

A RESPONSABILIDADE DA UNIÃO NA LEI GERAL DA COPA DE 2014: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA

Bruno Leonardo Câmara Carrá¹

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil. Copa do Mundo e Copa das Confederações da FIFA. Responsabilidade da União por danos na Lei Geral da Copa. Responsabilidade Civil por danos e obrigação de garantia securitária.

Keywords: Tort Law. FIFA World and Confederation Cups. Federal Government liability on Brazilian General Law for the Two Cups. Torts and liability insurance.

01. INTRODUÇÃO.



ma copa do mundo não é um acontecimento qualquer. Os números revelados pelas estatísticas impressionam e servem, goste-se ou não, para confirmar a grandiosidade do evento.

Em suas últimas versões, ou seja, nos campeonatos mundiais da África, em 2010, e na Alemanha, em 2006, foram vendidos mais de seis milhões e meios de ingressos, com uma média quase idêntica de frequência em ambos. Se forem consideradas as transmissões pela televisão, algumas das partidas chegaram a ser assistidas por mais de 500.000.000 de espectadores.

Na verdade, uma Copa pode ser definida hoje em dia mais uma grande oportunidade econômica. O exemplo das Copas alemã e sul-africana, uma vez mais, para ilustrar: na pri-

¹ Doutorando em Direito – USP; Mestre em Direito – UFC; Professor (FA7); Juiz Federal.

meira, a criação de 50.000 novos empregos e na segunda, a impactante cifra de 159.000 postos de trabalho e uma injeção de 21,3 bilhões de dólares no PIB desse país.²

No Brasil, além de tudo o quanto um mundial de futebol possa representar em termos econômicos, há uma manifesto componente sociológico envolvido, mercê do arrebatamento que o esporte predileto da nação costuma causar.

Dentro desse contexto, que aglutina razões econômicas e políticas com a atávica paixão nacional pelo futebol, bem metaforizada por Nelson Rodrigues com a imagem precisa *da Pátria que calça chuteiras*, foi editada a Lei nº. 12.663/12, a Lei Geral da Copa. Seus setenta e um artigos tratam de vários aspectos da proteção e do resguardo na exploração dos direitos comerciais da FIFA, cominando sanções civis e penais para os infratores.

Controversa como um todo, alguns de seus preceitos mostram-se ainda mais polêmicos por conferir, aparentemente, privilégios extraordinários a uma entidade privada internacional, bem como a sua subsidiária integral no país (v. art. 2o. II, da Lei 12.663/12). No presente artigo, procurar-se-á analisar um dos pontos mais discutidos da Lei Geral da Copa, a saber, o relativo à Responsabilidade da União tal como prefigurada em seus arts. 23 e seguintes.

2. FUNDAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.

A fim de melhor contextualizar a matéria e, assim, poder compreendê-la ou criticá-la com mais propriedade, torna-se necessário empreender uma rápida busca sobre o fundamento da responsabilidade civil do Estado.

O aumento das esferas de atuação do Estado ampliou as

² Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Economics_of_the_FIFA_World_Cup, *webpage* consultada em 05/07/2013.

possibilidades de que essas ações pudessem influir no comportamento dos particulares, causando-lhes, inclusive, danos. Em virtude dessas condutas omissivas ou comissivas, que trazem prejuízos à pessoa ou patrimônio desta, o Poder Público não pode ficar desobrigado de reparar as vítimas da atuação administrativa.

Por todos os demais autores que comungam desse raciocínio, transcreve-se o seguinte trecho da obra de José Roberto Dromi:

Como consecuencia de la extensión de la actividad del Estado a esferas de actuación antes reservada exclusivamente al quehacer de los particulares, ha aumentado la posibilidad de la ejecución de actos estatales, viciados de ilegitimidad. Cuando el Estado dicta o ejecuta un acto o hecho antinormativo, lesivo al interés de los administrados, existe la posibilidad de impugnarlo en la sede administrativa o judicial, pero además será necesario indemnizar el perjuicio, haciendo efectiva la responsabilidad pecuniaria del funcionario y del Estado, pues, de lo contrario, la ley premiaría con la impunidad a ciertos actos, que antijurídicamente privan de los derechos individuales.³

A Responsabilidade Civil do Estado por seus atos é uma consequência lógica da noção de Estado de Direito, colocando-se limites ao Poder Público (poder este que deriva da soberania estatal) através das normas legais.⁴

O fundamento básico dessa responsabilidade procede do princípio da igualdade dos cidadãos em face dos deveres traçados pela própria ordem constitucional.

Assim, se o serviço ou obra que causou o dano a uma pessoa é de interesse público, então toda a comunidade deve por ele responder, pois, com as vantagens, advêm os encargos que se deve suportar.⁵ O Estado, que representa toda essa cole-

³ DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1979. v. II. pp. 652-653.

⁴ Nesse sentido: ALESSI, Renato. *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1951. p. 23 e seguintes.

⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

tividade, é quem indeniza, dessa maneira, o cidadão prejudicado.

Se o ilícito, ou mais propriamente, o fato antijurídico, é praticado pela Administração, o fundamento de indenizar será o da violação da legalidade, uma vez que ao Poder Público é defeso agir fora dos limites expressos na lei.

Tal responsabilidade traduz-se, para Celso Antônio Bandeira de Mello, na “obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos”.⁶

A responsabilidade civil da Administração Pública é objetiva, diz a Constituição Federal em seu art. 37, § 6º, que consolida, definitivamente em nosso Direito Positivo, a chamada *teoria do risco administrativo*. Modalidade de responsabilidade objetiva que é, cabe à vítima a comprovação da existência do nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do Estado, praticado através de seus agentes.

