



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

FABIANO DOS SANTOS BARROS

**RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA LEI
Nº 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA) E O JULGAMENTO DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4976 PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

BRASÍLIA
2014

FABIANO DOS SANTOS BARROS

**RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA LEI
Nº 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA) E O JULGAMENTO DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4976 PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa.

BRASÍLIA

2014

FABIANO DOS SANTOS BARROS

**RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA LEI
Nº 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA) E O JULGAMENTO DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4976 PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa.

Brasília, de de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Salomão Almeida Barbosa, MSc.
Orientador

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

AGRADECIMENTO

Agradeço, inicialmente, a Deus pelas bênçãos concedidas e pela chance a mim oportunizada de realizar o curso.

Aos meus pais, pela confiança e investimento realizados ao longo destes anos.

Ao colega João Aurélio Vilasboas Viana, pela ajuda e paciência empreendidas ao longo da realização deste escrito.

Ao meu orientador, Professor Salomão Almeida Barbosa, pela dedicação, profissionalismo e atenção.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo principal realizar a análise da responsabilidade extracontratual do Estado na Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), a qual estabeleceu uma modalidade de responsabilidade peculiar ao Estado (por meio da União). Para tanto, inicialmente será realizado um breve estudo acerca da evolução das teorias de responsabilização do Estado, observando o surgimento das teorias e a progressão dos raciocínios até os dias presentes. Posteriormente, analisar-se-á o contexto de surgimento e possibilidade de aplicação da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), especificamente quanto ao tema da responsabilidade estatal. Por fim, será analisado o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4976, que teve por objeto julgar a possível inconstitucionalidade de alguns artigos da lei em estudo, bem como a verificação dos argumentos apresentados pela Procuradoria Geral da República, pela Advocacia-Geral da União e pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Responsabilidade Extracontratual do Estado. Lei Geral da Copa. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4976.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. DA RESPONSABILIDADE	10
1.1 Responsabilidade civil e responsabilidade extracontratual	11
1.2 Fundamentos da responsabilidade estatal	13
1.3 Evolução das teorias de responsabilidade estatal	15
1.4 Teoria da irresponsabilidade.....	16
1.5 Teorias Civilistas	19
1.6 Teorias Publicistas	23
2. DA LEI nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)	31
2.1 Garantias Governamentais (<i>Government Guarantees</i>).....	31
2.2 Exposição de Motivos nº 015 e Projeto de Lei nº 2.330/2011	35
2.3 Responsabilidade do Estado na Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)	38
3. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 4976/STF	50
3.1 Proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976	50
3.2 Argumentos apresentados pela Procuradoria Geral da República.....	56
3.3 Argumentos apresentados pela Advocacia-Geral da União	57
3.4 Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976.....	59
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

Diante da escolha do Brasil como país vencedor para sediar a Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, o Governo brasileiro se mobilizou para que o evento ocorresse da forma mais tranquila possível, garantindo à entidade organizadora dos eventos esportivos amplas garantias¹ que vão desde isenções fiscais até a assunção de indenizações por danos relacionados à segurança, assumidas pelo Estado brasileiro.

Neste contexto, com a aproximação da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, o país passou a operacionalizar uma das maiores ações já vistas em construções de estádios, infraestrutura de transportes rodoviários, aeroportos, modernização de comunicações, etc.

É evidente que o país que assume o encargo de sediar tais eventos obtém lucros de várias ordens e, por conseguinte, deve assumir os riscos da produção de possíveis danos que possam vir a ser realizados, contra os torcedores, turistas, a população e a própria entidade organizadora dos eventos, a FIFA (Associação Suíça de Direito Privado)². Contudo, não há que se falar em assumir a qualquer preço tais compromissos.

Por se tratar de eventos de relevo mundial e de grande magnitude, evidente que a produção de lucros à FIFA é visível. A entidade, que lucrou nas cifras de bilhões de dólares com a realização dos eventos³, estabelece algumas condições para que os países garantam a mínima segurança jurídica e econômica. Neste sentido, destacam-se que as garantias assumidas pelo Governo brasileiro, *a priori*, repassam uma ideia de contrariedade aos princípios insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Nota-se que, ao assumir tais garantias, o Governo se responsabilizou por implementar na prática tais compromissos. Diante disto, é que surge a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), que visa regulamentar as medidas adotadas pelo país em relação à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014.

¹ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: 02/05/2014.

² BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

³ UOL Esporte. *Com R\$ 10 bi ganhos com Copa, FIFA triplica mesada de CBF e seus pares*. Disponível em: <<http://rodrigomattos.blogosfera.uol.com.br/2014/06/11/com-r-10-bi-ganhos-com-copa-fifa-triplica-mesada-cbf-e-seus-pares/>>. Acesso em: 20/07/2014.

Por meio da edição da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), o Estado brasileiro passou a se responsabilizar por todo e qualquer dano relacionado à segurança dos eventos perante a FIFA⁴, passando a ser comparado como uma grande seguradora de riscos e danos, haja vista que até mesmo os prejuízos cometidos por terceiros seriam abarcados pela interpretação da lei.

