva crítica e almejam mais reconhecimento e participação na política”, avalia. “Há, no entanto, um ponto que falta para a sociedade como um todo: um projeto de futuro que aborde questões centrais como ciência, tecnologia, educação e energia.”(Das redes para as ruas. **Ciência hoje**. Publicado em 25/06/2013. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/blogues/bussola/2013/06/das-redes-para-as-ruas>>. Acesso em 10 Jun. 2014.)

A violência policial aos atos também acabou por contribuir para que mais pessoas fossem às ruas para garantir os direitos de livre manifestação. No Jornal do Brasil, especialistas avaliaram que as mobilizações tiveram o apoio de mais de 80% dos brasileiros. Nesse contexto, a jornalista Cláudia Freitas, do Jornal do Brasil, informou:

O termo "vandalismo" ganhou as páginas e as imagens dos veículos de comunicação a partir dos manifestos do dia seis de junho, quando começaram os registros violentos durante os atos, resultando em manifestantes e policiais feridos. No dia 13 de junho, mais de 10 mil pessoas protestaram em Fortaleza contra as políticas de segurança pública e o aumento da criminalidade no Ceará. No mesmo dia, na capital paulista, o confronto entre polícia e manifestantes deixou vários feridos, inclusive jornalistas. Cerca de 400 pessoas foram detidas para averiguação e por estar portando vinagre. A opinião pública considerou a ação policial truculenta e a comparou com "uma ditadura militar".

A abertura da Copa das Confederações, no dia 15 de junho, mudou o perfil das manifestações, passando os gastos públicos com o megaevento esportivo para o centro das discussões. Mais de 300 mil brasileiros tomaram as ruas de 12 capitais no dia 17 de junho, num ato pacífico e que terminou com muito quebra-quebra em algumas capitais, inclusive Rio de Janeiro e São Paulo. Em 20 de junho, um ato público no Rio reivindicou contra as PECs 37 e 33, a chamada cura gay, o ato médico e, principalmente, contra os altos gastos com a Copa das Confederações FIFA de 2013 e com a Copa do Mundo FIFA de 2014. Neste dia mais de 1,5 milhão de pessoas ocuparam as

ruas em 120 cidades. (Retrospectiva - Manifestações de junho agitaram todo o país. **Jornal do Brasil**. Publicado em 17/12/2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em 10 Jun. 2014)

As manifestações em si, o povo lutando pelos seus direitos é um grande avanço para o Brasil e um reforço à democracia do país. No entanto, utilizar-se desses movimentos sociais pacíficos para praticar atos de vandalismos, depredando o patrimônio privado e saqueando a propriedade alheia não faz jus a esses avanços. Devendo sim, os praticantes de tais atos, serem responsabilizados pelos danos causados.

A OAB/RN, inclusive, emitiu na época uma nota de repúdio no jornal de circulação local, Tribuna do Norte:

#### NOTA DE REPÚDIO

A Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio Grande do Norte (OAB/RN), por intermédio de sua Diretoria, vem a público externar absoluto repúdio aos atos de violência praticados no transcorrer da manifestação realizada hoje em Natal.

Ao recriminar a arbitrariedade estatal, ocorrida ontem na Câmara Municipal de Natal, contra manifestantes que estavam, pacificamente, reivindicando o amplo debate sobre transporte público e mobilidade urbana, a OAB/RN reafirma seu compromisso com a defesa intransigente da ordem democrática.

Nesse contexto, a OAB/RN, ao advogar o exercício do direito constitucional de liberdade de expressão e de imprensa, rechaça os atos e as condutas que violem a integridade do ser humano e do patrimônio público e privado.

Sendo assim, a OAB/RN condena todo e qualquer ato de violência perpetrado em desacordo com a ordem constitucional e defende a identificação e responsabilização das pessoas que tenham praticado delitos durante as manifestações de ontem e de hoje.

Natal, 19 de julho de 2013.

Ordem dos Advogados do Brasil  
Seccional Rio Grande do Norte (OAB emite nota de repúdio contra atos de vandalismo. **Tribuna do Norte**. Publicado em 19/07/2013. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/oab-emite-nota-de->

repudio-contra-atos-de-vandalismo/256111>. Acesso em 10 Jun. 2014)

Em Natal, um dos supermercados da rede Nordestão e o Shopping Midway Mall tiveram suas portas e janelas de vidro depredadas, além de terem sido saqueados. O Jornal Último Segundo publicou:

Em Natal, o clima tenso da manifestação chamada "Vem para Rua Natal" ficou por conta de um pequeno grupo de pessoas, responsáveis por cenas de vandalismo. No momento que a passeata estava perto do principal shopping da cidade, os manifestantes atiraram pedras, quebraram as vidraças do prédio e ainda tentaram invadir.

Um veículo da rede Bandeirantes de Televisão foi virado e todos os objetos do carro roubados. A estimativa da polícia é que 15 mil pessoas participaram do protesto. Parte dos manifestantes chegou a ir para o Centro Administrativo, localizado no bairro de Lagoa Nova, onde está a sede das principais secretarias de governo e o gabinete da própria governadora Rosalba Ciarlini (DEM). (Vandalismo marca protesto em Natal. **Último Segundo**. Publicado 20/06/2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2013-06-21/vandalismo-marca-protesto-em-natal.html>>. Acesso em 10 Jun. 2014.)

Entretanto, no meio de milhares de pessoas se torna difícil identificar os causadores dos atos lesivos, e nesse contexto, quem deve ser responsabilizado? O próprio lesado, que não contribuiu em nada para a ocorrência do dano, é que teria que arcar com todo o prejuízo?

Levando-se em consideração a justiça e o nosso ordenamento jurídico, pode-se afirmar que não. É que, nessas situações, quando o responsável pelo dano não puder ser determinado, cabe ao Estado arcar com as devidas reparações, haja vista ter faltado ao seu dever de agir para garantir a segurança do patrimônio privado durante os atos dos manifestantes.

### 3.2 O DEVER DE AGIR DO ESTADO

Na conjuntura jurídica atual, mais precisamente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a visão do Estado como ente garantidor de direitos e garantias fundamentais se fortaleceu e se solidificou, consoante o estabelecido no artigo 5º do dispositivo de lei supracitado:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].

Assim, torna-se evidente que em determinadas situações o Estado possui o dever, a obrigação de agir devido à sua posição de garante em relação à sociedade. E quanto maior é a obrigação, maior será sua responsabilidade para garantir que haja a satisfação dessa obrigação.

Nesse sentido, assevera a renomada doutrinadora Fernanda Marinela (2014, p. 1001/1002):

A atuação estatal é imposta à sociedade que não tem como recusar sua presença, não tem como afastar sua ação, já que o Estado age de forma imperativa, independentemente da vontade do indivíduo. Dessa forma, considerando que os administrados são obrigados a aceitar e suportar a sua presença, nada é mais justo, para esse mesmo indivíduo que não tem como expelir tal ação, que lhe seja atribuído um tratamento diferenciado, uma proteção especial e para o Estado, frente ao seu amplo poder, o maior rigor quanto à responsabilização de seus atos.

