

Lei Geral da Copa e as Responsabilidades Civas da Administração: Lei nº 12.663, de 05.06.2012

RENATO REZENDE

Árbitro e Orientador da Câmara de Orientação Jurídica, Arbitragem e Mediação de Betim/MG, Palestrante remunerado da Alertse, Professor junto a APSEMG-Cojam, Advogado.

Submissão: 19.06.2012

Decisão Editorial: 28.06.2012

RESUMO: Análise da tramitação da candidatura do Brasil como sede da Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014, voltado ao foco sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado, à luz da recente Lei Geral da Copa, Lei nº 12.663/2012.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Geral da Copa; Copa do Mundo; responsabilidade civil.

ABSTRACT: Analysis of the progress of Brazil's candidacy to host the Fifa Confederations Cup and 2013 Fifa and World Cup 2014, focusing on the contractual liability of the state, the light of the recent World Cup General Law, Law nº 12.663/2012.

KEYWORDS: General Law of the World Cup, World Cup; liability.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breve evolução da responsabilidade extracontratual estatal; 2 Fifa; 3 Exigências; 4 O projeto; 5 Lei Geral da Copa; 5.1 Apresentação geral; 5.2 Obrigações extracontratuais do Estado; 5.3 Jurisprudências; 5.3.1 Responsabilidade subjetiva; 5.3.2 Responsabilidade objetiva; 5.3.3 Ausência de precedentes; 5.4 Falta do serviço; 5.5 Da Lei Geral da Copa; 5.6 Limites da responsabilidade estatal por omissão na LGC; 6 Lei de medidas especiais, 2010 Fifa World Cup South África; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, o Brasil vem se preparando para sediar um dos maiores eventos esportivos do planeta, qual seja, a Copa do Mundo de Futebol Fifa 2014, com a participação de 32 (trinta e duas) seleções representantes dos cinco continentes.

Um evento grandioso, como o que se pretende realizar no País, é cercado de inseguranças e riscos, riscos esses difíceis de serem previstos e mensurados.

Visando a estabelecer critérios e responsáveis, foi, recentemente, editada a Lei nº 12.663/2012, lei de iniciativa do Poder Executivo e influenciada por acordo firmado junto à Fifa (Federação Internacional de Futebol Associados) e à CBF (Confederação Brasileira de Futebol).

A questão a ser debatida neste artigo visa a analisar as responsabilidades civis extracontratuais atribuídas à administração, bem como a forma destas obrigações, investigando, ainda, a eficácia de norma legal carente de fundamentos principiológicos.

O presente artigo apresentará uma análise doutrinária e jurisprudencial sobre a adequação da obrigação estabelecida na digitada lei ao Estado, traçando paralelos entre correntes doutrinárias diversas, a fim de estabelecer uma conclusão coerente.

1 BREVE EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL ESTATAL

Atualmente, na esteira de Celso Antônio Bandeira de Mello¹, a responsabilidade extracontratual do Estado refere-se à obrigação deste, em reparar economicamente os danos que houver causado a terceiros, por ato unilateral, lícito ou ilícito, comissivo ou omissivo, materiais ou jurídicos.

Contudo, o atual conceito formulado por Bandeira de Mello, como este também assevera em capítulo pertinente, decorre de uma construção histórica onde a responsabilidade estatal evoluiu gradualmente, conforme a complexidade das relações existentes entre Estado e cidadão.

Inicialmente, vigorava a irresponsabilidade estatal, fundada, segundo Cesar Fiúza², na infalibilidade real (*the king can do no wrong*).

Em um Estado absolutista, onde a figura do monarca se confundia com a do próprio Deus, sendo aquele a representação da divindade na terra, não haveria espaço para se responsabilizar o Estado, sob pena de se atentar contra a vontade divina.

Em meados do século XX, a teoria da irresponsabilidade foi completamente abandonada, sob o argumento de que ao Estado, tutor do Direito, não seria razoável deixar de responder pelo dano ilicitamente causado.

Ainda no século XIX, influenciado pelas ideias do Estado de Direito, surgiu a teoria civilista, fundada na conduta ilícita, culposa, capaz de causar dano.

Bandeira de Mello³, com toda competência que lhe é peculiar, esclarece que a responsabilidade do Estado é uma consequência lógica e inevitável da noção de Estado de Direito, por razões racionais e dedutivas da submissão do Poder Público ao Direito.