A Carta Maior da República, em seu artigo 37, parágrafo 6^o, estabelece que quando um de seus agentes públicos (no exercício das funções) causar danos a outrem, a pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado (se prestadora de serviço público) a qual se vincula o agente, será responsabilizada na forma objetiva, bastando para tanto a comprovação da conduta do agente, o dano causado e um nexo de causalidade entre os dois.

Nesta esteira, é evidente a grande dificuldade que se tem em singularizar a conduta destes agentes estatais e, ainda, de tentar responsabilizá-los posteriormente. Tal assunto se trata, em sentido amplo, da responsabilização do Estado quando (por meio de seus agentes) cometer atos ilícitos contra os cidadãos.

Com a observância da determinação constante do artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)⁶, constatou-se diferentes possibilidades de responsabilizar o Estado, por meio do ente político União, já que, com a assunção deste oneroso encargo, o Estado possivelmente estaria se arriscando além do que lhe era permitido na Carta Magna.

Assim, neste estudo se destacará a possibilidade de responsabilização do Estado brasileiro, por algum dano que um particular venha a cometer a entidades estrangeiras de direito privado, e se alguma legislação infraconstitucional pode ampliar aquilo que é inculpidado na Carta Magna do país.

Tal situação foi constatada na Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), que estabeleceu uma responsabilidade, diversa daquela inculpada na Constituição Federal, a um

⁴ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

⁶ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

ente federativo que deveria assumir responsabilidades além daquilo que lhe competia, mesmo que um particular (não agente público) viesse a cometer danos a outrem.

Os grandes questionamentos a serem realizados diante da interpretação da lei seriam: pode a União responder por danos cometidos por terceiros (não sendo estes particulares, agentes públicos, no exercício de suas funções)? Pode uma lei infraconstitucional estabelecer responsabilidade diversa daquela insculpida no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal?

Diante destas questões, o objeto principal a ser analisado nesta monografia tratar-se-á da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012) e dos seus desdobramentos atinentes à responsabilidade estatal, já que a lei em estudo repassa uma ideia de que haveria uma possível exacerbação daquilo que é delineado na Constituição Federal de 1988.

O objetivo principal da pesquisa a ser apresentada dará ênfase nas situações em que a União teria a responsabilidade de ressarcir prejuízos causados à entidade organizadora do evento e, ainda, demonstrar por quais motivos o legislador entendeu que deveria existir uma espécie de privilégio ou prerrogativa à entidade organizadora (FIFA).

O tema é de extrema relevância, haja vista que o estudo da responsabilidade extracontratual do Estado é assunto que guarda importância não apenas para o âmbito jurídico e acadêmico, mas também, para a sociedade em geral. Pois, sendo esta a fonte de custeio de possíveis prejuízos que o Estado venha a arcar, primordial se faz conhecer (para aqueles que ainda não tiveram nenhum tipo de contato com a matéria) e aprofundar (para aqueles que já conheciam o teor do assunto) os conhecimentos acerca da temática exposta.

Desta forma, merece imprescindível destaque a situação *sui generis* pela qual o Estado brasileiro passou a responder com a promulgação da Lei nº 12.663/2012 (chamada Lei Geral da Copa).

1. DA RESPONSABILIDADE

Antes propriamente de se adentrar no tema relacionado à Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), faz-se necessário realizar uma breve digressão histórica acerca do surgimento do Estado, em cotejo com a evolução da questão da responsabilidade civil.

Sendo assim, a partir do surgimento do Estado, e diante do agrupamento das pessoas, determinadas condutas começaram a gerar danos entre os semelhantes. O Estado (incipiente que era) não regulava de forma clara as formas de responsabilização entre as pessoas e nem tampouco a responsabilidade entre o próprio Estado e a sociedade.

Em um momento inicial, a responsabilidade era vista apenas como uma forma de vingança, em que aquele que sofreu uma injustiça poderia utilizar de seus próprios meios para obter a compensação daquele prejuízo. Neste sentido, é que destacou Arnaldo Rizzardo:

“É incontroverso que a responsabilidade, numa fase inicial das comunidades, não passava de um direito à vingança. A pessoa que sofria um mal podia, pelo próprio arbítrio, ir à desforra, ou buscar fazer justiça pelas próprias forças, no que não era reprimida pelo poder estatal que então existia”⁷.

Em se tratando de responsabilidade das pessoas comuns, é de se notar que, nem mesmo nos primórdios das civilizações, o Estado não agia de uma forma mais intervencionista (como será destacado adiante), mas sim deixava às pessoas o encargo de buscar a reparação por si mesmas. Pela ausência de definições legais e de regramentos que estabelecessem a modalidade de as pessoas buscarem eventual ressarcimento, aquele que sofria um prejuízo, teria que buscar, por si próprio, o restabelecimento dos danos à sua esfera de direitos. Assim destacou Arnaldo Rizzardo, citando até mesmo a Bíblia Sagrada para explicitar seu posicionamento:

“A forma de reparação ou de fazer justiça ficava entregue ao lesado. O próprio Evangelho retrata essa organização de justiça, como na parábola do mau devedor, contada por Cristo, que, perdoado em muito pelo credor, não soube relegar pequena quantia que um servo lhe devia. Em consequência, seu credor o prendeu, mandou castigá-lo, mantendo-o sob algemas até pagar toda a dívida”⁸

Entendia-se a responsabilidade, no início dos Estados, como uma espécie de resposta imediata a um mal provocado por alguém em detrimento de outrem. O Estado não intervinha nas relações sociais e, portanto, não se preocupava com tais situações. Novamente, o entendimento de Arnaldo Rizzardo ilustra o que se expôs:

⁷ RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 29.