O administrado não tem como escapar ou sequer minimizar os perigos de dano provenientes da ação estatal. É o Estado quem define os parâmetros de sua presença no seio da sociedade e é ele quem estabelece o teor e a intensidade de seu relacionamento com os indivíduos. Com essas bases se constrói a responsabilidade civil do Estado, com mais proteção para o administrado e mais rigor para o ente estatal.

Exemplo importante de obrigação estatal é mostrado pelo Ministro Eros Grau:

O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno, é, por um lado, a divisão do trabalho; por outro, a monopolização da tributação e da violência física. Em nenhuma sociedade na qual a desordem tenha sido superada, admite-se que todos cumpram as mesmas funções. **O combate à criminalidade é missão típica e privativa da Administração** (não do Judiciário), **através da polícia, como se lê nos incisos do art. 144 da Constituição**, e do Ministério Público, a quem compete, privativamente, promover a ação penal pública (art. 129, I). ([HC 95.009](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-11-2008, Plenário, **DJE** de 19-12-2008.) **(grifos acrescidos)**

A responsabilidade civil extracontratual tem origem no descumprimento da lei, a qual é considerada fonte primária das obrigações, por ser vontade do Estado.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado, portanto, pressupõe o descumprimento da lei pelo próprio Estado e que este fato acarrete um dano injusto ao particular. Mais especificamente, decorre tal responsabilidade da infringência pelo Estado de um dever social que, implícita ou explicitamente, encontra-se na legislação.

Ainda preceitua Fernanda Marinela (2014, p. 1002, grifos da autora):

A responsabilidade civil do Estado tem **princípios próprios** e compatíveis com a sua posição jurídica, por isso sua responsabilidade é mais extensa que a aplicável às pessoas privadas. As linhas gerais são as mesmas da responsabilidade civil privada, entretanto com algumas regras específicas para atender a proteção necessária ao administrado. A responsabilidade do Estado possui uma fisionomia própria, devendo refletir a singularidade de sua posição jurídica. Também é interessante ressaltar que as funções estatais rendem ensejo à produção de danos mais intensos que os suscetíveis de serem gerados pelos particulares. Isso porque a função estatal é bastante ampla e engloba serviços e ações essenciais à coexistência pacífica dos seres em sociedade e à sua própria manutenção, portanto, quanto maior o risco, mais cuidado deve ser despendido e menor o nível de aceitação, nas falhas, implicando conseqüente responsabilização.

Levando-se em consideração o dever de agir do Estado e sua responsabilização perante a sociedade, a jurisprudência pátria vem se mostrando voltada à proteção da população e de seus direitos fundamentais.

Assim, tem-se:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DETENTO MORTO APÓS UMA REBELIÃO NO ESTABELECIMENTO PRISIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. SOBREVIDA PROVÁVEL (65 ANOS). PRECEDENTES.

(...)

Ao analisar os autos, constata-se que o liame entre o evento danoso morte e o dever de agir do Estado do Amazonas é exatamente a omissão no dever de zelar pela integridade física do preso. Se o Estado impedisse de modo eficaz o nascimento de rebeliões não haveria o dever de indenizar. (STJ, REsp 1168930, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 2011)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO PARA TRATAMENTO DE TRANSTORNO BIPOLAR. PACIENTE IMPOSSIBILITADA DE ARCAR COM OS CUSTOS DO TRATAMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 198, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEVER DO ESTADO DE FORNECER O MEDICAMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E DE RESTRIÇÕES DE ORDEM FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. IMPRESCINDIBILIDADE DO TRATAMENTO PRESCRITO PELO MÉDICO. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA E DA APELAÇÃO. PRECEDENTES.

- Em face da responsabilidade solidária entre a União, os Estados e os Municípios, atribuída pela Constituição Federal (art. 198, § 1º), o cidadão pode demandar contra qualquer dos entes públicos em busca da tutela ao seu direito subjetivo à saúde; - Nos termos do art. 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, o que impõe ao Poder Público a obrigação de fornecer gratuitamente, às pessoas desprovidas de recursos financeiros, a medicação necessária para o efetivo tratamento de saúde. (Natal, Tribunal de Justiça, Ap. 2014.005276-5, Relator: Des. João Rebouças, 2014).

Dentre as funções estatais está a de garantir a segurança pública, tendo assim, o Estado, o dever de agir como garantidor da ordem pública e da segurança da sociedade, seja de sua integridade física ou patrimonial, conforme preconiza o artigo 144 da Magna Carta:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Acerca dessa relação entre o dever de agir do Estado e a garantia da segurança pública tem-se diversas jurisprudências, como se pode observar:

O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado,

quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. (RE 559.646-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, **DJE** de 24-6-2011.)

Bem como:

O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado." (ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, **DJ** de 2-12-2005.)

E também:

Em face do art. 144, *caput*, V e § 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da Polícia Militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública." (ADI 1.942-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 5-5-1999, Plenário, **DJ** de 22-10-1999.)

Levando-se em consideração as três jurisprudências apresentadas acima, resta claro que a segurança pública é obrigação indisponível e privativa do Estado. Comprovando, assim, sua condição de garante da sociedade.

Importante analogia pode-se fazer com a jurisprudência a seguir colacionada, pois ela comprova que o Estado não fica obrigado a qualquer reparação devido a falta de segurança, se assim fosse, os cofres públicos não suportariam arcar com os diversos roubos/furtos e depredações. O Estado fica obrigado nos casos em que ele sabe objetiva e diretamente que aquela localidade ou evento necessita de uma maior segurança e não toma as providências cabíveis para garantir, ficando assim caracterizada a omissão e a obrigação de reparar os danos sofridos. A exemplo disso, tem-se:

O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto em suspensão de tutela antecipada para manter decisão interlocutória proferida por desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, que concedera parcialmente pedido formulado em ação de indenização por perdas e danos morais e materiais para determinar que o mencionado Estado-membro pagasse todas as despesas necessárias à realização de cirurgia de implante de Marcapasso Diafragmático Muscular – MDM no agravante, com o profissional por este requerido. Na espécie, o agravante, que teria ficado tetraplégico em decorrência de assalto ocorrido em via pública, ajuizara a ação indenizatória, em que objetiva a responsabilização do Estado de Pernambuco pelo custo decorrente da referida cirurgia, 'que devolverá ao autor a condição de respirar sem a dependência do respirador mecânico'. Entendeu-se que restaria configurada uma grave omissão, permanente e reiterada, por parte do Estado de Pernambuco, por intermédio de suas corporações militares, notadamente por parte da polícia militar, em prestar o adequado serviço de policiamento ostensivo, nos locais notoriamente passíveis de práticas criminosas violentas, o que também ocorreria em diversos outros Estados da Federação. Em razão disso, o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das consequências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço. (STJ 223-AgR, Rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello, julgamento em 14-4-2008, Plenário, **Informativo 502**.)