Em um primeiro momento de transação, distinguem-se, para fins de responsabilidade, os atos de império dos atos de gestão, onde sobre o primeiro

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 993.

2 FIUZA, César. *Novo direito civil: curso completo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 617.

3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 999.

ainda imperava a teoria da irresponsabilidade, enquanto sobre o segundo prevalecia a responsabilidade subjetiva.

Observa Maria Sylvia Z. di Pietro⁴ que esta teoria reflete a transição de um Estado irresponsável para um Estado parcialmente responsável.

Contudo, como bem assevera a referida doutrinadora, inúmeras foram as críticas opostas em virtude da impossibilidade de dividir a responsabilidade estatal e também do enquadramento do ato de império ou gestão.

Em um segundo momento, a dicotomia entre atos de império e de gestão desapareceu, prevalecendo, isoladamente, a teoria da culpa civil ou responsabilidade subjetiva.

Com a ampliação das obrigações estatais que não mais se restringiam apenas à segurança, surgem as teorias publicistas que tiveram como origem a teoria francesa da culpa do serviço (*faute du service*) ou culpa administrativa, onde o Estado deveria responder pelos danos decorrentes da falta ou inadequação do serviço.

Sem superar a teoria da culpa do serviço, surgiu ainda a teoria do risco, que pretende afastar o elemento subjetivo e imputando ao Estado uma responsabilidade objetiva.

A teoria do risco fundamenta-se, indissociavelmente, na atividade estatal, lícita ou ilícita, capaz de causar dano, bem como na obrigação de reparar ou indenizar.

A obrigação estatal deriva do princípio da isonomia da distribuição dos ônus e encargos, onde não é dada a apenas uma pessoa ou grupo suportar o ônus ou encargos superiores aos suportados pelos demais, por benefício igualmente concedido a todos.

Sérgio Cavalieri Filho⁵ defende a dicotomia da teoria do risco, que subdivide em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral, onde, no primeiro, seria possível a apresentação de excludentes de causalidade, enquanto que, no segundo, estaria afastada esta possibilidade.

Assevera Hely Lopes Meirelles⁶ que a teoria do risco integral foi abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social.

Apesar da evolução sobre a responsabilidade imputada ao Estado, verifica-se enorme inquietude doutrinária e jurisprudencial sobre a forma pela qual o Estado deve responder.

4 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 527.

5 CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 253.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 659.

A divergência é ainda mais evidente quando se analisa a forma pela qual a Administração Pública deve responder por atos omissivos.

Entre a turbulência doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, foi instituída a Lei Geral da Copa, pretendendo fixar obrigações assumidas em acordo realizado junto à Federação Internacional de Futebol Associados (Fifa) e à Confederação Brasileira de Futebol (CBF), estabelecendo, por meio de norma legislativa, a possibilidade da responsabilização objetiva do Estado por atos comissivos ou omissivos, sem dar a devida atenção aos princípios que fundamentam a teoria do risco e a interpretação doutrinária e jurisprudencial dada ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Contudo, antes de darmos início a esta avaliação, se faz necessária uma visão geral dos atos que antecederam a publicação da norma, bem como estabelecer conceitos necessários ao desenrolar do estudo, algo que faremos a seguir.

2 FIFA

A Federação Internacional de Futebol Associado, mais conhecida por Fifa, é a instituição internacional que dirige as associações de futsal, futebol feminino e masculino e futebol de campo⁷. Ao todo, possui 208⁸ países e/ou territórios associados, sendo a instituição internacional que possui a segunda maior quantidade de associados, inclusive mais associados do que a Organização das Nações Unidas (ONU).

A Fifa foi fundada em Paris, no dia 21 de maio de 1904, e tem sua sede em Zurique, na Suíça.

Em conjunto com a Fifa trabalham seis confederações continentais, que organizam competições na sua área de atuação, seguindo as especificações da Fifa (art. 9º do Estatuto da Fifa).

As confederações são:

CONMEBOL (América do Sul);

CONCACAF (América do Norte, América Central e Caribe);

UEFA (Europa);

AFC (Ásia);

CAF (África);

OFC (Oceania).

7 Art. 23 do Estatuto da Fifa.

8 Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/index.html>>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 16h10min.

Nos termos do art. 1º de seu Estatuto, a Fifa é constituída, de acordo com o art. 60 do Código Civil suíço, como pessoa jurídica de direito privado:

Chapitre II: Des associations

Art. 60. Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement.