⁸ BIBLIA. Português. *Bíblia sagrada*. Tradução: Centro Bíblico Católico. 34. ed. São Paulo: Ave Maria, 2008. Apud RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 30.

“Nos primórdios das civilizações, tinha-se em conta apenas o mal praticado, pouco relevando o caráter da voluntariedade, ou de culpa, das ações prejudiciais ou ofensivas. A reação era imediata, sem maiores indagações na equivalência entre o mal e a penalização”⁹

De acordo com Maria Helena Diniz, a responsabilidade advém de um conjunto de situações que ocasionaram na culminação do estudo da responsabilidade, tema este que seria o grande problema da atualidade:

“As exigências da vida moderna, as condições econômicas do desenvolvimento técnico-industrial fizeram com que a “responsabilidade civil” se tornasse o grande problema da atualidade”¹⁰

Com o cuidado de não abordar de forma específica a responsabilidade pessoal e comum, advindas das relações travadas entre particulares (tratadas pelo Código Civil Brasileiro e por outras legislações específicas), este trabalho pretende demonstrar (aprioristicamente) o estudo das evoluções das teorias de responsabilização do ente estatal, tratando especificamente das situações em que o Estado deverá responder pelos danos que causar a terceiros, por meio de seus agentes, a fim de, em outro momento (futuro), adentrar no conteúdo mais específico a que este trabalho se refere, qual seja a responsabilidade extracontratual do Estado advindo da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012).

1.1 Responsabilidade civil e responsabilidade extracontratual

A responsabilização do Estado é tema que ainda gera grandes controvérsias na doutrina e na jurisprudência brasileira, tendo fomentado acalorados debates sobre qual modalidade de responsabilidade utilizar em determinadas situações concretas. Neste sentido, ainda hoje há grande divergência em razão da nomenclatura que deve ser dada à responsabilidade estatal, se responsabilidade civil do Estado ou responsabilidade extracontratual do Estado.

Grande parte da doutrina adota, ao se referir ao compromisso do Estado para com os administrados, a denominação de responsabilidade civil do Estado. Contudo, é de se notar (como se verá adiante) que esse tipo de responsabilização (civil) advém de uma relação contratual (regulada pelo Código Civil), em que as partes estabelecem um acordo comum e estão dispostas a cumprir os seus termos. É o que destacam Hálisson Rodrigo Lopes e Natália Spósito Lemos no artigo “*A responsabilidade civil extracontratual do Estado*”, ao explicitar os termos da responsabilidade civil advinda de relações contratuais:

⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 29.

¹⁰ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil*. 27. ed. Vol. 7. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 48.

“A responsabilidade contratual está estritamente ligada a uma obrigação jurídica preexistente firmada entre o autor e a vítima do dano, esta obrigação pode ser derivada da lei, de um contrato ou mesmo um preceito geral de Direito. Dessa forma, o autor de um dano será responsável quando violar norma contratual, ou seja, a responsabilidade será gerada pelo inadimplemento da obrigação estabelecida em um contrato, lembrando que o ônus da prova caberá ao devedor que deverá provar se houve alguma excludente de ilicitude ou se agiu ou não com culpa”¹¹

Seguindo ideia semelhante, José Cretella Júnior destaca que:

“[...] deriva da infração de cláusulas aceitas pelas partes, responsabilidade na qual se incorre por inobservância de deveres particulares, derivados do vínculo contratual assumido por determinada pessoa”¹²

Em sentido contrário, a denominação responsabilidade extracontratual do Estado parece ser a mais adequada ao tema (apesar de não ser maioria entre os doutrinadores da área), em razão da sua tecnicidade. O termo “extracontratual” quer se referir a uma responsabilidade que não se consubstancia em vontade das partes, reguladas por um contrato comum. Tal denominação quer se referir a ideia de que trata-se de uma responsabilidade imposta pela lei (no caso do Estado brasileiro, da própria Constituição Federal, artigo 37, parágrafo 6º)¹³, não cabendo margem a juízos de valores e critérios de vontade, como natural do direito privado. Assim entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao explicitar sua opinião referente ao tema:

“Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”¹⁴

Corroborando tal posicionamento, Sérgio Cavalieri Filho traduz de forma clara a responsabilidade extracontratual:

“Haverá por seu turno, responsabilidade extracontratual se o dever jurídico violado não estiver previsto no contrato, mas sim na lei ou na ordem jurídica”¹⁵ (grifo meu)

Logo, sem se alongar demais nas tratativas acerca da distinção da denominação da responsabilidade estatal, neste trabalho será utilizada a expressão

¹¹ LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10290&revista_caderno=4>. Acesso em: 15 maio 2014.

¹² CRETILLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 25.

¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 643.

¹⁵ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 130.

Responsabilidade Extracontratual do Estado, em razão de o termo possuir maior rigor técnico e por ser mais adequado aos novos paradigmas do Direito Administrativo Moderno.