Desse modo, levando-se em consideração a doutrina e a jurisprudência atual que envolve o ordenamento jurídico do país, fica claro que quando há o dever de agir do Estado, ou seja, nas circunstâncias em que o Estado é obrigado constitucionalmente a oferecer determinados serviços ou garantir os direitos fundamentais, se este se omitir nessas situações ou não cumpri-las de forma eficaz, deverá ser responsabilizado civilmente.

### 3.3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO DIANTE DA CONDUTA OMISSIVA

Em que pese a natureza morfológica da palavra "responsabilidade" significar o fato de alguém se constituir garantidor de algo, juridicamente falando é encontrada uma situação inversa, qual seja, a posição daquele que não executou seu dever.

Simplificando, seria a sucinta ideia de fazer ou atribuir a alguém, em razão da prática ou não de determinado comportamento, um dever. De fato, quando o Direito trata sobre o instituto da responsabilidade, induz de imediato a circunstância de que

alguém deve responder perante a ordem jurídica em virtude de algum fato precedente.

A previsão legislativa que resguarda o instituto da responsabilidade do Estado se encontra alicerçada no art. 37, § 6º, da Carta Magna, da seguinte forma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

Com a análise minuciosa deste dispositivo percebe-se a seguinte situação: a responsabilidade objetiva trazida no bojo de tal parágrafo apenas será aplicada nas hipóteses em que o dano for causado pelos agentes do Estado, nesta qualidade, a terceiro de boa-fé.

Como já asseverado, as expressões “seus agentes” e “nessa qualidade” evidência que o legislador foi claro em adotar a Teoria do Risco Administrativo como base para a Responsabilidade da Administração Pública.

Tem-se, assim, o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso:

EMENDA: APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. INTERRUÇÃO DO SERVIÇO ESSENCIAL. CONDUTA ILÍCITA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DEVER DE INDENIZAR. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Para que reste configurada a responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, o dever de indenizar surge na medida em que a vítima demonstre a existência do dano e do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo, admitindo-se, contudo, a demonstração das chamadas excludentes de responsabilidade, ou seja, "culpa" exclusiva da vítima, inexistência de defeito na prestação do serviço, caso fortuito ou força maior. 2. O incômodo, a preocupação do usuário em ter que procurar advogado, ingressar em juízo, ser privado de utilizar o serviço público essencial, ainda que por curto período, configura dano moral, passível de ser indenizado. (TJ-MG - AC: 10694110023066001 MG , Relator: Bitencourt Marcondes, Data

de Julgamento: 24/04/2014, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/05/2014).

Pois bem, importante relembrar, em breve síntese, as excludentes: caso fortuito e força maior – há alguns doutrinadores que asseveram que a “força maior” decorre, de forma exclusiva, de fenômenos provenientes da natureza, em contra partida o “caso fortuito” seria decorrente, apenas, da atuação da pessoa humana. Entrementes, frise-se que há doutrinadores que defendem justamente o contrário, a ideia oposta. Logo, diante de uma divergência doutrinária, é necessário buscar o posicionamento da jurisprudência, ou seja, o entendimento dos nossos juízes e tribunais. Tem-se, assim:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE EM BURACO (VOÇOROCA) CAUSADO POR EROSÃO PLUVIAL. MORTE DE MENOR. INDENIZAÇÃO. CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR. INEXISTÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. NÃO-INCIDÊNCIA. 1. Ação indenizatória proposta em face do Município de Costa Rica/MS, em que se pleiteia pensão vitalícia no montante de dois salários mínimos mensais e despesas de funeral, pela morte de filho menor, em decorrência de acidente em buraco (voçoroca) causado pelas águas da chuva. 2. A instância especial, por suas peculiaridades, inadmite a discussão a respeito de fatos narrados no processo - vale dizer, de controvérsias relativas à existência ou inexistência de fatos ou à sua devida caracterização -, pois se tornaria necessário o revolvimento do conjunto probatório dos autos. 3. Entretanto, a qualificação jurídica de fatos incontroversos, ou seja, seu devido enquadramento no sistema normativo, para deles extrair determinada consequência jurídica, é coisa diversa, podendo ser aferida neste âmbito recursal. Não-incidência da Súmula 7/STJ. 4. Segundo o acórdão recorrido, a existência da voçoroca e sua potencialidade lesiva era de "conhecimento comum", o que afasta a possibilidade de eximir-se o Município sob a alegativa de caso fortuito e força maior, já que essas excludentes do dever de indenizar pressupõem o elemento "imprevisibilidade". 5. **Nas situações em que o dano somente foi possível em decorrência da omissão do Poder Público (o serviço não funcionou, funcionou mal ou tardiamente), deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva. Se o Estado não agiu, não pode ser ele o autor do dano. Se não foi o autor, cabe responsabilizá-lo apenas na hipótese de estar obrigado a impedir o evento lesivo, sob pena de convertê-lo em "segurador universal".** 6. Embora a municipalidade tenha adotado medida de sinalização da área afetada pela erosão pluvial, deixou de proceder ao seu completo isolamento, bem como de prover com urgência as obras necessárias à segurança do local, fato que caracteriza negligência, ensejadora da responsabilidade subjetiva. 7. Em atenção à jurisprudência da Corte e aos limites do recurso especial, deve a indenização ser fixada no montante de 2/3 do salário mínimo, a partir da data em que a vítima completaria 14 anos de idade (28 de

agosto de 1994) até o seu 25º aniversário (28 de agosto de 2005), calculado mês a mês, com correção monetária plena. 8. Os honorários advocatícios devem ser fixados em 10% sobre o valor atualizado da condenação, a ser apurado em liquidação de sentença. 9. Recurso especial conhecido e provido em parte. (STJ - REsp: 135542 MS 1997/0040014-0, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/10/2004, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/08/2005 p. 233). GRIFO ACRESCIDO

A presente jurisprudência demonstra que havia responsabilidade civil do Estado pelo dever de assegurar as obras suficientes para a segurança local, o que, conseqüentemente, prejudicou aqueles a quem o Estado tem por obrigação garantir. Dessa forma, surge para este a obrigação de indenizar.

Neste mesmo caminho, segue as consequências patrimoniais resultantes das manifestações sociais que ocorreram no ano de 2013, ou seja, o depredamento do patrimônio, em especial o patrimônio privado, que merece ser restituído em suas perdas e danos, uma vez que é obrigação do Estado a proteção dos seus acautelados, pois tinha conhecimento de que ocorreriam as manifestações e tinha o dever legal de agir para garantir a segurança pública. Assim, uma vez que se omite em cumprir com seu dever, nasce a obrigação de indenizar aqueles que foram lesados.

Em continuidade, importante lembrar-se da culpa exclusiva da vítima ou de terceiro - quando a vítima do evento danoso for a única e exclusiva responsável pela sua causa, logo, por óbvio, o Estado não poderá ser responsabilizado.