Les statuts sont rédigés par écrit et contiennent les dispositions nécessaires sur le but, les ressources et l'organisation de l'association.⁹

A correspondente nacional, a CBF, é, nos termos da Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), pessoa jurídica de direito privado.

Oportuno destacar que, nos termos do art. 217 da Constituição Federal, bem como dos arts. 2º e 7º da Lei Pelé, reconhecem e consagram como princípios a autonomia destinada a pessoas físicas e jurídicas de se organizarem para a prática desportiva, bem como a possibilidade de destinação de recursos públicos para fomentar o desporto educacional; desporto de rendimento; desporto de criação nacional; capacitação de recursos humanos; apoio a projeto de pesquisa, documentação e informação; construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas; apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional, com a finalidade de promover a sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade; e apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência.

3 EXIGÊNCIAS

Para que um país sedie uma Copa do Mundo, a Fifa exige que ele posua pelo menos 12 campos de futebol, com capacidade mínima para 40 mil pessoas. O estádio da final deve ter, pelo menos, 80 mil lugares (a regra passa a valer para 2018; até então, a exigência era de 60 mil assentos). Também é importante que exista capacidade de transmitir o evento para as TVs de todo o mundo, tecnologia para suportar o grande volume de troca de informações (por Internet e telefone), infraestrutura de transportes e acomodação.

Para ter certeza de que o país atende às exigências, fiscais da Fifa visitam os candidatos. Depois, há uma eleição entre os membros da comissão da federação. Se o país conseguir mais de 50% dos votos, é escolhido para receber a Copa. O processo para a escolha do Brasil como sede começou em

9 "Capítulo II: Das associações

Art. 60. Associações que tiverem objetivo político, religioso, científico, artístico, de caridade, social, ou qualquer outro além do industrial, adquirem o status de pessoa assim que mostrarem através das suas constituições suas intenções de existirem como corporação.

A constituição deve ser redigida por escrito e deve determinar o propósito, o capital e a organização da sociedade."

2003, quando ficou decidido que algum membro da CONMEBOL sediaria o evento. Colômbia, Argentina e Brasil foram indicados. Mas, em 2006, a confederação decidiu que apresentaria o nosso País como único candidato. Sem ter concorrentes, só seria necessário atender às exigências da Fifa. Depois da visita dos fiscais, em 2007, foi anunciado que a Copa de 2014 acontecerá em terras brasileiras. Já em maio de 2009 foram anunciadas as 12 cidades que sediarão os jogos: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, Manaus e Cuiabá¹⁰.

Além da infraestrutura exigida para a realização do evento, o país escolhido deve atender às exigências estabelecidas em um protocolo¹¹ assinado pela Confederação local e pela pessoa jurídica de direito público internacional no momento da inscrição.

Entre as exigências deste protocolo está a elaboração de lei que assegurará à Fifa inúmeros direitos, bem como atribuirá aos aderentes outras várias obrigações.

Note-se que, de acordo com este posicionamento, muito embora a candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo Fifa tenha contado com a chancela do Estado, fato é que a organização destes eventos é um negócio realizado entre duas entidades de direito privado (Fifa e CBF) e que foge da ingerência do Poder Público.

Oportuno ainda destacar que a assinatura de contratos internacionais de cunho estritamente privados e fundados nos princípios de direito privado como autonomia e consensualismo, em detrimento dos princípios publicistas da indisponibilidade da coisa pública e supremacia do interesse público, coloca em xeque a norma interna ou a validade dos deveres assumidos.

4 O PROJETO

Trata-se de um projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, onde se encontra entre as exposições de motivos os seguintes termos:

Tais medidas se fazem necessárias para a efetivação de compromissos assumidos pelo Governo Federal junto à Fifa, quando da escolha do País como sede da Copa das Confederações da Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014.

O projeto de lei foi distribuído na Câmara dos Deputados sob o Registro nº 2.330/2011, e, após a realização de grande articulação política, o projeto passou à casa revisora com pouquíssimas alterações, PL 10/2012, onde, sem emendas, foi para o gabinete da Presidente.

10 ARANTES, Andrea Benedetto. A soberania nacional frente aos comandos da Fifa no país sede da Copa do Mundo de 2014: Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11157&revista_caderno=9>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 18h.

11 Regulation 2014 Fifa Wold Cup Brazil. Disponível em: <http://pt.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/47/38/17/regulationsfwcbrazil2014_en.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 17h.