Não se deve, todavia, confundir *risco administrativo* com *risco integral*. Esta última consiste na forma mais radical da teoria do risco administrativo, advogando que o Estado responda, invariavelmente, pelos danos suportados por terceiro, ainda que sem qualquer concorrência do Poder Público.⁷

A regra geral do § 6º. do art. 37 não impede, por sinal, que diante de situações específicas, o Poder Público venha a ser responsabilizado por *faute de service* e não em decorrência

p. 618.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 876.

⁷ Bem o demonstra, a contrario sensu, o acórdão abaixo transcrito: "A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandá-la ou mesmo excluí-la. Precedentes." (AI 636.814-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-5-2007, Segunda Turma, DJ de 15/06/2007).

do risco administrativo por ele assumido. Seguindo esse mesmo raciocínio, acredita-se que o legislador não está impedido de atribuir ao Estado uma responsabilidade agravada diante de certas circunstâncias, aproximando-se, assim, da teoria do risco integral.

Com efeito, o fato de o constituinte haver erigido a responsabilidade objetiva como regra geral, não impede que o legislador possa ir além, estabelecendo em certas situações norma mais favorável à vítima.⁸ Desse modo, pode aproximar-se da responsabilidade integral, como ocorre, sabidamente, no Direito dos Transportes (art. 735 do Código Civil). E, se alguma dúvida pode haver quanto a isso, recorre-se a uma compreensão larga do § 2º, do art. 5º, da Constituição Federal, que não exclui, longe disso faz estimular, a ampliação da eficácia protetiva dos direitos e garantias nela previstos.

Quanto mais se franqueie assistência às vítimas, granjeando-lhes albergue pelos danos que sofreram, maior densidade e eficácia se confere aos primados constitucionais. Por isso não se pode dizer, aprioristicamente, que haja uma vedação do Constituinte originário contra a ampliação do modelo de responsabilidade objetiva. A questão, a nosso sentir, é a de saber em que condições será possível a eleição do risco agravado, ou mesmo integral, residindo os eventuais senões mais associados aos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, que propriamente à regra do § 6º, do art. 37, da Constituição Federal.

O problema, portanto, consiste em desafiar sob uma perspectiva teleológica constitucional, a opção levada a efeito pelo legislador, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, “há justificativa racional para, à vista do traço desigualador

⁸ Na ADI 4976, o Procurador-Geral da República desafia, dentre outros dispositivos da Lei Geral da Copa, seu artigo 23 ao argumento de que impõe à União uma responsabilidade civil baseada no risco integral, o que estaria, em sua concepção, a violar a previsão constitucional sobre a responsabilidade da Administração Pública baseada *tão-somente* no risco administrativo.

adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada”.⁹ É na definição do critério de imputação do responsável indireto, no caso da União, que deve recair o questionamento, mas não necessariamente no fato de o legislador criar modalidades de responsabilidade mais agravadas que a objetiva simples.

Desse modo, embora já não reste nenhuma dúvida de que o Direito brasileiro acolheu a teoria do risco administrativo e da responsabilidade objetiva do Estado¹⁰, os questionamentos não terminam aí. É que, consoante indica a orientação pretoriana, podem concorrer outras modalidades de responsabilização civil diante de situações específicas previstas pelo legislador. Torna-se imperativo, assim, uma compreensão sistêmica da Lei nº. 12.663/12 para que não se deixe de aplicar suas disposições por simples preconceito e nem se passe a tolerar decisões políticas eventualmente lesivas ao Erário.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO NA LEI GERAL DA COPA E SUAS FORMAS.

A Responsabilidade Civil da União Federal é descrita nos arts. 22 e 23 da Lei Geral da Copa. Transcreve-se, na íntegra, os mencionados dispositivos, para uma compreensão global do tema:

Art. 22. A União responderá pelos danos que causar, por ação ou omissão, à FIFA, seus respectivos representantes legais, empregados ou consultores, na forma do art. 37, §6o., da Constituição.

Art. 23. A União assumirá os efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA, seus representantes legais, empre-

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 38.

¹⁰ O art. 43 do novo Código Civil, de 2002, como bem se sabe, reordenou o tema, antes tratado pelo art. 15 do Código de 1916, reproduzindo a mesma redação do texto constitucional, excluindo, contudo, as pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público.

gados ou consultores por todo e qualquer dano resultante ou que tenha surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos Eventos, exceto se e na medida em que a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano.

Parágrafo único. A União ficará sub-rogada em todos os direitos decorrentes dos pagamentos efetuados contra aqueles que, por ato ou omissão, tenham causado os danos ou tenham para eles concorrido, devendo o beneficiário fornecer os meios necessários ao exercício desses direitos.

Duas são, portanto, as modalidades de Responsabilidade Civil da União na Lei nº. 12.663/12. A primeira é contemplada pelo art. 29 e se refere a uma *responsabilidade própria*. Já a segunda, é derivada, e mais bem deve ser entendida como uma obrigação de garantia do que uma *responsabilidade civil por atos de terceiros*.¹¹

Analisemos, assim, os contornos gerais dessas formas de responsabilidade mencionadas na Lei Geral da Copa:

3.1. A RESPONSABILIDADE PRÓPRIA DA UNIÃO (ART. 22).

A premissa fundamental do art. 22 encontra-se no fato de que essa forma de responsabilidade é dirigida tão-somente para os atos lesivos que venham acarretar danos à FIFA. Como a própria regra menciona, ela decorre do art. 37, § 6º. da Constituição Federal e, em teoria, não precisaria ser explicitada para ser reconhecida.