Noutro norte, quando a culpa for concorrente da vítima, ou seja, parte da culpa for da vítima e parte do Estado, não haverá a completa exclusão da responsabilidade do Estado, mas sim sua diminuição. Para melhor exemplificar, segue abaixo uma jurisprudência na qual o Superior Tribunal de Justiça reduziu em metade o pagamento de indenização, uma vez que entendeu que havia culpa concorrente da vítima:

**EMENTA: CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. QUEDA DE TREM. MORTE DE PASSAGEIRO QUE VIAJAVA EM ESCADA DA LOCOMOTIVA. CULPA CONCORRENTE. DANOS MORAIS E MATERIAIS DEVIDOS. REGIMENTO INTERNO, ART. 257. I. Admissível a concorrência de culpa em transporte ferroviário, quando verificado comportamento aventureiro da vítima, a dificultar, consideravelmente, a eficiência do serviço de fiscalização da empresa transportadora, que, alertada, já tomava as medidas necessárias para a retirada do passageiro de local indevido, onde deliberadamente se alojara por ousadia, já que distante do carro destinado ao transporte, onde não fora detectado**

**excesso de lotação. Redução do valor, em face da concorrência de culpas, à metade. II.** Danos morais e materiais devidos, estes, na esteira de precedentes jurisprudenciais, em 2/3 do salário mínimo até a idade em que o de cujus completaria 25 anos, reduzida para 1/3 a partir de então, em face da suposição de que constituiria família, aumentando suas despesas pessoais com o novo núcleo formado, extinguindo-se a obrigação após alcançada a sobrevida provável, de acordo com tabela utilizada pela Previdência Social. III. Prestações vincendas garantidas, a critério da ré, ou pela formação de capital, ou mediante caução. IV. Inexistindo prova de trabalho assalariado, indevido o 13º salário no cálculo da pensão. V. Recurso especial conhecido em parte e parcialmente provido. (STJ - REsp: 388300 SP 2001/0178392-0, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, Data de Julgamento: 17/09/2002, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ 25.11.2002 p. 238) GRIFO ACRESCIDO

Bem como do recente julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO ENVOLVENDO VEÍCULO CONTRATADO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE PARA TRANSPORTE DE ESTUDANTES. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADO. CONCORRÊNCIA DE CULPAS. PREPOSTO DO PROPRIETÁRIO DO VEÍCULO QUE AGIU COM DESRESPEITO ÀS REGRAS DE TRÂNSITO. TENTATIVA DO ENTE PÚBLICO DE SE EXIMIR DA RESPONSABILIDADE SOB A ASSERTIVA DE CULPA EXCLUSIVA DE TERCEIRO. INOCORRÊNCIA. QUANTUM INDENIZATÓRIO REFERENTE AO DANO MORAL QUE DEVE SER MANTIDO. OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (Apodi, Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 2013.016861-8, Relator: Doutor Herval Sampaio (Juiz Convocado), 2014)

A respeito das empresas concessionárias ou permissionárias, em princípio, não há responsabilidade do Estado, ou seja, este não responderá pelos danos causados por aquelas. Isto porque estas pessoas jurídicas prestam o serviço público em seu nome, por sua conta e risco, e, conseqüentemente, elas são e serão legitimadas para estar no polo passivo das demandas indenizatórias e/ou administrativas.

Entretanto, é válido registrar que a responsabilidade do Estado neste caso se dará subsidiariamente, ou seja, este responderá pelos prejuízos após o exaurimento do patrimônio das empresas concessionárias e permissionárias do serviço público. Portanto, se uma dessas empresas, por exemplo, falir e não possuir condições de arcar

com a indenização devida, o Estado deverá pagá-la, não podendo o administrado prejudicado ficar sem o devido ressarcimento.

Por fim, como última excludente, relembra-se do estado de necessidade - o qual se verifica diante de situações de perigo iminente, não provocado pelo agente, tais como guerras, quando se faz necessário um sacrifício do interesse particular em favor do Poder Público, que poderá intervir em razão de sua discricionariedade e supremacia.

Frise-se que nessas situações, se os atos praticados pelos agentes estatais, eventualmente, causarem danos aos particulares, isso não será fato ensejador de obrigação indenizatória, justamente por força do status *necessitatis*, que tem como fundamento jurídico o princípio da supremacia do interesse público, caracterizado pela prevalência da necessidade pública sobre o interesse particular.

José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 559) ensina que a regra aceita no direito moderno é a de que os danos causados aos indivíduos em decorrência dos atos de multidões não acarretam a responsabilidade civil do Estado, já que, na verdade, são tidos como atos praticados por terceiros. Pelo inusitado ou pela rapidez com que os fatos acontecem, não se pode atribuir os seus efeitos a qualquer ação ou omissão do Poder Público. Assim, tem-se:

INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DISPONIBILIZAÇÃO DE UTI À DESTEMPO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS OMISSIVOS É SUBJETIVA, DEVENDO SER DEMONSTRADA A CULPA DO AGENTE PELO EVENTO DANOSO. A FALTA DE QUALQUER DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - CONDUTA OMISSIVA, NEXO CAUSAL, DANO E CULPA - INVIABILIZA A RESPONSABILIZAÇÃO E A CONSEQÜENTE ALMEJADA REPARAÇÃO PELOS DANOS SUPOSTAMENTE SOFRIDOS. 2. NÃO DEMONSTRADO QUE A MORTE DA PACIENTE DECORREU DE FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO OU DE ERRO MÉDICO, MAS EM RAZÃO DA RÁPIDA EVOLUÇÃO E GRAVIDADE DA DOENÇA, AUSENTE O NEXO CAUSAL, O QUE IMPLICA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 3. REMESSA DE OFICÍO E RECURSO VOLUNTÁRIO CONHECIDOS E PROVIDOS. (TJ-DF - APO: 20100112127854 DF 0067875-66.2010.8.07.0001, Relator: ANA CANTARINO, Data de Julgamento: 18/12/2013, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 07/01/2014 . Pág.: 328).

O que se deve observar, porém, é que, em certas situações, torna-se notória a omissão do Poder Público porque teria ele a possibilidade de garantir o patrimônio das pessoas e evitar os danos provocados pelas multidões. Neste caso, resta claro que existe uma conduta omissiva do Estado, assim como é indiscutível o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, configurando-se, então, a responsabilidade civil do Estado. Isto porque se trata de situações que ficam facilmente comprovadas a omissão culposa do Estado, que detinha o poder de proteção e não o fez. Nessa linha, tem-se:

**EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. MORTE DE DETENTO EM PRESÍDIO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. DEVER DE ZELAR PELA INTEGRIDADE FÍSICA DO APENADO. DANO MORAL. CABIMENTO. QUANTUM. REDUÇÃO.** Segundo o STF, responde o Estado pela morte de preso em estabelecimento carcerário. Dever de zelar pela integridade física do apenado. Art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. Caso em que detento, pai dos autores, fora morto por outros presidiários. Falha no dever de zelo por parte dos agentes do ente público, porquanto possibilitaram que terceiros, também apenados, ceifassem a vida do autor nas próprias dependências da casa carcerária. Dano moral reconhecido diante da própria circunstância do caso, in re ipsa, traduzido no sofrimento de a parte autora perder a figura paterna. Ausente sistema de tarifamento, a fixação do montante indenizatório ao dano extrapatrimonial está adstrita ao prudente arbítrio do juiz. Quantum reduzido. Adequação da sentença, extirpando-se a parte da condenação em favor de pessoa que não figurou como autora na inicial da demanda. Deram provimento em parte ao recurso. Sentença confirmada em reexame necessário. Unânime. (TJ-RS - AC: 70050519115 RS , Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Data de Julgamento: 31/10/2013, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/11/2013).