No dia 05.06.2012 (terça-feira), foi publicada no DOU a Lei nº 12.663/2012, com seis vetos políticos, a Lei Geral da Copa.

5 LEI GERAL DA COPA

5.1 APRESENTAÇÃO GERAL

A lei é estruturada da seguinte forma:

O Capítulo I (Das Disposições Preliminares) apresenta as definições acerca de entidades, pessoas, locais, objetos e eventos abrangidos pelo projeto, em conformidade com o caderno de encargos elaborado pela Fifa.

O Capítulo II (Proteção e Exploração de Direitos Comerciais) atribui aos Símbolos Oficiais da Fifa a qualidade de “Marca de Alto Renome” e “Marca Notoriamente Conhecida”, além de áreas de restrição comerciais e vias de acesso e também regula a restrição à captura de imagem ou de sons, radiodifusão e acesso aos locais oficiais de competição. Regula e estabelece novos tipos penais e sanções civis.

O Capítulo III (Visto de Entrada e das Permissões de Trabalho) propõe a criação de regras para entrada e saída de pessoas e obtenção de vistos de trabalho.

O Capítulo IV (Da Responsabilidade Civil) determina a responsabilidade do Governo Federal.

O Capítulo V dispõe sobre a venda dos ingressos, designando que o preço dos ingressos será definido pela Fifa, assim como os critérios para cancelamento, devolução e reembolso.

O Capítulo VI trata das “Disposições Finais” e possibilita a criação de Juizados, Varas e Câmaras Especializadas para julgamento de causas relativas às Competições.

5.2 OBRIGAÇÕES EXTRA CONTRATUAIS DO ESTADO

Certamente preocupada com a validade interna das obrigações assumidas no protocolo de intenções assinado pela República Federativa do Brasil, em razão da não ratificação da Convenção Interamericana do México (1994), que prevê a autonomia¹² de vontade, a Fifa exige a elaboração interna de leis que assegurem as responsabilidades contratualmente assumidas, a fim de prevalecer sobre a Administração Pública o princípio da legalidade.

Contudo, a principal preocupação da Fifa decorre da possibilidade de inadimplência das obrigações decorrentes de omissão, isto porque ainda é evi-

12 A autonomia editada no art. 7º da Convenção Interamericana do México refere-se, tão somente, acerca da possibilidade dos contratantes escolherem qual a norma a ser aplicada na interpretação do pacto, não se confundindo com a autonomia de vontade civilista.

dente a inquietude jurisprudencial e doutrinária acerca da extensão da responsabilidade civil do Estado por omissão.

Inicialmente, cumpre destacar, na esteira de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹³ e Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, que, em sede de responsabilidade por omissão, esta sempre decorrerá de um comportamento ilícito, pois somente será possível a verificação da omissão quando existir uma norma legal impondo um comportamento positivo, ou seja, um agir.

Sem a presença de tal norma não há meio viável de se imputar ao Estado um comportamento inerte, sobretudo porque o princípio da legalidade, que circunda a Administração, somente permitindo a atuação desta quando tal comportamento encontre previsão no ordenamento jurídico.

Assim, sem norma impositiva de conduta não está a administração apta a agir e, no mesmo sentido, impossível verificar o dever de agir nas hipóteses de omissão.

Este raciocínio, inicialmente, nos leva a crer que seria indissociável a responsabilidade estatal omissiva da análise subjetiva, em face da negligência a ordem legal.

Sérgio Cavaliere Filho¹⁵ entende ser possível a responsabilização objetiva da Administração nos comportamentos omissivos.

Para tanto, se vale o renomado autor do argumento de que é necessário, em primeiro plano, verificar se a omissão administrativa é genérica ou específica.

Sendo, portanto, caso de omissão genérica, a responsabilidade da Administração Pública seria subjetiva.

De outro lado, sendo hipótese de omissão específica, a responsabilidade seria objetiva, pois que aqui estaria configurado um dever individualizado de agir.

De forma divergente, Yussef Said Cahali¹⁶ citando Gandine e Salomão¹⁷, defende que, na responsabilidade estatal por omissão, devem ser afastados os elementos subjetivos da culpabilidade, devendo o enfoque se dar por meio da exigência legal, aduzindo que, no simples conceito de descumprimento de obrigação exigível (legal), já está embutida a ideia de culpa.

13 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Op. cit., p. 531.

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 1010.