1.2 Fundamentos da responsabilidade estatal

A responsabilidade estatal pode decorrer de atos ilícitos ou até mesmo de atos lícitos, desde que todos estes sejam praticados por seus agentes. Na primeira situação (danos a terceiros praticados pelo Estado por meio de atos ilícitos), tal raciocínio parte de uma premissa comum do Direito Civil, pelo qual aquele causador de dano a outrem, em desobediência ao ordenamento legal, deve ressarcir o lesionado¹⁶. Não seria diferente a sua utilização para o Estado, porquanto pessoa jurídica que é, deve assumir suas responsabilidades quando praticar atos lesivos às pessoas, atendendo assim ao princípio constitucional da legalidade. Quando as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado (prestadoras de serviço público) causarem danos a terceiros (por meio de seus agentes) e, portanto, agirem em dissonância com a Constituição Federal, estarão sujeitos às penalidades impostas por seus atos. Neste sentido, já destacou a Carta Maior da República em seu artigo 37, parágrafo 6º:

“§ 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”¹⁷

De tal forma já destacou João Agnaldo Donizeti Gandini, em seu artigo “*Responsabilidade do Estado pelos movimentos multitudinários: Sua natureza objetiva*”:

“Todavia, o fundamento da responsabilidade por atos ilícitos decorre da infringência do Princípio da Legalidade, quer dizer, o agente público pratica um ato contrário à lei ou deixa de praticá-lo quando imposto por lei, causando danos a alguém. Tal reparação será devida pelo Estado, ressalvada ação de regresso contra o agente, autor da conduta ilícita, devendo este ressarcir o prejuízo experimentado pelo erário”¹⁸

Por conseguinte, na segunda situação (danos a terceiros praticados pelo Estado por meio de atos lícitos), o Estado ao praticar atos lícitos (como exemplo, no exercício

¹⁶ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

¹⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 05 abril 2014.

¹⁸ GANDINI, João Agnaldo; RANGEL, Luciana Rastelli; MARTINS, Cláudia Regina. *Responsabilidade do Estado pelos movimentos multitudinários: Sua natureza objetiva*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, III, n. 8, fev 2002. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=2046&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em maio 2014.

da própria atividade administrativa) pode causar danos aos administrados, por meio de seus agentes.

Em determinadas situações concretas, alguns cidadãos podem sofrer danos que outros não suportarão (em virtude de uma relação jurídica travada com o Estado e aqueles cidadãos, por exemplo), ocorrendo assim uma situação de desigualdade em relação àqueles que não sofrerão tais prejuízos. Por essas razões é que o segundo fundamento mais acatado na doutrina para fundamentar a responsabilização do Estado é aquele que leva em conta o princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos. Neste sentido, já destacou (novamente) João Agnaldo Donizeti Gandini ao estabelecer uma explanação sobre a responsabilidade do Estado, na prática de atos lícitos:

“Neste caso, se o dano sobrevier de atos lícitos causados pelos agentes a serviço da Administração Pública, a indenização será devida pela comunidade como um todo, pois o ato ou fato administrativo é de interesse coletivo, sendo o lesado ressarcido com o dinheiro dos tributos arrecadados pelo Estado”¹⁹

Em apertada síntese, Celso Antônio Bandeira de Mello estabeleceu o fundamento da responsabilização do Estado, baseado no princípio da repartição isonômica dos encargos e tributos arrecadados:

“No caso de comportamentos lícitos, assim como na hipótese de danos ligados a situação criada pelo Poder Público, é entendido que o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, o que faz evitar que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. Por conseguinte, seu fundamento é o Princípio da Igualdade, noção básica do Estado de Direito”.²⁰

Desta forma, expostos os fundamentos principais que explicitam a responsabilidade extracontratual do Estado, passa-se a realizar um breve estudo sobre o surgimento e evolução das diversas teorias de responsabilização.

A evolução dos pensamentos referentes às teorias de responsabilidade estatal passou por grandes momentos, sendo que as mais importantes implicações acerca do assunto, ainda são usadas até os dias atuais ou já foram superadas, obviamente, por não mais se adequarem aos reais conceitos de justiça e equidade tão buscados pelas sociedades atuais.

¹⁹ GANDINI, João Agnaldo; RANGEL, Luciana Rastelli; MARTINS, Cláudia Regina. *Responsabilidade do Estado pelos movimentos multitudinários: Sua natureza objetiva*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, III, n. 8, fev 2002. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=2046&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em maio 2014.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p.790.

1.3 Evolução das teorias de responsabilidade estatal

Parte da doutrina²¹ sugere que o Estado, por meio de seus agentes em exercício, não pode se eximir de culpa, quando praticar atos lesivos a terceiros. Porém, é necessário destacar que, diante da evolução das teorias de responsabilização referentes aos Estados (em um sentido geral), já existiram outros pensamentos que retiravam do ente estatal a obrigação de reparar atos lesivos praticados por seus representantes, que são de grande importância para o entendimento do assunto como um todo. Neste sentido já destacou Saulo José Casali Bahia:

“O importante é fixar que, na evolução das teorias acerca da responsabilidade civil do Estado, estas não se sucederam por substituição umas às outras. A aceitação de uma teoria não representa o abandono ou o esquecimento de outra. Ao contrário, o mundo jurídico verificou a coexistência progressiva destas teorias”²²