De acordo com jurisprudência recente, do próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, tem-se:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO CAUSADO POR BURACO NA VIA PÚBLICA E FALTA DE SINALIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO MUNICÍPIO. COMPROVAÇÃO DA CONDUITA, DO DANO SOFRIDO E DO NEXO DE CAUSALIDADE. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ENTE PÚBLICO CONFIGURADA. DANOS MORAIS COMPROVADOS PELAS PROVAS ACOSTADAS AOS AUTOS. NÃO DEMONSTRADA A EXISTÊNCIA DE QUALQUER HIPÓTESE EXCLUDENTE DO NEXO**

**CAUSAL.MANUTENÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO FIXADO. OBERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA E DA APELAÇÃO. PRECEDENTES DESTA CORTE.**

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima identificadas.

Acordam os Desembargadores que integram a 3ª Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, em Turma, à unanimidade de votos, em harmonia com o parecer da 9ª Procuradoria de Justiça, conhecer e negar provimento à Remessa Necessária e à Apelação Cível, mantendo incólumes os termos da sentença recorrida, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante deste.

## RELATÓRIO

Tratam-se de Remessa Necessária e Apelação Cível interposta pelo Município de Caicó em face de sentença proferida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Caicó que, nos autos da Ação de Indenização por Danos Morais ajuizada por Rosimar Felipe Dantas, julgou procedente o pedido inicial, condenando o demandado ao pagamento de indenização, a título de danos morais, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), acrescido de juros de mora de 1% (um por cento) a.m., desde o evento danoso, bem como correção monetária a partir da sentença.

Em suas razões, aduz o apelante, em síntese, que os fatos afirmados pela autora não condizem com a documentação por ela acostada aos autos, pois há uma controvérsia acerca da existência do elemento causador do acidente, qual seja um buraco aberto ou uma pedra solta.

Sustenta que não restou demonstrada a culpa exclusiva do Município no suposto evento danoso, pois a apelada se absteve de comprovar que estava respeitando as normas de trânsito referentes ao controle de velocidade e ao uso dos equipamentos de segurança necessários.

Alega, ainda, que não consta nos autos prova de que o incidente tenha tido o condão de causar vergonha ou humilhação passíveis de condenação do apelante em danos morais, uma vez que o acontecimento relatado pode ser considerado mero dissabor a que todos estão expostos na vida cotidiana.

Defende que o *quantum* arbitrado pelo Juízo *a quo* mostra-se bastante elevado, o que acarretará um enriquecimento sem causa do apelado, devendo ser reduzido, de acordo com o princípio da razoabilidade.

Ao final, pugna pela reforma da sentença *a quo*, para que seja julgado improcedente o pedido autoral e, em caso de ser reconhecida a responsabilidade civil do apelante, que seja minorado o valor da indenização por danos morais.

Apesar de devidamente intimada, a parte apelada não apresentou contrarrazões (fl. 57).

A 9ª Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e improvimento do recurso de apelação e da remessa necessária (fls. 62/71).

É o relatório.

#### VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da Remessa Necessária e da Apelação.

**O cerne da presente lide cinge-se à existência, ou não, da responsabilidade civil do Município de Caicó no que diz respeito a um acidente automobilístico causado por buraco na via pública.**

De início, convém assinalar que a Constituição Federal, em seu artigo 37, §6º, prevê a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público em caso de dano causado por seus agentes, fundamentando a teoria do risco administrativo:

*"Art. 37 - omissis*

*(...)*

*§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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa (...)"*.

De acordo com a referida teoria, também denominada de risco integral, para a configuração da responsabilidade civil devem ser demonstrados a conduta, o dano provocado pelo agente público e o nexo de causalidade, não tendo qualquer relevância a existência ou não de culpa do agente.

Por linhas transversas, para eximir-se desta obrigação deverá o Município apelante comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo para o evento danoso, o que não ocorreu no caso concreto, vez que o demandado limita-se a, tão somente, alegar que deveria ter sido apurado se o autor estava usando equipamentos de proteção e cumprindo a velocidade máxima permitida pelas leis de trânsito, sem fazer qualquer prova de suas afirmações.

*In casu*, analisando o conjunto probatório constante dos autos, entendo que o fato lesivo restou devidamente comprovado, posto que é notória a razão do acidente sofrido pela apelada, qual seja a existência de buraco em via pública, **sobretudo em razão da falta de conservação da via e da ausência de sinalização**, sendo devida a condenação pelos danos morais por estarem intimamente ligados ao fato, consoante reconhecido na sentença.

Aliás, cabe ressaltar, por oportuno, que deve ser aplicada ao presente caso a teoria, de origem francesa, da *faute du service*, na qual o ente público responderá pelo dano se ficar caracterizada sua inércia, omissão ou falha na prestação de serviço público essencial.

Dessa maneira, **pode ser concluído que a responsabilidade do apelante advém da omissão específica caracterizada pela ausência de conservação e sinalização a respeito das más condições da rodovia, o que gerou a ocorrência do evento danoso ao apelado.**

Ressalto que este entendimento tem contado com o beneplácito da jurisprudência dos Tribunais Pátrios, reconhecendo que a omissão do serviço público gera o dever de indenizar. Senão vejamos:

**"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. ABALROAMENTO EM VIRTUDE DE BURACO EXISTENTE NA PISTA DE ROLAMENTO. OMISSÃO ESPECÍFICA QUANTO AO DEVER DE ZELO PELA CONSERVAÇÃO DAS VIAS E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS EVENTUALMENTE REALIZADAS. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA DEMANDADA. NÃO DEMONSTRADA A EXISTÊNCIA DE QUALQUER HIPÓTESE EXCLUDENTE DO NEXO CAUSAL. DANOS MATERIAIS. RECURSO NÃO CONHECIDO NO PONTO. DANOS MORAIS. INOCORRÊNCIA. VERBA HONORÁRIA. MANUTENÇÃO. NÃO CONHECERAM DO RECURSO ADESIVO, CONHECERAM EM PARTE DO APELO DO MUNICÍPIO E NA PARTE CONHECIDA DERAM-LHE PARCIAL PROVIMENTO. UNÂNIME. COM DECLARAÇÃO DE VOTO DO EMINENTE DESEMBARGADOR ANTONIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISEHARD". (TJRS, Apelação Cível nº 70058056250, Relatora Desembargadora Katia Elenise Oliveira, j. em 16.04.2014). (Destaquei)**

**"EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. BURACO NA VIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO. OMISSÃO ESPECÍFICA. APLICAÇÃO DA TEORIA OBJETIVA. NEXO CAUSAL ENTRE O ACIDENTE E A OMISSÃO NA CONSERVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA VIA PÚBLICA. DEVER DE INDENIZAR CARACTERIZADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DAS EXCLUDENTES DO**