15 CAVALIERI FILHO, Sérgio. Op. cit., p. 261.

16 CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 221 a 223.

17 GANDINE, João Donizeti; SALOMÃO, Diana Silva. Responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. *Caderno Jurídico*, 16/101.

O doutrinador conclui advertindo que a responsabilidade objetiva deve ser casuisticamente analisada, sendo observada a razoabilidade da exigência legalmente imposta e a atuação estatal, acreditando ainda ser possível catalogar as omissões em categorias, conforme o grau de omissão.

Arnaldo Rizzado¹⁸, introduzindo um compilado de elementos certamente decorrentes das posições anteriormente declinadas, estabelece que, para aferição da responsabilidade subjetiva por omissão da Administração Pública, devem ser analisados três elementos: negligência estatal à norma imposta; ciência e especificidade do fato lesivo, delituoso ou perigoso; e que a exigibilidade legal seja razoável.

5.3 JURISPRUDÊNCIAS

Como dito a divergência não é apenas doutrinária, mas também jurisprudencial, como se denota dos arestos a seguir.

5.3.1 Responsabilidade subjetiva

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – ART. 37, § 6º, CF/1988 – RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO – MISSÃO – FALTA DE CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ÁREA PÚBLICA – QUEDA DE ÁRVORE – NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS: SÚMULA STF Nº 279 – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LIV, DA CF/1988 – OFENSA REFLEXA – 1. O Tribunal *a quo*, a partir da análise dos fatos e das provas dos autos, concluiu que houve omissão, imputável ao Poder Público, que detinha o dever de conservação e manutenção de árvore, e concluiu pela responsabilidade subjetiva do agravante pelos danos causados à autora. Incidência, na espécie, da Súmula STF nº 279. 2. A jurisprudência dessa Corte está sedimentada no sentido de que as alegações de ofensa aos incisos do art. 5º da Constituição Federal – legalidade, prestação jurisdicional, direito adquirido, ato jurídico perfeito, limites da coisa julgada, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e juiz natural – podem configurar, quando muito, situações de ofensa meramente reflexa ao texto da Constituição, circunstância essa que impede a utilização do recurso extraordinário. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.¹⁹ (grifamos)

No julgamento do recurso de agravo, cuja relatoria coube à Ministra Ellen Gracie, apesar de inexistir a análise sobre a forma pela qual o Estado deve responder, entendeu a 2ª Turma do STF pela manutenção da decisão que determinou a responsabilidade estatal subjetiva por danos decorrentes de omissão, semelhante ao entendimento citado de Di Pietro e Bandeira de Mello.

18 RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 368 e 371.

19 AI 830461-AgRg/PA, Relª Min. Ellen Gracie, DJe 16.08.2011.

5.3.2 Responsabilidade objetiva

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. *Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes.* 3. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado nº 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.²⁰ (grifamos)

Inicialmente, há que se destacar que, por meio da análise de recurso extraordinário cuja ementa colocamos *supra*, a 2ª Turma do STF, no relatório do Ministro Gilmar Medes, manifestou precisamente acerca da forma pela qual deve o Estado responder por danos decorrentes de sua omissão, destacando que esta deve se dar de forma objetiva, ao argumento de que a matéria encontra-se assentada no Supremo Tribunal Federal, posição esta defendida por Yussef Said Cahali.

5.3.3 Ausência de precedentes

RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR OMISSÃO (ART. 107 DA EC 1/1969) – EXPLOÇÃO DE LOCAL DESTINADO AO COMÉRCIO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO – COMUNICAÇÃO PRÉVIA À AUTORIDADE MUNICIPAL COMPROVADA – EFETIVO PAGAMENTO DE TAXA PARA EXPEDIÇÃO DE LICENÇA – AUSÊNCIA DE PRECEDENTES ESPECÍFICOS – NECESSIDADE DE SUBMISSÃO AO PLENÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA – A Turma, ao apreciar agravo regimental interposto pelo Município de São Paulo à decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator, reconheceu a existência de repercussão geral (art. 543-A, § 4º, do CPC) e, considerando a inexistência de precedentes específicos – responsabilidade civil do Poder Público por omissão relativa à fiscalização de local destinado ao comércio de fogos de artifício cujo proprietário requerera licença de funcionamento e recolhera a taxa específica –, deu provimento ao agravo regimental para submeter o recurso extraordinário a julgamento do Plenário, oportunizando-se às partes a possibilidade de sustentações orais.²¹

Iniciado o julgamento do recurso extraordinário, foram proferidos dois votos pelos eminentes Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello, que, então, atribuíam à omissão estatal a imputação subjetiva, votos estes confirmados ao final do julgamento.