Desse modo, o fato de haver sido mencionada pelo art. 22 não deve ser interpretado como uma forma nova de respon-

¹¹ Dizem Ripert e Boulanger sobre o tema: “Hay responsabilidad por hecho ajeno cuando una persona está obligada a reparar el daño causado por la falta de otra persona. Dado que las faltas son personales, solamente a título de excepción puede ser así. La propia ley determina caules son las personas que están obligadas por el hecho ajeno” (RIPERT, Georges; BOULANGER, Jean. *Tratado de Derecho Civil*. según el tratado de Planiol. Trad. de Delia García Daireaux. Buenos Aires: La Ley, 2002. T. V. (*Obligaciones*. 2 parte). p. 156.

sabilidade civil a cargo da União, mas apenas o estabelecimento legal de um vínculo de causalidade jurídica¹² entre a União e a FIFA.

Por um lado, não se pode negar a relevância prática do dispositivo que transmite uma idéia de segurança tanto sob o ponto de vista jurídico como econômico, servindo para evitar delongas judiciais sobre a aplicabilidade do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, como ainda transmite a todos os *players* do nervoso mercado financeiro internacional uma maior sensação de segurança, permitindo aportar mais recursos no país.

Por outro, todavia, há que se estabelecer com precisão as condições gerais da aplicabilidade do dispositivo, de modo a ser empregado de forma enxundiosa, convertendo-se em panaceia para reversão de eventuais prejuízos que, dentro do risco de seu negócio privado, a FIFA venha, em tese, a experimentar por ocasião das Copas das Confederações em 2013 e do Mundial propriamente dito em 2014.

Uma primeira observação refere-se à legitimidade ativa para tais demandas. Muito embora o art. 22 utilize a expressão FIFA, que nos termos do art. 2o., I, da Lei nº. 12.663/12 venha a ser a associação suíça de direito privado, que regula o esporte de futebol de associação e suas subsidiárias não domiciliadas no Brasil, não há motivo algum para excluir de sua incidência a subsidiária FIFA descrita no inciso II do mesmo art. 2º.

Além de ser uma inferência quase redundante, ela tem fundamento, igualmente, no art. 69 da Lei Geral da Copa, que determina a aplicação de suas disposições, no que couber, também à subsidiária FIFA. Em matéria de responsabilidade civil, tal como dimensionada pelos arts. 22 e 23 não se observa qualquer diferença substancial que impeça a incidência do citado art. 69.

¹² Sobre a diferença entre causalidade jurídica e causalidade fática cf: FRANZONI, Massimo. *Trattato della Responsabilità Civile*. t II. il danno risarcibile.. 2 ed. Milano: Giuffrè, 2010.

O art. 22 fala ademais dos danos causados aos representantes legais, empregados ou consultores da entidade desportiva. Parece que aqui se está diante de uma redundância. O legislador, provavelmente, quis apenas enfatizar que os danos que a União consistem também em obstaculizar a atividade desses profissionais *no tanto e enquanto* agentes da FIFA. Juridicamente, portanto, o dano a que alude a disposição legal em comentário será cometido sempre contra a FIFA.

Por tal razão, outrossim, é a entidade mundial, por meio de sua subsidiária integral inclusive, a única que poderá demandar a União na forma do art. 22 da Lei Geral da Copa, pois será ela a eventual lesionada. Os representantes legais, empregados, ou consultores poderão, se o dano a eles se estender por fundamento próprio poderão também demandar a União, mas, insiste-se, por direito autônomo e não por serem membros da FIFA.

Talvez o seguinte exemplo possa esclarecer: suponha-se que a um árbitro escolhido pela FIFA para presidir determinada partida de uma de suas Copas não é concedido seja o visto, seja a permissão especial de trabalho a que aludem os arts. 19 e 20 da Lei Geral da Copa. Além dos danos morais que a pessoa que sofreu a agressão possa cobrar em demanda própria contra a União, a FIFA poderá também mover ação pelos danos resultantes dos gastos adicionais, se houverem, com a eventual convocação de um novo árbitro.

A referência ao art. 37, § 6º., da Constituição Federal deixa claro, portanto, que o fundamento teleológico da responsabilidade civil disciplinada pelo art. 22 da Lei Geral da Copa decorre prioritariamente da (má) prestação dos serviços públicos que possam afetar a realização das Copas.¹³ Outrossim, não

¹³ Uma das mais conhecidas definições de serviço público é dada por Marcelo Caetano nos termos seguintes: “modo de atuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idôneos para satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida” (CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970. t. II. p. 985).

apenas os serviços públicos desempenhados diretamente pela União, mas também aqueles prestados pelas empresas privadas prestadoras de serviço público.

Desse modo, muito embora o art. 22 fale apenas na Responsabilidade da União, eventuais concessionários ou permissionários do Poder Público são *arrastados* para igualmente serem por ele abrangido, na medida em que a regra constitucional também lhes alcança.¹⁴ A interpretação aqui – uma vez mais – deve ser extensiva para abranger todas as pessoas aludidas no corpo do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pois somente desse modo será possível concatenar a *mens* da Lei Fundamental de 1988 com a dinâmica da Lei no. 12.663/12.