**NEXO CAUSAL. ENCARGO QUE RECAI SOBRE O RÉU NÃO CUMPRIDO. DANOS MATERIAIS. MANUTENÇÃO DO QUANTUM ARBITRADO NA SENTENÇA, QUE SE ESCOROU NA APRESENTAÇÃO DE 3 ORÇAMENTOS. UTILIZAÇÃO DO MENOR VALOR ORÇADO. ENCARGOS DE MORA. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL. JUROS DE MORA DESDE O EVENTO DANOSO. SÚMULA 54 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA A PARTIR DO DESEMBOLSO OU DO MENOR ORÇAMENTO. INCIDÊNCIA DOS ÍNDICES DA POUPANÇA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. REDEFINIÇÃO DE OFÍCIO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA TÃO SOMENTE PARA READEQUAR, DE OFÍCIO, OS ENCARGOS MORATÓRIOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO". (TJMG, Apelação Cível nº 1.0261.99.000638-7/001, Relator Desembargador Judimar Biber, j. em 08.05.2014). (Destaquei)**

Ademais, seguindo a mesma interpretação, este Egrégio Tribunal de Justiça já proferiu inúmeras decisões acerca da responsabilidade civil dos Entes Públicos:

**"EMENTA: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. BURACO NA VIA. QUEDA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO MUNICÍPIO. COMPROVAÇÃO DO FATO LESIVO, DOS DANOS SOFRIDOS É DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE AMBOS. DANOS MATERIAIS E MORAIS COMPROVADOS CONFORME PROVA COLIGIDA NOS AUTOS E RECONHECIDOS PELA SENTENÇA. AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO NA VIA PÚBLICA, RISCO DE MORTE E MÁ PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CIRURGIA 04 (QUATRO) DIAS APÓS O ACIDENTE EM ESTABELECIMENTO PRIVADO ANTE A INEFICIÊNCIA DO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA. ANGÚSTIA E SOFRIMENTO DO AUTOR EVIDENCIADOS NOS AUTOS. DANOS PSICOLÓGICOS QUE ENSEJAM O DANO MORAL. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDOS E DESPROVIDOS". (Apelação Cível nº 2013.018280-7, Relator Desembargador Amaury Moura Sobrinho, j. em 15.04.2014).**

**"EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FILHA DOS APELANTES QUE FALECEU VÍTIMA DE ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO OCASIONADO POR MAU FUNCIONAMENTO DE SEMÁFORO LUMINOSO. PROBLEMA QUE JÁ ERA DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, CONSOANTE PROVAS DOS AUTOS. CULPA EXCLUSIVA DOS ENVOLVIDOS NO ACIDENTE QUE NÃO SE COMPROVA. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CONFIGURADA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OMISSÃO LESIVA DO DETRAN/RN E OS DANOS SOFRIDOS PELOS AUTORES. DEVER DE INDENIZAR. DANO MATERIAL FIXADO NA FORMA DE PENSIONAMENTO NA ORDEM DE 2/3 DO SALÁRIO MÍNIMO ATÉ A DATA EM QUE A VÍTIMA COMPLETARIA 25 ANOS, REDUZINDO-SE PARA 1/3 ATÉ A DATA EM QUE A MESMA FARIA 65 ANOS. DANO MORAL FIXADO DENTRO DE PARÂMETROS RAZOÁVEIS. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA E DO APELO". (Apelação Cível nº 2010.007331-0, Relator Desembargador Dilermando Mota, j. em 03.04.2012).**

Uma vez vislumbrada a existência do dever de indenizar, resta analisar a questão relacionada com o *quantum* arbitrado como justo valor para a reparação civil do dano experimentado, devendo-se considerar o caráter repressivo-pedagógico da reparação para propiciar à vítima uma satisfação sem caracterizar enriquecimento ilícito.

Feitas estas considerações, imperiosa é a manutenção da sentença que reconheceu a ocorrência de danos morais, com a condenação da apelante ao pagamento do valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), posto que atende ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, na medida em que arbitrado em observância à posição social da parte ofendida e a capacidade econômica do causador do dano.

Face ao exposto, em consonância com a 9ª Procuradoria de Justiça, conheço e nego provimento à Remessa Necessária e ao Recurso de Apelação, mantendo incólumes os termos da sentença recorrida.

É como voto.

Natal, 10 de junho de 2014.

Desembargador JOÃO REBOUÇAS  
Presidente e Relator (Caicó, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, Apelação Cível nº 2013.018788-3, Relator: Des. João Rebouças, 2014) (grifos acrescentados)

Assim, observando a fundamentação dessa última jurisprudência colacionada, bem como das demais, resta evidente que nos momentos em que o Estado se omitir diante de um dever legal de impedir a ocorrência do dano, este será objetivamente obrigado a reparar os prejuízos, o que recai na obrigação do Estado em indenizar os particulares que sofreram diversos prejuízos em virtude dos atos de vandalismo, os quais ocorreram durante as manifestações sociais, haja vista ter se omitido em

exercer o dever legal de garantir a segurança, já que tinha conhecimento prévio das manifestações que viriam a ocorrer.

### 3.4 A AÇÃO REGRESSIVA

Ensina José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 578) que o direito de regresso é assegurado ao Estado no sentido de dirigir sua pretensão indenizatória contra o agente responsável pelo dano, quando este agiu com culpa ou dolo.

Assim, a responsabilidade civil do Estado pressupõe a existência de duas relações (i) lesado e o Estado, e (ii) Estado e seu agente, frente a ação de regresso.

Como a responsabilidade do agente é subjetiva, isso quando este consegue ser identificado, só será cabível ação de regresso se comprovadamente restar demonstrada a existência da ação com dolo ou culpa.

Essa regressividade, após demonstrado os pressupostos acima, poderá ser resolvida pela via administrativa, quando o agente assume a responsabilidade e realiza um acordo com o Estado para sanar com suas obrigações (via amigável), ou pela via judicial, quando o ente público promoverá uma ação normal de indenização, que tramitará pelo procedimento comum, ordinário ou sumário, dadas suas peculiaridades.

Registre-se que a causa de pedir nesse tipo de pretensão, por conseguinte, consiste na existência do fato danoso, causado por culpa ou dolo do agente, ou seja, na responsabilidade subjetiva do agente. Nesse caminhar, caberá ao Estado, conforme estabelece o art. 333, I, do CPC, na função de autor da ação, o ônus de provar a culpa do agente.

Logo, caberá ao Estado o ônus da prova, caso o agente provocador do dano não consiga ser identificado, lhe será impossível exercer o direito de regresso contra qualquer pessoa.

Por vez, o interesse de agir reside na utilidade que tem o titular do direito material de recorrer ao judiciário para fazer valer sua pretensão. Desta definição

entende-se que apenas caberá ao Estado a propositura da ação indenizatória quando de fato o erário sofrer o real prejuízo, não apenas a ameaça.