As teorias de responsabilização passaram por algumas facetas para que se chegasse ao atual entendimento. Passou-se por várias tentativas com a intenção de tentar responsabilizar o Estado, contudo, evidente que ainda existe uma certa dificuldade de fazê-lo em determinadas situações concretas, haja vista a falta de legislações e normativos infraconstitucionais que regulem as situações específicas. Como já destacou Maria Helena Diniz:

“O tema “responsabilidade civil”, pela sua vastidão, por ser atinente a todos os ramos do Direito, e não apenas ao Direito Civil e pela complexidade que engendra, além de árduo, não se encontra bem estruturado nem na legislação nem na seara doutrinária e jurisprudencial, erigindo-se, por isso, num desafio a todos os que pretendam escrever sobre ele”²³

Os administrativistas mais conceituados no tema, em breve resumo, entendem que o Estado (em um primeiro momento, natural de regimes monárquicos) era irresponsável, não respondendo de nenhuma forma pelos atos de seus agentes. Por conseguinte, passou-se à fase da responsabilidade subjetiva (relacionada à culpa) e posteriormente à fase da responsabilidade objetiva (esta aplicável de forma diversa, a depender do ordenamento positivo). Já destacou Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

“A regra adotada, por muito tempo, foi a da irresponsabilidade; caminhou-se, depois, para a responsabilidade subjetiva, vinculada à culpa, ainda hoje aceita em várias hipóteses; evoluiu-se, posteriormente, para a teoria da responsabilidade objetiva, aplicável, no entanto, diante de requisitos variáveis de um sistema para outro, de acordo com normas impostas pelo direito positivo”²⁴

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 560.

²² BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do estado*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 28.

²³ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil*. 27.ed. Vol.7. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 35.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 742.

De tal importância é o tema que é necessário explicitar, em sucinto resumo, os períodos históricos de cada uma das fases de responsabilização do Estado, a fim de que seja esclarecido de forma objetiva os pormenores de sua evolução.

1.4 Teoria da irresponsabilidade

O Estado era visto como algo que era inalcançável, indemandável. Por isso, os danos e prejuízos que viessem a ser causados pelo Estado a um particular eram impossíveis de serem imputados a alguém. Entre as várias razões que justificavam esses privilégios, destacava-se a ideia de que o Estado era a expressão da Lei e do Direito, e por tal razão, era impossível qualificá-lo como um transgressor desta mesma Lei e deste Direito. Segundo Yussef Said Cahali:

“Resguardava-se, assim, o Estado regalista, na sua prepotência de não contradição: o Estado é órgão gerador do direito, cabendo-lhe a tutela dele; ao exercer a tutela jurídica, o Estado não atenta contra a ordem jurídica, pois, sendo ele próprio o direito, jamais praticaria injustiças”²⁵

Entendia-se ainda o Estado como uma verdadeira expressão da nação e, por isso, indemandável juridicamente e quando cometesse algum dano, estaria exercendo a sua atividade legítima de representar a nação. Esta ideia de irresponsabilidade estatal encontrava fundamento na ideia de soberania. Já afirmou Maria Sylvia Zanella Di Pietro o seguinte:

“A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de **soberania**: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele”²⁶

Os ingleses acreditavam na famosa máxima *the king can do no wrong* (o rei não pode errar), estabelecendo a total inatingibilidade do rei quando praticasse algum ato danoso a outrem, o que era compreensível naquele momento, haja vista a baixa instrução popular e ausência de direitos fundamentais mínimos garantidos à sociedade. Conforme destacou Yussef Said Cahali (citando Cretella Júnior):

“A teoria da irresponsabilidade estatal, lembra Cretella Júnior, “prevaleceu na época dos Estados despóticos ou absolutos em que vigorava o princípio incontestável: o rei não erra (*the king can do no wrong*), o que agradou ao príncipe tem força de lei (*quando principi habet legis vigorem*), o Estado sou eu (*l'État c'est moi*)”²⁷

²⁵ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.18.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 641

²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.61 *Apud* CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 20

Diante disso, entendia-se também que nem mesmo os altos funcionários da Corte poderiam ser responsabilizados por ilegalidades cometidas, haja vista serem eles representantes do rei e da Corte diante da sociedade. Os franceses traziam o mesmo ideal, contudo sob o manto francês do *le roi ne peut mal faire* (o rei não pode fazer mal). Já afirmou Saulo José Casali:

“E não apenas o rei, mas todos os altos funcionários (*Servants of the Crown*) que representassem o Estado”²⁸

Em Roma, defendia-se a ideia de que o Fisco representava o Estado (já que este não possuía personalidade própria), resguardando seus bens. Contudo, como o rei era a representação de Deus na terra, continuava ele impune à responsabilidade, frutos do direito divino. É o que destaca em sua obra Sônia Sterman, aduzindo que:

“Mas, como vigorava a teoria do direito divino, sendo o soberano o representante de Deus na terra, continuava ele impune à responsabilidade”²⁹

Por conseguinte e diante da injustiça que aflorava a sociedade, surgiu ainda a teoria do mandato, pela qual o agente público era um representante estatal que, quando agisse de forma irregular, transgredindo aquilo que foi estabelecido no mandato entre este e o Estado, estaria agindo em desconformidade com a vontade estatal e, portanto, não deveria o Estado ser responsabilizado por danos que não deu causa.