Hipótese clara dessa extensão está, ao que parece, contemplada na própria Lei Geral da Copa, embora não seja feita qualquer referência explícita a isso, relativamente às obrigações a cargo do INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Com efeito, o art. 7º., § 2º., da Lei 12.663/12 diz que cabe a esta autarquia federal indeferir qualquer pedido de registro de marca apresentado por terceiros que seja flagrante reprodução ou imitação dos Símbolos Oficiais da FIFA. Parece ser meridiano inferir que acaso o INPI realize registro de símbolo que constitua imitação, poderá a FIFA demandá-lo na forma do art. 22, havendo prejuízo para entidade desportiva.¹⁵

Se todo e qualquer ato da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e mesmo os concessionários ou permissionários de seus serviços públicos que venha a importar dano à FIFA possa ser fundamentado na regra constitucional, por que, então, criar uma responsabilidade própria, como o faz a Lei nº. 12.663/12? Esse, em nosso sentir, é o ponto nevrálgico

¹⁴ Nesse sentido: STF. RE 206.711, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 26/03/1999, Primeira Turma, DJ de 25/06/1999.

¹⁵ Sobre a Responsabilidade Civil do INPI em situações como a mencionada, onde o registro decorre da *faute* sobre um serviço que lhe é próprio, cf: TRF 2a. Região. AC 199951010216254, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, DJU - Data::20/04/2007 - Página::782/783.

co sobre o qual seus intérpretes devem se debruçar.

A resposta talvez seja a seguinte: o que pretende a Lei Geral da Copa é por em evidência quais as obrigações que cabem mais de perto à União no relativo aos eventos da FIFA que ocorrerão no país. Assim fazendo, a Lei nº.12.663/12 torna possível o estabelecimento de uma relação de causalidade jurídica entre as obrigações a cargo da União – ou das demais pessoas jurídicas de Direito Público ligadas à Administração Federal – e seu descumprimento, preservando a segurança e evitando discussões desnecessárias sobre o assunto.

Assim, além dos casos já aqui mencionados (registro de propriedade industrial e de concessão de vistos), a União poderá ser chamada a responder civilmente acaso os serviços públicos mencionados no art. 55 da Lei nº. 12.663/12, disponibilizados para realização dos Eventos FIFA, ocasionem algum forma de dano para a entidade desportiva. São eles: segurança; saúde e serviços médicos; vigilância sanitária e alfândega e imigração.

Nada obstante, duas situações irão fatalmente colocar à prova a sistematicidade da Lei Geral da Copa. Tratam-se das situações previstas nos arts. 11 e 54, os quais seguem adiante transcritos:

Art. 11. A União colaborará com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sediarão os Eventos e com as demais autoridades competentes para assegurar à FIFA e às pessoas por ela indicadas a autorização para, com exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua, nos Locais Oficiais de Competição, nas suas imediações e principais vias de acesso.

§ 1º Os limites das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição serão tempestivamente estabelecidos pela autoridade competente, considerados os requerimentos da FIFA ou de terceiros por ela indicados, atendidos os requisitos desta Lei e observado o perímetro máximo de 2 km (dois quilômetros) ao redor dos referidos Lo-

cais Oficiais de Competição.

Art. 54. A União colaborará com o Distrito Federal, com os Estados e com os Municípios que sediarão as Competições, e com as demais autoridades competentes, para assegurar que, durante os Períodos de Competição, os Locais Oficiais de Competição, em especial os estádios, onde sejam realizados os Eventos, estejam disponíveis, inclusive quanto ao uso de seus assentos, para uso exclusivo da FIFA

A falta de densidade jurídica do verbo *colaborar*, presente nos mencionados artigos, impede que se tenha, *a priori* pelo menos, uma exata noção do começo e do limite do dever da União e, conseqüentemente, de suas responsabilidades. Ao que parece, a Lei nº. 12.663/12 estabeleceu, no ponto, uma obrigação *de meio* e não *de resultado*. Nesses termos, a responsabilidade de que se cuida não deve ser apressadamente entendida como solidária, senão que *in solidum*, havendo duplicidade de fundamentos para embasar o dever de indenizar da União e dos demais entes federados envolvidos no evento.

Antes de mais nada, é importante registrar que a distinção entre *obrigação de meio e de resultado* recebe, atualmente, forte crítica por parte de importantes setores da doutrina.¹⁶ Além disso, é uma classificação mais afeta aos contratos e não propriamente aos deveres das Pessoas Jurídicas de Direito Público. Ainda assim, parece revestir-se de algum caráter prático a referência, aqui, da noção de *obrigação de meio*. Se não se pode adotá-la em sua integridade, portanto, é possível, através dela, divisar que em certas situações é possível exonerar-se da responsabilidade civil demonstrando-se que se agiu de modo diligente, independentemente de resultado.

Como não se cuida de resultado, a União estaria desobrigaria demonstrando que agiu de modo diligente para evitar a existência dos danos. Os prejuízos, nas hipóteses mencionadas nos arts. 11 e 54, decorrerão de entes federados, ou das pessoas

¹⁶ Sobretudo a italiana, nesse sentido cf: GAROFLO, Luigi. *Tratatto dele Obbligazioni*. Padova: CEDAM, 2010. pp. 58-59.

jurídicas a eles vinculados. Por isso mesmo, não seria possível atribuir à União a responsabilidade por eles, na medida em que, mesmo na forma objetiva, é sabido que o fato de terceiro interrompe o nexo de causalidade, isentando conseqüentemente a União de qualquer dever de indenizar.

É verdade que o problema do fato de terceiro, como condição excludente do dever de reparar, deve ser balizado pelo próprio tipo de risco que autoriza a responsabilidade objetiva, como de longa data ensina Pietro Trimarchi.¹⁷ Por isso mesmo torna-se possível afirmar que a União não poderia ser chamada a responder pelos prejuízos causados por outros entes federados em relação às áreas de atuação e as zonas territoriais em relação às quais não possui qualquer ingerência.