Um exemplo simbólico: em uma manifestação sindical o agente "X" depreda o patrimônio da Empresa "Y", logo a referida empresa propõe uma ação indenizatória em desfavor do Estado em virtude da omissão na prestação do serviço de proteção, a ação foi julgada procedente condenando o Estado a ressarcir os prejuízos a Empresa "Y". Após recursos cabíveis, sendo mantida a sentença, e a mesma tendo transitado em julgado, o Estado ressarciu o prejuízo no montante "w".

É neste momento, em que "o Estado ressarciu o prejuízo", que o erário sofreu o real prejuízo e, em consequência, apenas a partir deste momento é que pode se habilitar no exercício de seu direito de regresso contra o agente.

Isto implica dizer que só a condenação do Estado, ainda que transitada em julgado, não possui o condão de demonstrar o interesse processual do erário na pretensão indenizatória. Assim, faz-se necessário ocorrer o real prejuízo. Caso contrário, seria admitir que o Estado, de posse de uma sentença, ainda que não tenha cumprido sua obrigação, postular o ressarcimento em face do agente.

Importante se faz a informação quanto ao prazo prescricional da presente pretensão para que o Estado possa exercer seu direito de regresso contra o agente.

Segundo dispõe o art. 37, § 5º da Constituição Federal, a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, "ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

Pelo texto constitucional, especificadamente pela expressão "ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" pode-se concluir que nos casos de ilícitos oriundos de agentes do Poder Público, admitiu-se ações prescritíveis e imprescritíveis. Logo, quando se tratar de efeitos administrativos (lei federal, estadual, distrital e municipal) e penais (privativamente lei federal – art. 22, I, CF), advindos de conduta ilícita, haverá prescritibilidade na forma estabelecida em lei.

Consoante os entendimentos jurisprudenciais pátrios, tem-se:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO DE REGRESSO DO ESTADO CONTRA O AGENTE PÚBLICO CAUSADOR DO DANO. TRATAM DE PRETENSÕES IMPRESCRITÍVEIS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA, DE OFÍCIO E DETERMINADO QUE O JUIZ SINGULAR ANALISE O MÉRITO DA QUESTÃO. UNÂNIME. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA DE OFÍCIO. (TJ-RS - AC: 70053707170 RS , Relator: Katia Elenise Oliveira da Silva, Data de Julgamento: 15/05/2013, Décima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/05/2013).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO REGRESSIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CONTRA AGENTE. VIATURA DA BRIGADA MILITAR QUE, EM OPERAÇÃO POLICIAL DE PERSEGUIÇÃO DE VEÍCULO SUSPEITO, VEM A COLIDIR E RESULTA COM DANOS MATERIAIS. Considerando que os dados do processo não permitem concluir pela culpa do demandado, motorista da viatura de propriedade da Brigada Militar, não há como ser responsabilizado pelos danos nela causados. A responsabilidade do agente público, na via regressiva, é subjetiva, exigindo-se a comprovação da culpa do seu agente. A versão do réu apresentou-se clara e foi confirmada pelos depoimentos colhidos em Juízo. Ao que consta, perdeu o controle da viatura numa curva, em razão da existência de areia e pedregulho na pista, quando em perseguição a um veículo suspeito de ter sido roubado. A prova testemunhal também dá conta da velocidade desenvolvida pela viatura (45 Km/h), que não se evidencia alta diante da atuação de um agente policial que obra em perseguição a um veículo suspeito de roubo. Assim, claro está que a causa do acidente foi o estado da pista, não a velocidade, nem a imprudência do demandado, que estava cumprindo ordens, mesmo em precárias condições de trafegabilidade. Ademais, o autor não trouxe elementos que comprovassem o contrário. Dessa forma, outro não poderia ter sido o veredicto, senão o de improcedência da ação. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70037790300, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Lúcia Carvalho Pinto Vieira Rebout, Julgado em 22/11/2012).

Por vez, com relação ao cerne da ação indenizatória face o agente causador do dano (Estado x particular), a Constituição assegura a imprescritibilidade da ação, uma vez que o direito do Estado é permanente para reaver o que ilicitamente lhe for subtraído.

Importante trazer à baila três aspectos que o Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2012, p.581) traz sobre a matéria: (i) a imprescritibilidade abrange apenas a ação que vise o ressarcimento de prejuízos causados por atos de agentes do Poder Público, logo, daqueles que mediante título jurídico formal conferido pelo Estado, sendo servidores ou não, estejam no exercício da função pública; (ii) embora a Constituição Federal não estabeleça expressamente, a imprescritibilidade alcança apenas as pessoas jurídicas de direito público (pessoas federativas, autarquias e fundações autárquicas), não atingindo empresas públicas e sociedade de economia mista; por fim (iii) cabe lembrar que a norma só se aplica nos casos de efeitos danosos advindos de condutas ilícitas de natureza civil, ou seja, outras pretensões do Estado decorrentes de responsabilidade civil do agente, que não tenham cunho ressarcitório pela ausência de prejuízos, não estão incluídas na garantia da imprescritibilidade.

## CONCLUSÃO

No decorrer do presente trabalho, observou-se o conceito de responsabilidade civil, bem como sua evolução histórica, passando, então, a expor quais os elementos caracterizadores para ensejar a responsabilidade civil, sendo eles: a conduta humana, a qual pode ser positiva, quando causada por uma ação, ou negativa, quando é proveniente de uma omissão voluntária ou por imprudência, negligência ou imperícia; o dano, ou seja, a lesão a um bem ou interesse jurídico, podendo ser patrimonial ou extrapatrimonial; e o nexo de causalidade, qual seja o liame, o vínculo entre a conduta humana e o dano.

Em sequência, passou-se a descrever as espécies de responsabilidade de acordo com a óptica analisada, ou seja, quanto ao fato gerador, quanto ao agente e quanto ao seu fundamento, havendo um enfoque maior nesse último, podendo a responsabilidade nesse caso ser objetiva, quando o dolo ou a culpa na atuação do agente ofensor é juridicamente irrelevante, sendo, dessa forma, necessária apenas a existência do nexo de causalidade entre o dano e a conduta do agente responsável para que surja a obrigação de indenizar, ou subjetiva, decorrente do dano causado em virtude de ato doloso ou culposo, caracterizando-se, inclusive, quando o autor do dano o pratica por negligência, imprudência ou imperícia.

Logo após, iniciou-se a discorrer acerca da evolução histórica da responsabilidade civil estatal, culminando na responsabilidade estatal objetiva, consagrada sob a forma do risco administrativo, bastando, para utilizá-la, que o lesado demonstre o fato danoso e injusto, ocasionado pelo fato do serviço, haja vista essa teoria fazer surgir a obrigação de indenizar o dano do ato lesivo e injusto causado à vítima pelo Estado, não se exigindo qualquer falta do serviço público, nem que haja culpa de seus agentes, e na responsabilidade estatal subjetiva, a qual é regra básica no nosso ordenamento jurídico, persistindo independentemente de existir ou não norma legal a respeito, podendo o Estado, dessa forma, ser responsabilizado com base na culpa anônima ou falta do serviço.