Contudo, o d. Ministro Gilmar Mendes suscitou a ausência de precedentes específicos sobre o caso, argumentando ainda ser necessária a discussão acerca da possível responsabilidade objetiva do Estado.

20 RE 677283-AgRg/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 08.05.2012.

21 RE 136861-AgRg/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 15.04.2011.

Diante do impasse, foi reconhecida a repercussão geral do tema, que será levada ao Pleno do STF, após a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, estando o processo sob sua conclusão de 24 de maior de 2011.

Apesar do posicionamento do Ministro Gilmar Mendes sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado por atos omissos, também fundamenta a sua divergência na possibilidade de análise acerca da omissão, se específica ou geral, posição esta defendida por Sérgio Cavalieri Filho.

5.4 FALTA DO SERVIÇO

A teoria da falta do serviço (*faute du service*) trabalha, basicamente, em cima de três possíveis situações ocasionadas pela falha do serviço, quais sejam: quando o serviço não funcionou (devendo funcionar), quando funcionou atrasado ou quando funcionou mal.

Neste momento, prescinde a necessidade da identificação da culpa individual para se apurar a responsabilidade, se tratando como verdadeira culpa anônima do serviço público.

Maria Sylvania Zanella di Pietro²² e Celso Antônio Bandeira de Mello²³ entendem que a análise da falta do serviço deve ser feita no campo subjetivo, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a hipótese de o Estado deixar de agir na forma da lei e como ela determina.

O posicionamento dos doutrinadores também é o posicionamento majoritário do STF:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO – RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO – OMISSÃO – FALTA DE CONSERVAÇÃO DE VIA PÚBLICA – DANOS MATERIAIS E MORAIS – QUEDA EM BUEIRO ABERTO – ART. 37, § 6º, DA CF/1988 – AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO – 1. Em sede de recurso extraordinário não é permitido inovar com argumentos não abordados pelo acórdão recorrido. Ausência do necessário prequestionamento (Súmula STF nº 282). 2. Incidência da Súmula STF nº 279 para alterar conclusão do Tribunal de origem, que se limitou a aferir a responsabilidade subjetiva do Município por ato omissivo específico, nos termos da teoria do *faute du service*. 3. Agravo regimental improvido.²⁴

Posição isolada em um julgamento do STF, publicado no Informativo nº 502, de 24.04.2008:

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 ser-

22 PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. Op. cit., p. 527.

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 1004 e 1005.

24 AI 727483-AgRg/RJ, Relª Min. Ellen Gracie, DJe 19.11.2010.

viço 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. Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade. Além disso, aduziu-se que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao último. Concluiu-se que a realidade da vida tão pulsante na espécie imporia o provimento do recurso, a fim de reconhecer ao agravante, que inclusive poderia correr risco de morte, o direito de buscar autonomia existencial, desvinculando-se de um respirador artificial que o mantém ligado a um leito hospitalar depois de meses em estado de coma, implementando-se, com isso, o direito à busca da felicidade, que é um consectário do princípio da dignidade da pessoa humana.²⁵

5.5 DA LEI GERAL DA COPA

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

Art. 23. A União assumirá 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, 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.

Art. 24. 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.²⁶

O art. 22 da lei em comento fixa a responsabilidade do Estado por danos omissivos ou comissivos causados à Fifa, aos seus representantes legais, empregados ou consultores.

25 STA 223-AgRg/PE, Relª Orig. Min. Ellen Gracie, Rel. p/o Ac. Min. Celso de Mello, 14.04.2008.

26 Capítulo IV da LGC.

Entretanto, o mesmo dispositivo faz referencia ao § 6º do art. 37, aduzindo que a forma desta responsabilização se dará nos termos do digitado dispositivo.

Ora, conforme se infere do dispositivo colacionado a seguir, a única forma entabulada ao Estado no referido § 6º do art. 37 é a responsabilidade objetiva.

§ 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.

Desta forma, s.m.j., a norma fixa como objetiva a responsabilidade estatal por danos causados à Fifa e aos demais ali mencionados.

O art. 23, além da responsabilidade objetiva, ainda afasta, no caso de dano decorrente de incidente ou acidente de segurança relacionado aos eventos, as excludentes de causalidade, tais como força maior e caso fortuito, exceituando a culpa exclusiva da vítima ou da Fifa.