Diante disso, passou-se, em certo tempo, a admitir a responsabilidade pessoal do funcionário, destacando-se esta inclusive como o primeiro tipo de responsabilidade que existiu na seara estatal. Nas palavras de Edmir Netto de Araújo, a irresponsabilidade estatal se fundamentava nos seguintes argumentos:

“1º) O Estado, por ser pessoa jurídica ou ficção legal, não tem vontade própria; 2º) Como o Estado, pessoa jurídica, age por intermédio de seus funcionários, não se entende que queira praticar atos ilícitos. Se os representantes legais os praticam, é a eles, e não ao Estado, que a responsabilidade cabe; 3º) Sendo absurdo supor que os funcionários estão autorizados a agir fora da lei, subentende-se que, quando o fazem, agem fora de sua qualidade de funcionários e não é possível, pois, atribuir a responsabilidade ao Estado”³⁰

No âmbito do Brasil, citando a Lei de Responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado de 1827, destacou Maurício Jorge Pereira da Mota aquilo que seria a primeira forma de responsabilização de alguém agindo em nome do Estado:

²⁸ BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do Estado*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 32

²⁹ STERMAN, Sônia. *Responsabilidade do Estado*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 48

³⁰ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 826

“A lei de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado de 15 de outubro de 1827 estabeleceu expressamente que os Ministros e Secretários de Estado responsáveis por traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei ou dissipação dos bens públicos sujeitavam-se à reparação do dano à parte lesada ou à fazenda pública, sem prejuízo da responsabilidade criminal correspondente”³¹

Percebe-se então que o Estado continuava a ser irresponsável por seus atos e quando cometesse danos a particulares, por meio de seus agentes, estes que deveriam ser responsabilizados, assumindo os encargos decorrentes de suas ações. Portanto, tais agentes públicos não possuíam nenhum tipo de segurança jurídica, caso viessem a errar, no exercício de suas atribuições, ficando o Estado ileso de responder por possíveis danos. Necessário se faz destacar, artigo da lei que estabelecia a responsabilidade dos agentes e a irresponsabilidade estatal também no Brasil:

“Lei de 15 de Outubro de 1827

EMENTA: Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado.

Art. 3º São responsáveis por abuso de poder:

§ 1º Usando mal da sua autoridade nos actos não especificados na lei, que tenham produzidos prejuízo, ou damno provado ao Estado, ou a qualquer particular.
Parágrafo único. Além disso a reparação do damno á parte, havendo-a ou á Fazenda Publica, quando esta seja interessada, sem o que não voltará á Côrte”³²

Assim, observadas as diversas ilegalidades e injustiças cometidas pelo ente estatal e diante das reiteradas condutas danosas cometidas (por meio de seus agentes), as pessoas passaram a sentir-se prejudicadas por tais ações. O Estado, como pessoa jurídica que era, portanto dotado de personalidade jurídica, capaz de possuir direitos e contrair obrigações, deveria assumir os encargos e prejuízos que causasse. Yussef Said Cahali defende este ponto:

“Na doutrina, pôs-se em evidência que a teoria da irresponsabilidade representava clamorosa injustiça, resolvendo-se na própria negação do direito: se o Estado se constitui para a tutela do direito, não tinha sentido que ele próprio o violasse impunemente; o Estado, como sujeito dotado de personalidade, é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, nada justificando a sua irresponsabilidade”³³

Diante destas situações, surgem novos fundamentos para que o Estado (naquele momento irresponsável) respondesse aos prejuízos que causasse. É neste sentido que

³¹ MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do estado legislador*. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 23.

³² BRASIL. *Lei de 15 de Outubro de 1827*. Dispõe sobre a responsabilidade dos ministros e secretários de estado e dos conselheiros de estado. Coleção de Leis do império do Brasil, 1827. Pagina54. Volume I. pt1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 24 abril 2014.

³³ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 23

destacou Edmir Netto de Araújo ao ressaltar quais foram os fundamentos que superaram esta teoria:

“1º) A teoria da ficção legal, superada em nossos dias, não justifica a irresponsabilidade do Estado, cuja vontade autônoma se supõe; 2º) o princípio geral da culpa *in elegendo e in vigilando* aplica-se ao Estado, pessoa dotada de capacidade; 3º) O Estado como ente dotado de personalidade, é sujeito dotado de personalidade, é sujeito a direitos e obrigações”³⁴

Evidenciou-se então, naquele momento, que o Estado era um ente irresponsável e que não possuía nenhum dever de ressarcimento para com os administrados. Com o desenvolvimento desta teoria, os agentes públicos é que passaram a ser responsabilizados pelos atos danosos cometidos em nome do Estado.

Evidentemente que esta modalidade de responsabilização (ou sua ausência) não sobreviveria por muito tempo na sociedade, sendo aceita apenas em regimes monárquicos absolutistas. Diante dos mandos e desmandos daquele Estado injusto, passou-se a existir outros tipos de responsabilização, conforme será visto a seguir.