Em seguida, atentou-se para as causas excludentes da responsabilidade do Estado por serem fatores que excluem o nexo causal entre a ação do Estado e o

dano sofrido pelo particular, ou seja, a força maior, o caso fortuito, o estado de necessidade e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro.

Finalmente, adentrou-se no tema do presente trabalho, discorrendo acerca dos movimentos sociais ocorridos no país e os atos de vandalismos deles oriundos, que causaram enormes prejuízos a diversos particulares e que, por estarem protegidos pelas multidões, não se conseguiu encontrar os verdadeiros responsáveis pelas depredações e saques. Ficando, assim, o questionamento se o Estado seria responsável por reparar tais danos.

Dessa forma, levando-se em consideração a jurisprudência atual, não só do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, mas também dos Egrégios Tribunais nacionais, bem como a doutrina e a legislação pátria, a partir do presente estudo, utilizando-se da analogia, conclui-se que o Estado deve sim ser responsabilizado civilmente pelos danos causados aos particulares oriundos dos atos de vandalismo durante as manifestações sociais, inclusive essa responsabilidade deve ser objetiva, ou seja, sendo desnecessária a comprovação de dolo ou culpa do ente estatal, bastando que se prove o nexo de causalidade entre o dano e a conduta omissiva do Estado.

Pois, nesse caso específico, percebe-se claramente a omissão do Estado diante de um dever constitucional de agir seu, ou seja, garantir a segurança pública, inclusive das propriedades particulares. Dessa forma, se o Estado havia conhecimento que ocorreriam as manifestações sociais, deveria ter tomado as providências necessárias a fim de garantir a segurança, tanto da população como do patrimônio particular. Não as tomando, omitiu-se e descumpriu um dever constitucional. Assim, estando na condição de garante da sociedade, deve ser obrigado objetivamente a reparar os danos causados aos particulares lesionados quando não for possível identificar quem os praticou.

Também é possível que o Estado ingresse com uma ação regressiva, no entanto, apenas nos casos em que for possível identificar claramente o verdadeiro autor do dano. Não sendo identificado, deve o Estado arcar com todas as despesas ressarcitórias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Código Civil , 2002. 53. ed. São Paulo: Saraiva. 2002.

BRASIL. Código Criminal de 1830. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. Acesso em 20 Mai de 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 135542 MS. 2ª Turma. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1802385/recurso-especial-resp-135542-ms-1997-0040014-0>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 388300 SP. 4ª Turma. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/278974/recurso-especial-resp-388300-sp-2001-0178392-0>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 130764 / PR. 1ª Turma. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28130764%2EENUME%2E+OU+130764%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b89jnh6>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação cível nº 1.0694.11.002306-6/001. 8ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/121145408/apelacao-civel-ac-10694110023066001-mg/inteiro-teor-121145449>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação/Reexame necessário nº 20100112127854 DF. 6ª Turma Cível. Disponível em: <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116294845/apelacao-reexame-necessario-20100112127854-df-0067875-6620108070001>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2013.018788-3. 3ª Câmara Cível. Disponível em: <

<http://esaj.tjrj.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp?&CDP=010007D-PY0000&nuProcesso=2013.018788-3#>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2013.016861-8. 3ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://esaj.tjrj.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp?&CDP=0100077-MJ0000&nuProcesso=2013.016861-8>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70050519115 RS. 10ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113419746/apelacao-civel-ac-70050519115-rs>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70053707170 RS. 11ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112863856/apelacao-civel-ac-70053707170-rs>>. Acesso em 16 Jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70037790300 RS. 12ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112248725/apelacao-civel-ac-70037790300-rs>>. Acesso em 16 Jun. 2014

BRITTO, Marcelo Silva. **Alguns aspectos polêmicos da responsabilidade civil objetiva no novo código civil**. Disponível em: <[http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7B533CB490-F1EA-46EF-8C21-957FBC59B608%7D\\_ALGUNS%20ASPECTOS%20POL%C3%8AMICOS%20DA%20RESPONSABILIDA%20DE%20CIVIL%20OBJETIVA%20NO%20NOVO%20C%C3%93DIGO%20CIVIL.pdf](http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7B533CB490-F1EA-46EF-8C21-957FBC59B608%7D_ALGUNS%20ASPECTOS%20POL%C3%8AMICOS%20DA%20RESPONSABILIDA%20DE%20CIVIL%20OBJETIVA%20NO%20NOVO%20C%C3%93DIGO%20CIVIL.pdf)>. Acesso em 12 Fev. 2014.

CARVALHO FILHO, JOSE DOS SANTOS. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev. ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. Rev. Ampl. E atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO FILHO, JOSE DOS SANTOS. **Manual de direito administrativo**. 23. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 1. ed. Bahia: Juspodivm, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro, volume 7: responsabilidade civil**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DONIZETTI, Elpídio; QUINTELLA, Felipe. **Curso didático de direito civil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ESTADO, Agência. Vandalismo marca protesto em Natal. **Último Segundo**. Publicado 20/06/2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2013-06-21/vandalismo-marca-protesto-em-natal.html>>. Acesso em 10 Jun. 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Curso de Direito Civil. Vol. 3. Responsabilidade Civil**. Bahia: Juspodivm, 2014.

FREITAS, Cláudia. Retrospectiva - Manifestações de junho agitaram todo o país. **Jornal do Brasil**. Publicado em 17/12/2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em 10 Jun. 2014.

GARCIA, Marcelo. Das redes para as ruas. **Ciência hoje**. Publicado em 25/06/2013. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/blogues/bussola/2013/06/das-redes-para-as-ruas>>. Acesso em 10 Jun. 2014.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, **Diana Paola da Silva**. **Responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/577/757>>. Acesso em 10 Fev. 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Vol. 4. Responsabilidade Civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Alvino. **Culpa e Risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. atual, São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo, Malheiros, 1992.

MENDES, Alexandre; CIRINO, Paulo Rogério. **Responsabilidade civil do Estado**. Disponível em: <[http://www.jfdf.jus.br/juizadosEspeciaisFederais/cursos\\_conteudo/Palestra%20Responsabilidade%20civil%20do%20estado%20-%20Alexandre%20Mendes%20e%20PR%20Cirino.PDF](http://www.jfdf.jus.br/juizadosEspeciaisFederais/cursos_conteudo/Palestra%20Responsabilidade%20civil%20do%20estado%20-%20Alexandre%20Mendes%20e%20PR%20Cirino.PDF)>. Acesso em 10 Fev. 2014.

OAB. OAB emite nota de repúdio contra atos de vandalismo. **Tribuna do Norte**. Publicado em 19/07/2013. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/oab-emite-nota-de-repudio-contra-atos-de-vandalismo/256111>>. Acesso em 10 Jun. 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 9 ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em:

<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABRG4AL/caio-mario-silva-pereira-responsabilidade-civil>>. Acesso em 18 Mai. 2014.

ROCHA, Dilson Reis da. **As causas excludentes de responsabilidade civil do Estado**. Disponível em: <<http://www.faete.edu.br/revista/Prof.%20Dilson.pdf>>. Acessado em 12 Fev. 2014.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil. v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.