No caso dos arts 11 e 54, em linha de princípio, a responsabilidade será dos Estados e dos Municípios proprietários dos estádios de futebol onde ocorrerão os eventos. Se estes, mesmo após a diligente intervenção da União, recusarem-se a veicular os símbolos oficiais, ou não disponibilizarem as vagas que deveriam ser destinadas aos torcedores, sobre os mesmos é que deverá recair o dever de indenizar.

Essa, com efeito, vem a ser a principal consequência de se atribuir efeitos próprios de uma obrigação de meio (*obbligazione di mezzi*) aos deveres da União previstos no art. 11 e 54: equipará-los a atos de natureza omissiva.

Desse modo, a ausência de uma atuação estatal positiva é que constitui a causa da responsabilidade civil da União, já que o inadimplemento da obrigação por si somente não autoriza a reparação civil quando se trata de obrigação de meio.¹⁸ Em definitivo, transpõe-se o fundamento da responsabilidade civil estatal, no ponto do risco para a culpa administrativa. Isso contraria o disposto no art. 37, § 6º., da Constituição Federal? Não,

¹⁷ TRIMARCHI, Pietro. *Rischio e Responsabilità Oggettiva*. Milano: Giuffrè, 1961. pp. 226-227

¹⁸ VISINTINI, Giovanna. *Trattato della Responsabilità Contrattuale*. Padova: CEDAM, 2009. p. 274.

segundo a já consagrada orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Para a augusta Corte, de fato, as disposições do art. 37, § 6º., da Constituição Federal aplicam-se apenas aos atos comissivos levados a efeito pelo Estado.¹⁹ As lesões que decorrem de uma omissão estatal, como parece ser o caso das hipóteses descritas nos arts. 11 e 54 da Lei Geral da Copa, exigem a configuração da culpa da administração).²⁰

Entretanto, embora se venha utilizar a expressão *culpa*, não se trata propriamente de culpa no sentido psicológico, ou estritamente subjetivo do termo. Na verdade, o que traduzimos – talvez apressadamente – como *culpa administrativa* nada mais é do que a velha concepção francesa da *faute de service* construída através do festejado *arrêt Blanco*, no qual o *Tribunal de Conflits* declarou que a responsabilidade civil do Estado possuía contornos teóricos distintos daqueles constantes no *Code* de 1804.²¹

Na decisão, pôs-se em destaque que a responsabilidade da Administração em decorrência da não prestação adequada do serviço não é nem geral e nem absoluta, possuindo regras especiais que variam de acordo com as exigências do serviço e a necessidade de conciliar os direitos do Estado com os direitos

¹⁹ Além dos atos omissivos, que serão adiante melhor analisados, outro caso invocado envolve danos decorrentes de atos de soberania, como os jurisdicionais (STF 2a. T. RE 429518 AgR, Min. CARLOS VELLOSO, julgado em 05/10/2004, DJ 28-10-2004. p. 49).

²⁰ Nesse sentido, diz Celso Antônio Bandeira de Mello:[...] se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitando quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 897).

²¹ Na realidade, seria mais preciso falar de *décision*, termo adequado para os atos do *Tribunal de Conflits*, peculiar corte francesa especializada apenas no julgamento de questões de competência entre a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État*. O termo *arrêt*, em teoria, é privativo para as decisões do *Conseil d'État*, mas pela importância da deliberação *Blanco* passou a ser usual que se lhe chamem de *arrêt*.

privados.²² Como sabido, é a mesma jurisprudência francesa que irá aprofundar conceitualmente a distinção entre *faute personnelle* e *faute de service*, o que irá ocorrer através de outra célebre decisão: o *arrêt Pelletier*.

Nele ficou assentado, por meio de uma conhecida afirmação de Édouard Laferrière, que a atividade da Administração, sendo impessoal, pressupõe a existência de um administrador sujeito à errar em maior ou menor proporção (“*un administrateur plus ou moins sujet à erreur*”). Decorre, assim, “do fato de um agente que é de tal modo ligado ao serviço que sua apreciação implica necessariamente um julgamento sobre o funcionamento da administração.”²³ Os posteriores avanços sobre o tema conduziram ao desenvolvimento da expressão *culpa anônima*, o qual, a despeito de ser aceito em dado contexto é objeto de críticas pela doutrina, seja pelo fato de não precisar a distinção exata com a responsabilidade sem culpa (objetiva), seja pelo simples fato de que, em certas ocasiões, há como pessoalizar a culpa do funcionário público.²⁴

De todo modo, a ideia de *faute de service* serve, do ponto de vista pragmático, para estabelecer uma excludente de responsabilidade baseada no *nexo causal direto* diante de deter-

²² « La responsabilité, qui peut incomber à l’Etat pour dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu’il emploie dans le service public, n’est pas régie par les principes établis dans le Code civil pour les rapports entre particuliers : elle n’est ni générale, ni absolue : elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l’Etat avec les droits privés ».

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte=>; consulta realizada em 01/08/2013).