1.5 Teorias Civilistas

Diante das várias arbitrariedades estatais cometidas, as pessoas passaram a indignar-se com as situações decorrentes daquela irresponsabilidade. Foi o famoso “*Caso Blanco*” que deu início à responsabilidade do Estado, ainda que de forma reflexa. Nos dizeres de José Cretella Júnior (que melhor sintetizou o caso):

“No ano de 1873, a menina AGNÉS BLANCO, ao cruzar os trilhos que cortavam uma rua da cidade francesa de Bordeaux, foi colhida pelo vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que transportava matéria-prima de um para outro edifício. O pai da menor move, perante os tribunais judiciários, uma ação civil de indenização contra o prefeito do Departamento da Gironda, com o fundamento de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos ocasionados a terceiros, em decorrência da ação danosa de seus agentes”³⁵

A decisão adotada no caso concreto foi no sentido de conceder a indenização ao requerente. Este caso foi o marco de passagem de um Estado irresponsável e descompromissado para com a sociedade, para um Estado responsável. Responsável, porém, não na esfera comum, e sim na esfera pública adotando princípios que extrapolariam o Direito Civil comum.

³⁴ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 827.

³⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 23.

Atos de império e atos de gestão

Com o importante marco originário do “*Caso Blanco*”, o Estado passou a ser observado a partir de outros focos. Constatou-se que o Estado agia ora praticando atos de império, ora praticando atos de gestão.

Quando o Estado atuava exercendo atos próprios atinentes à soberania, à autoridade pública sobre os administrados, como nas situações de proteção e segurança nacional, desapropriações, requisições e outras, estaria por praticar os chamados atos de império. Exemplificando tais situações, Edmir Netto de Araújo afirma:

“Todavia, poderia também praticar determinados atos que seriam a manifestação da soberania, da autoridade pública, como requisições e atos relativos à segurança da nação e sua defesa: em resumo, todos aqueles que envolvessem uma parcela do exercício do poder soberano estatal, permitindo, negando ou mesmo determinando algo aos membros dessa coletividade. Tais são os *atos de império*”³⁶

Nesta modalidade de atuação (maior parte dos atos estatais), a responsabilidade não é regida por normas do direito privado, mas sim por normas de direito público, já que os agentes estatais atuavam na qualidade de representantes da vontade soberana do Estado. Nesta toada, Yussef Said Cahali destaca que o Estado ainda era intocável, quando atuava nesta condição:

“Em condições tais, agindo o Estado no exercício de sua soberania, na qualidade de poder supremo, supra individual, os atos praticados nessa qualidade, atos de *jure imperii*, restariam incólumes a qualquer julgamento e, mesmo quando danosos para os súditos, seriam insuscetíveis de gerar direito à reparação”³⁷

Diferentemente era a situação quando os agentes estatais atuavam na condição de pessoa jurídica, praticante de atos privados, como nos casos de contratação de serviços, alienações, trocas, aquisições entre outras.

Neste modelo, o Estado equiparava-se a uma empresa comum: foram os chamados atos de gestão. Já destacou Edmir Netto de Araújo em sua obra que:

“O agente público poderia praticar *atos de gestão*, tais como alienações, contratos, trocas, aquisições, em suma, atos que o Estado pratica como se fosse um particular administrando seu patrimônio”³⁸

Na prática destes atos de gestão (natureza privada), a responsabilidade estatal é entendida como uma responsabilidade inerente ao Direito privado, exigindo-se, contudo, a conduta culposa do agente. Afirmou Yussef Said Cahali que:

³⁶ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 827.

³⁷ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 23.

³⁸ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 826.

“Todavia, na prática de atos de *jure gestionis*, o Estado equipara-se ao particular, podendo ter sua responsabilidade civil reconhecida, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros; distinguia-se, então, conforme tivesse havido ou não culpa do funcionário: havendo culpa, a indenização seria devida; sem culpa, não haveria ressarcimento do dano”³⁹

Logo, apesar de esta modalidade de responsabilização ter aberto brechas na solidificada irresponsabilidade do Estado (fundamentada majoritariamente na soberania), não atendia completamente aos prejudicados pela ausência de enunciados que a regulassem. Já afirmou Hely Lopes Meirelles que:

“Todo ato ou omissão de agente administrativo, desde que lesivo e injusto, é reparável pela Fazenda Pública, sem se indagar se provém do *jus imperii* ou do *jus gestionis*, uma vez que ambos são formas da atuação administrativa”⁴⁰

De resto, constatou-se, portanto, que esta modalidade não prosperaria por longo tempo, tendo em vista que a ideia de fazer diferenciação do Estado, em relação aos atos que praticar, afrontava a pretensão de ressarcimento daquele cidadão que fora prejudicado, pois não haveria possibilidade de distinguir se o ente estatal praticou ato de império ou ato de gestão, dificultando demais o encargo do cidadão.

Culpa civilista

Em razão da dificuldade em estabelecer diferenciação entre os atos de império e dos atos de gestão, em relação a qual faceta o Estado estaria atuando, procurou-se direcionar o ponto principal da responsabilidade pública para a esfera da culpa (negligência, imprudência e imperícia) no âmbito do Direito Civil.