É oportuno destacar que a responsabilidade objetiva contida no art. 23 relaciona-se, exclusivamente, aos danos reflexos decorrentes do incidente ou acidente de segurança, pois tal responsabilidade objetiva somente se verificará em relação à Fifa, sendo esta afastada em relação a terceiros.

Rizzado²⁷ leciona que, inicialmente, deve-se afastar a responsabilidade objetiva frente a acontecimentos relacionados à segurança que vitimem torcedores, isto porque não deriva da promoção ou permissão à assistência a jogos qualquer perigo, devendo-se verificar se a ocorrência de dano ou lesão a terceiros adveio ou não de culpa.

Conclui o autor que o pagamento e porte do bilhete não são suficientes para garantir a segurança absoluta, sendo aceito pelo torcedor o risco pelos acontecimentos susceptíveis de acontecer.

Em virtude do flagrante interesse da União, estabelece o art. 51 do Capítulo X que a União será obrigatoriamente intimada nas causas demandadas contra a Fifa, as subsidiárias Fifa no Brasil, os seus representantes legais, empregados ou consultores, cujo objeto verse sobre as hipóteses estabelecidas nos arts. 22 e 23, para que informe se possui interesse de integrar a lide, fato este que deslocará a competência para a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Carta Magna de 1988.

5.6 LIMITES DA RESPONSABILIDADE ESTATAL POR OMISSÃO NA LGC

Compartilhando da lição de Maria Sylvia Z. di Pietro, somente existirá omissão estatal quando houver imputação legal de um dever.

27 RIZZARDO, Arnaldo. Op. cit., p. 716 e 717.

Assim, compilando os termos legais, temos a seguir as principais obrigações²⁸ expressamente assumidas pelo Estado, além da segurança fixada no art. 23.

- I – Vistos de trabalho a todo o pessoal estrangeiro envolvido com a Copa do Mundo;
- II – Isenção de taxas alfandegárias para todo o material relacionado ao evento;
- III – Livre transferência de divisas;
- IV – Infraestrutura adequada de transportes e telecomunicações;
- V – Adequação estrutural dos estádios, conforme orientação da Fifa;
- VI – Reconhecimento do direito exclusivo da Fifa para a exploração comercial da Copa;
- VII – Contratação de seguro que cubra “responsabilidades relacionadas com a organização e a realização da competição”;
- VIII – Logística e infraestrutura para alojamento das delegações que irão participar do torneio, bem como dos membros da Fifa, árbitros e auxiliares;
- IX – infraestrutura para acomodar turistas e jornalistas que pretendem participar do evento;
- X – Reserva de assentos à Fifa e aos dirigentes de cada seleção.

6 LEI DE MEDIDAS ESPECIAIS, 2010 FIFA WORLD CUP SOUTH AFRICA

A África do Sul, último país a sediar uma Copa do Mundo (2010), também assumiu responsabilidades juntamente com a representante nacional (Safa – Associação Sul-Africana de Futebol) pela realização do evento.

Visando a assegurar o cumprimento de exigências estabelecidas em protocolo prévio, em 2006 foi editada a Lei nº 28.593/2006, semelhante à norma sob análise.

O Governo sul-africano, assim como o brasileiro, se viu obrigado a encontrar um equilíbrio entre os interesses gerais nacionais da República e os interesses específicos de Fifa, na elaboração de leis que visavam a dar efetividade às garantias assumidas²⁹.

Na exposição de motivos da lei de medidas especiais, foi estabelecido à República, às províncias, aos municípios metropolitanos ou aos distritos muni-

28 ARANTES, Andrea Benedetto. A soberania nacional frente aos comandos da Fifa no país sede da Copa do Mundo de 2014: Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11157&revista_caderno=9>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 18h.

29 “The Government must strike a balance between the broad national interests of the Republic and the specific interests of Fifa when implementing its guarantees.” (Preamble, 11 of 2006: 2010 Fifa World Cup South Africa Special Measures Act, 2006)

cipais³⁰, que tenha dado alguma garantia à Fifa, que ficará responsável financeiramente pelo cumprimento da obrigação, devendo o Tesouro Nacional garantir as execuções.