²³ No original: «La faute de service, en revanche, est le fait de l’agent qui est tellement lié au service que son appréciation implique nécessairement un jugement sur le fonctionnement de l’administration ». <http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/tribunal-des-conflits-30-juillet-1873-.html>. Consulta realizada em 01/08/2013

²⁴ Sobre o tema cf.: RICHER, Laurent. *La Faute de Service Public dans la Jurisprudence du Conseil d’État*. Paris: Économica, 1978; CHAPUS, René. *Droit Administratif Général*. Paris: Montchrestien, 2001. pp. 1293-1325.

minadas situações.²⁵ Isso não decorre, todavia, de uma culpa psicológica do agente público e sim de um defeito objetivo do serviço, tendo como fundamento uma ineficiência concreta em conformidade com aquilo que poderia ser esperado da Pessoa Jurídica de Direito Público.²⁶

Em conclusão, demonstrando a União Federal que adotou todas as providências necessárias para garantir os direitos de exclusividade da FIFA e as plenas condições de uso dos estádios, não poderá ser responsabilizada por eventuais incidentes danosos, materiais ou morais, daí decorrentes. Mas não há aqui, insistimos, uma responsabilidade solidária, de maneira que será possível excluí-la da lide e, por conseguinte, isentá-la de qualquer dever indenizar quando demonstrado que atuou de forma diligente naquilo que impõe os arts. 11 e 54 da Lei nº. 12.663/12.²⁷

3.2. A “RESPONSABILIDADE-GARANTIA” DA UNIÃO (ART. 23).

A responsabilidade predicada pelo art. 23 da Lei Geral da Copa, como já dissemos anteriormente, constitui uma modalidade de responsabilidade por ato de terceiro. Isso pode ser deduzido dos termos adotados pelo citado artigo: “a União assumir os efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA, seus representantes legais, empregados ou consultores por todo e qualquer dano resultante ou que tenha surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos Eventos.”

²⁵ Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Crise Política. Constituição e Crise Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 392.

²⁶ STF. 2a. T. RE nº 369820/RS. Relator ministro Carlos Velloso. Julgado em 04/11/03. DJU de 27/02/ 04, p. 38.

²⁷ Questão interessante pode surgir com respeito ao *ônus da prova em tais casos*, o que por dizer mais a um problema de índole processual (embora possa repercutir diretamente no direito material postulado) deixa de ser presentemente analisado neste trabalho.

Venia concessa, não há porque confundi-la, portanto, com a responsabilidade baseada no risco integral, como parece ter sido o caso da postulação levada a efeito na petição da ADI 4976.²⁸ Nada obstante, fosse mesmo o caso de responsabilidade integral nem assim se poderia dizer aprioristicamente que o legislador incidiu em ato desconforme a Constituição.

A parte final do art. 23 deixa evidências claras de que não se cuida, de modo algum, de responsabilidade baseada no risco integral. De fato, a regra exclui a União do dever de indenizar na medida em que a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano, providência incompatível com o risco integral.

Contudo, segundo o ensinamento da doutrina mais atual, pode-se divisar que existiria, aqui, uma modalidade de responsabilidade civil e sim um dever jurídico decorrente de uma garantia.²⁹ Desse modo, para os lesionados, a União funciona

²⁸ QDe acordo com a informação colhida no sítio web do Supremo Tribunal Federal: “Quanto ao primeiro dispositivo legal questionado (artigo 23), a PGR aponta que, ao impor à União a responsabilidade civil perante a Fifa, seus representantes legais, empregados ou consultores por todo e qualquer dano que surja em decorrência de incidente ou acidente de segurança relacionado aos eventos (Copa das Confederações e Copa do Mundo), a lei violou previsão constitucional [artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal] sobre a responsabilidade da Administração Pública: “Contrariamente ao dispositivo constitucional, o artigo 23 da Lei Geral da Copa adota a Teoria do Risco Integral, pois impõe à União a assunção da responsabilidade por danos que não foram causados por seus agentes. O dispositivo impugnado prevê a dispensa da comprovação da falha administrativa, de forma a responsabilizar o ente público inclusive pelos prejuízos decorrentes de atos de terceiros e de fatos da natureza”, argumenta a PGR. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241499>. Consulta realizada em 01/08/2013).

²⁹ Nesse sentido: “Se si considera, infine, la definizione di garanzia in senso tecnico proposta dalla più recente dottrina quale rimedio che dà al creditore la sicurezza di raggiungere il risultato, dedotto in obbligazione e al quale egli è interessato, o almeno un suo equivalente economico, anche quando venga meno la prestazione del debitore o malgrado la sua opposizione o inerzia, agendo sui terzi oppure grazie all’attività di un terzo, ci si avvede che responsabilità civile anche qui è un *prius* logico e giuridico della garanzia” (ALPA, Guido. *La Responsabilità Civile*. parte generale. Torino: UTET, 2010. pp. 128-129). No mesmo sentido: PARTENZA, Italo. *L’assicurazione di Responsabilità Civile Generale*. Milano: Giuffrè, 2009. p.

como verdadeira *asseguradora* ou *garantidora* dos danos causados pela FIFA.

Em outros termos, por um dano que não deu causa, a União será chamada a responder na condição de seguradora. Desejou o legislador estabelecer uma cobertura adicional para as vítimas, que podem demandar a FIFA, inclusive por meio de sua subsidiária integral brasileira, a União, ou ainda ambas.

A natureza jurídica da regra editada no art. 23 é, portanto, de fundo securitário e não uma forma de responsabilidade vicária, constituindo, como dito, uma garantia adicional para a vítima de dano.³⁰ Essa conclusão fica, parece, ainda mais evidente quando se a confronta com a previsão constante do art. 24 da Lei Geral da Copa, que diz: “A União poderá constituir garantias ou contratar seguro privado, ainda que internacional, em uma ou mais apólices, para a cobertura de riscos relacionados aos Eventos.”

De modo geral, essa responsabilidade é de cunho contratual e sua função principal é a de *despersonalizar* a responsabilidade civil, na medida em que faz recair sobre terceiros as consequências do dever de indenizar.³¹ Nada impede, todavia, que a lei impute a determinada pessoa jurídica de Direito Público esse ônus, se houve, como explicado acima, causa relevante para imposição desse ônus.

A partir daí, importantes consequências podem ser dividadas, sendo a primeira e mais importante o fato de que a hipótese descrita no 23 não constitui, ao contrário daquela mencionada no art. 22, um corolário lógico do art. 37, § 6º. Como decorrência, o dispositivo constitucional não se aplica propriamente à espécie já que não se está diante de situação própria de

35.

³⁰ Na Common Law utiliza-se a expressão *vicarious liability* para referir-se ao que costumamos denominar de responsabilidade indireta.

³¹ Cf. BORGIA, Rossella Cavallo. *Responsabilità e Assicurazione*. Milano: Giuffrè, 2007 (trattato della responsabilità civile a cura diretto Massimo Franzone. v. 3). pp. 3-10.

responsabilidade civil e, sobretudo, de responsabilidade civil por danos causados pela União, seus agentes, concessionários ou permissionários do serviço público.

Isso exclui a aplicação da chamada teoria da *dupla garantia da regra* do art. 37, § 6º., que restou consagrada no julgamento do Recurso Extraordinário no. 327904/SP, *sendo relator o Ministro Carlos Britto*. Segundo o entendimento vencedor, além de facultar ao lesionado a ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado que preste serviço público, a regra constitucional estabelece outra garantia, em prol do agente público, que somente responderá civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional pertencer e não perante a vítima.

Assim, a vítima tanto poderia demandar a FIFA como a própria União. Demandando a entidade desportiva, caso paga por ela a indenização, aí então poderá a quantia ser recobrada da União.

A União, como igualmente já destacado, não será chamada a responder quando o dano decorrer de fato da vítima ou da própria FIFA. Essa exclusão pode ser parcial ou total, consoante o entendimento já consagrado na jurisprudência nacional³² e expressamente afirmado no art. 23 através das expressões “exceto se e na medida em que” a FIFA ou a vítima tiverem concorrido para o dano. Esse dispositivo serve, de todo modo, para demonstrar que não se cuida de responsabilidade por risco integral.

Se a dicção for levada às últimas consequências, nenhum dever obrigacional subsistiria para a União, pois sempre se poderia imputar à FIFA alguma falha decorrente do risco de organização. Por isso, deve ser considerado que o dispositivo está a afastar apenas os casos de culpa própria da FIFA e não

³² Cf. o REsp 1172421/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/08/2012, DJe 19/09/2012, submetido ao regime e efeitos dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC).

de atos de terceiros que, por falha de segurança da FIFA, não puderam ser impedidos.

E tanto será que o parágrafo único do art. 23 que a União ficará sub-rogada em todos os direitos decorrentes dos pagamentos efetuados contra aqueles que, por ato ou omissão, tenham causado os danos ou tenham para eles concorrido, devendo o beneficiário fornecer os meios necessários ao exercício desses direitos.

Como mencionado antes, Trimarchi demonstra com bastante propriedade que o fato de outrem não constitui sempre causa de isenção de responsabilidade, embora se costume colocá-lo como causa genérica de rompimento do nexo de causalidade. Isso porque, a depender do próprio risco decorrente da atividade desenvolvida, é possível que ele deva ser assumido pelo próprio explorador do serviço.

As últimas descobertas da doutrina mais autorizada revelou uma forma especial de risco, qual seja, a relativa à organização de espetáculos ou eventos multitudinários.³³ Esse vem a ser justamente o caso da FIFA em relação aos eventos que são por ela realizados.

Ao conclamar publicamente milhares de espectadores para os estádios, os organizadores do evento obrigam-se a garantir a segurança de todos aqueles que acorrem ao anúncio. Por isso mesmo, cunhou-se a expressão *responsabilidade pelo fato da organização*, que, inclusive, pode ser aplicada a eventos sem conteúdo econômico.³⁴

No caso da FIFA sequer há que se indagar sobre a natureza desse risco, suposto que este encontra-se atrelado a suas próprias atividades negociais. Desse modo, a ela igualmente podem ser dirigidas as conclusões constantes do julgamento do

³³ Nesse sentido: TRIMARCHI, Pietro. *Op. Cit.* pp. 344-345; HIRONAKA, Gisela Maria Fernandes Novaes. *A Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 341; GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Responsabilidade Civil pelo Risco de Atividade*. São Paulo: Saraiva, 2009. pp.156-160.

³⁴ GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Op Cit.* p. 158.

Recurso Especial nº. 419.059/SP, verdadeiro *leading case*, que passou a predicar a responsabilidade civil agravada dos *shopping centers* e supermercados na medida em que oferecem em definitiva “um ambiente seguro para a realização de compras e afins, capaz de induzir e conduzir o consumidor a tais praças privilegiadas, de forma a incrementar o volume de vendas.”³⁵

A obrigação de garantir a segurança do torcedor está expressamente consignada no art. 13 do Estatuto do Torcedor (Lei no. 10.671/03), o qual é subsidiariamente aplicável aos eventos FIFA nos termos do art. 68, § 1o, da Lei Geral da Copa. A questão, entretanto, é a de saber o que se entende por segurança do torcedor, ou melhor, que eventos são abrangidos por ela.

Por tudo isso, seria questionável qualquer interpretação que não concluísse pela incidência do dever de garantia da União a todos os casos em que a FIFA falhou em seu dever de segurança, trazendo para si a obrigação de suportar as consequências econômicas do dano ocorrido.

De conseguinte, se terceiro é o causador do acidente de segurança, porque, por exemplo, conseguiu enganar a segurança e entrou alcoolizado no estádio, ou se, por exemplo, uma emissora de televisão que cobre jornalisticamente o evento acidenta um torcedor presente ao evento, a FIFA é responsável, por falha de segurança e, conseqüentemente, a União será a garantidora final dessa indenização.