4. FINANCIAL IMPLICATIONS FOR STATE

*Each department that has given a guarantee in respect of the 2010 FifaWorld Cup South Africa has the financial responsibility related to its guarantee. National Treasury will deal with any money matter by way of a money Bill to be introduced by the Minister of Finance.*³¹

A medida especial não estabelece a forma da responsabilidade assumida, se objetiva ou subjetiva, porém é evidente a responsabilidade estatal por omissão.

CONCLUSÃO

A responsabilidade objetiva tem como fundamento a teoria do risco, que, por sua vez, baseia-se no princípio da isonomia na distribuição dos ônus e encargos sociais.

O princípio supracitado refere-se ao desejado equilíbrio das relações sociais, não sendo admissível que uma pessoa ou um grupo suporte ônus ou encargos superiores aos suportados pelos demais, por benefício igualmente concedido a todos.

Assim, nas palavras de José Cretella Júnior (1970, v. 8:69-70), citado por Di Pietro³², o Estado funcionaria como uma empresa de seguros.

A fixação da responsabilidade objetiva na LGC, s.m.j., não observou a teoria do risco, teoria esta que, segundo a doutrina pátria, visa a restabelecer o equilíbrio social, pois em momento algum é possível vislumbrar um desequilíbrio pendente ao lado daquele beneficiado pela obrigação objetiva estatal.

Há ainda que observar que o evento a ser realizado tem como titular a Fifa e como executor a CBF, pessoas estas que verdadeiramente irão atuar em uma atividade, atividade esta a qual o Estado não possui qualquer ingerência, não assumindo neste sentido qualquer risco pelo fato, já que inexistente atividade estatal diretamente relacionada ao evento.

Desta forma, estaria excluída a teoria do risco e, por consequência, a responsabilidade objetiva do Estado.

30 Desde 1994, o Estado sul-africano é organizado em províncias (9), possuindo ainda 6 municípios metropolitanos e 46 distritos municipais.

31 “4. IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA ESTADO

Cada departamento que tenha dado uma garantia em relação à Copa do Mundo 2010 África do Sul tem a responsabilidade financeira relacionada à sua garantia. O Tesouro Nacional vai lidar com qualquer assunto financeiro por meio de um projeto de lei a ser introduzido pelo Ministro das Finanças.”

32 PIETRO, Maria Sylva Zanella di. Op. cit., p. 527 e 531.

Lado outro, apesar da fixação legislativa da responsabilidade objetiva por ato omissivo constante na Lei Geral da Copa, e de acreditar que a jurisprudência pátria caminha no sentido da consagração da possibilidade de se atribuir à omissão forma de responsabilização objetiva, o tema ainda é polêmico, fixando aqui, ainda sim, o posicionamento fundado nas linhas traçadas por Maria Sylvania Zanella di Pietro, no sentido da impossibilidade da análise da responsabilidade por omissão estatal de forma objetiva, já que, *a priori*, a omissão decorreria, inevitavelmente, da negligência à norma e ao princípio da legalidade.

Por derradeiro, ainda que se admita a aplicação da responsabilidade objetiva por omissão estatal, temos que, qualquer que seja a qualificação atribuída ao risco – risco integral, risco administrativo, risco-proveito –, aos Tribunais se permite a exclusão ou atenuação daquela responsabilidade do Estado quando outros fatores voluntários ou não tiverem prevalecido ou ocorrido como causa na verificação do dano injusto, conforme orienta Yussef Said Cahali (1995:40), em citação de Maria Sylva Z. di Pietro.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Andrea Benedetto. A soberania nacional frente aos comandos da Fifa no país sede da Copa do Mundo de 2014: Brasil. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11157&revista_caderno=9>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 18h.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CÓDIGO civil suíço. Disponível em: <[http://www.ligiera.com.br/codigos/cc_suico_\(em_frances\).pdf](http://www.ligiera.com.br/codigos/cc_suico_(em_frances).pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2012.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. *Vade Mecum*: Acadêmico de Direito. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

ESTATUTO da Fifa. Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/index.html>>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 16h10min.

FIUZA, César. *Novo direito civil*: curso completo. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PIETRO, Maria Sylva Zanella di. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REGULATION 2014 Fifa World Cup Brazil. Disponível em: <http://pt.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/47/38/17/regulationsfwcbrazil2014_en.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 17h.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SECOND 2010 Fifa World Cup South Africa Special Measures Act. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67837>>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 18h.

2010 Fifa World Cup South Africa Special Measures Act, 2006. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=67838>>. Acesso em: 12 jun. 2012, às 18h.