Falta apenas compreender o que significa obrigação ou dever de segurança, uma vez que o critério de imputação para que a União venha garantir a indenização decorre “de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos Eventos”

³⁵ Cf. STJ. 3a. T. REsp 419.059/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, julgado em 19/10/2004, DJ 29/11/2004, p. 315. Nessa linha de entendimento, em julgados posteriores, o Superior Tribunal de Justiça veio mesmo a reconhecer a inaplicabilidade do caso fortuito ou da força maior como causas excludentes da responsabilidade civil dos *shoppings centers*, cf.: REsp 582.047/RS, 3a. T. Rel. Ministro Massami Uyeda, julgado em 17/02/2009, DJe 04/08/2009.

Embora não haja um conceito definido e hermético, o conceito de incidente ou acidente de segurança não deve ser encarado de forma restritiva, ou seja, não deve ser confundido apenas com danos à saúde. Qualquer forma de periclitção à integridade física ou moral dos torcedores tendo por base o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam (art. 14 do CDC).

Nesse conceito não ingressa, todavia, as ocorrências de ordem estritamente prestacional do contrato firmado com a FIFA. Assim, se a FIFA incorre, por exemplo, em *overbooking*, vendendo mais ingressos que a vagas existentes, não há que se exigir da União o reembolso de qualquer indenização, salvo se, ocorrendo em virtude disso, algum tumulto que termine afetando a integridade física dos torcedores lesados.

Nesses casos, a responsabilidade será própria da FIFA que deverá ser responsabilizada pelo descumprimento de dever contratual, nada sendo devido pela União.

4. CONCLUSÕES.

Embora esteja a envolver dificuldades sistemáticas, o regime de responsabilidade civil da União na Lei Geral da Copa pode ser resumido pelas conclusões propositivas que adiante são enunciadas:

O fato de o constituinte haver erigido a responsabilidade objetiva como regra geral, não impede que o legislador possa ir além, estabelecendo em certas situações norma mais favorável à vítima.

Quanto ao art. 22 da Lei Geral da Copa, ele não deve ser interpretado como uma forma nova de responsabilidade civil a cargo da União, mas apenas o estabelecimento legal de um vínculo de causalidade jurídica entre a União e a FIFA. De conseguinte, todas as pessoas jurídicas de Direito Público e Privado mencionadas no art. 37, § 6o, da Constituição Federal,

devem ser igualmente abrangidas pelo art. 22 da Lei 12.663/12 e não apenas a União;

Já no caso dos arts. 11 e 54 da Lei no. 12.663/12, como o fato de imputação reside na ação de colaborar, a responsabilidade civil será em princípio dos Estados e dos Municípios proprietários dos estádios de futebol onde ocorrerão os eventos, respondendo a União existindo culpa administrativa (*faute de service*);

Já no tocante ao art. 23 da Lei nº. 12.663/12, não se trata de hipótese de responsabilidade civil, muito menos de aplicar ao caso a doutrina do risco integral, embora em teoria até pudesse o legislador adotá-la. Com efeito, cuida o dispositivo de um dever jurídico decorrente de uma garantia assumida legalmente pela União, que se equipara a um contrato securitário, tanto assim que a União está autorizada a contratar seguro internacional.

Seja como for, na medida em que a Lei Geral da Copa estabelece que a União fica exonerada de efetuar o pagamento de qualquer indenização quando a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano e que, pagando a indenização, sub-roga-se nos direitos de recobrar o montante desembolsado contra o autor do dano, parece ficar muito evidente que não se cuida de aplicação da teoria do risco integral.

Por fim, como o art. 23 não constitui um corolário do art. 37, § 6º da Constituição Federal, fica excluída a aplicação da chamada teoria da *dupla garantia*, podendo a vítima demandar diretamente a FIFA, a qual, pagando, poderá cobrar da União a reposição do valor, como se um seguro fosse.



REFERÊNCIAS:

- ALESSI, Renato. *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1951.
- ALPA, Guido. *La Responsabilità Civile*. parte generale. Torino: UTET, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BORGIA, Rossella Cavallo. *Responsabilità e Assicurazione*. Milano: Giuffrè, 2007 (trattato della responsabilità civile a cura diretto Massimo Franzoni. v. 3).
- CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970. t. II.
- CHAPUS, René. *Droit Administratif Général*. Paris: Montchrestien, 2001.
- DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo Económico*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1979. v. II.
- FRANZONI, Massimo. *Trattato della Responsabilità Civile*. t. II. il danno risarcibile.. 2 ed. Milano: Giuffrè, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA; RODRÍGUEZ, Thomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1998.
- GAROFLO, Luigi. *Trattato delle Obbligazioni*. Padova: CEDAM, 2010.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Responsabilidade Civil pelo Risco de Atividade*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HIRONAKA, Gisela Maria Fernandes Novaes. *A Responsabilidade Pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

- PARTENZA, Italo. *L'assicurazione di Responsabilità Civile Generale*. Milano: Giuffrè, 2009.
- RICHER, Laurent. *La Faute de Service Public dans la Jurisprudence du Conseil d'État*. Paris: Économica, 1978.
- RIPERT, Georges; BOULANGER, Jean. *Tratado de Derecho Civil*. según el tratado de Planiol. Trad. de Delia García Daireaux. Buenos Aires: La Ley, 2002. T. V. (*Obligaciones*. 2 parte).
- TRIMARCHI, Pietro. *Rischio e Responsabilità Oggettiva*. Milano: Giuffrè, 1961.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Crise Política. Constituição e Crise Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- VISINTINI, Giovanna. *Trattato della Responsabilità Contrattuale*. Padova: CEDAM, 2009.