O Estado, ficção jurídica que é, não possuía meios materiais para que pudesse realizar suas atividades sozinho e por conseguinte, também ser responsabilizado. Por esta razão, é que delega/outorga aos seus agentes (pessoas naturais) o poder-dever de praticar atos em seu nome. Em exposição clara, afirmou José Cretella Júnior:

“Para que o Estado responda com seu patrimônio pelos danos que o administrado venha a sofrer é necessário, então, que ocorra a *culpa*. Culpa de quem? Da administração, de maneira alguma, porque a pessoa jurídica é insuscetível, em si, de ser responsabilizada. Quem comete o ato prejudicial é a pessoa física do funcionário”⁴¹

³⁹ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p.22.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.562.

⁴¹ CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 52.

Sem se aproximar demais das teorias de representação ou outorga adotadas para explicar a transferência de atribuições a estas pessoas, que depois passaria a ser acatada pela teoria do órgão (cujo maior expositor foi Otto Von Gierke), foi que o Estado passou a ser responsabilizado somente quando o agente público (representante do Estado), houvesse incorrido em culpa, ou seja, só seria responsável o Estado por atos praticados sob o manto da negligência, imprudência e imperícia. De tal modo, já destacou Edmir Netto de Araújo:

“A responsabilidade, uma vez que o ato danoso ao administrado é praticado pela pessoa física do funcionário, somente seria referível ao Estado quando ocorresse a culpa. Assim, só os atos que revelassem a existência de *imprudência, negligência ou imperícia* do agente público na sua prática, ocasionando prejuízos, poderiam ser considerados para a responsabilização do ente público, pois os atos *dolosos* seriam imputados **diretamente** ao funcionário”⁴²

Percebe-se que o Estado passou a assumir os danos decorrentes de ações culposas realizadas por seus agentes, contudo, ainda repassava uma ideia (reflexa) de que, quando causasse danos dolosos, ao agente público é que caberia o ressarcimento.

Diante destas possibilidades, observou-se que esta forma de responsabilização já era um progresso em atenção às demais. Contudo, os critérios utilizados para se constatar a responsabilidade estatal ainda estavam consubstanciados no Direito Civil, fato que gerava problemas de diversas ordens, por ter o Direito Público princípios próprios e peculiares à consecução de seus fins. Neste sentido, destaca Edmir Netto de Araújo em sua obra:

“Assim, estabelecer-se a condicionante da natureza dos atos de seu agente para a responsabilização do poder Público, além de injusto, não é juridicamente adequado; da mesma forma, subordinar-se o restabelecimento do equilíbrio patrimonial do administrado a peculiaridades de conduta do agente público é odioso e não resolve, pois haverá sempre interpretações subjetivas em demasia, tendentes a eximir o Estado da responsabilidade pelo dano. Ou mesmo (e isso não é assim tão incomum) para promover-se perseguições a servidores públicos”⁴³

Por decorrência da não aceitação desta modalidade de teoria entre os estudiosos do tema e até mesmo da própria sociedade (que dificilmente conseguia reaver o seu patrimônio), os estudos acerca da responsabilização do Estado passaram a tratar de teorias próprias e específicas para o Direito Público, consubstanciadas em princípios específicos e peculiares atinentes à atividade administrativa, abandonando portanto as teorias civilistas.

⁴² ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.829.

⁴³ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.832.

1.6 Teorias Publicistas

Com o desenvolvimento das teorias de responsabilização, percebeu-se que as teorias civilistas não atendiam mais às pretensões sociais de ressarcimento, objetivando-se que o Estado passasse a ser regido por normas próprias e por princípios específicos. Fica evidenciado que o agente público não é apenas um preposto do Estado, mas sim age em nome dele. Neste sentido Edmir Netto de Araújo afirma:

“Ficou claro, na doutrina que o servidor público deixa de ser apenas simples *preposto* (como se entende em Direito Civil) do Estado, mas age em nome deste, com autoridade pública que lhe confere sua competência legal”⁴⁴

É nesta esteira que surgem subdivisões às teorias publicistas, estabelecendo critérios mais efetivos na busca pelo ressarcimento do cidadão frente ao Estado.

Falta do serviço ou *faute du service*

Diante destes novos entendimentos é que surgem novas teorias para responsabilizar o Estado, entre elas a teoria da culpa administrativa ou conhecida também como *falta do serviço*. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“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 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”⁴⁵

Referida teoria tenta demonstrar que em situações diversas (quando ocorre falta do serviço por: não funcionamento, quando deveria funcionar; mal funcionamento ou funcionamento atrasado), o Estado tem o dever de ressarcir os danos causados aos administrados. Aqui, a culpa individual (como era entendida no Direito Privado) passou a ficar em um segundo plano, objetivando que a culpa por tais erros ou faltas (*faute*) sejam imputados ao Estado. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em face dos princípios publicísticos não é necessária a identificação de uma culpa *individual* para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela idéia denominada de *faute du service* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou “falta do serviço quando este não funciona, *devendo funcionar*, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva”⁴⁶.

⁴⁴ ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.830.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 646

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 927.

Aquele que sofria os danos decorrentes pelas situações descritas (mal funcionamento; funcionamento atrasado ou não funcionamento) teria o encargo de comprovar que o prejuízo ocasionado decorreu de um mau funcionamento e que o ente estatal agiu de forma culpável, cabendo àquele o ônus de provar se existiu alguma negligência, imprudência ou imperícia do agente. Segundo ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

“Por esse motivo. Para que o lesado pudesse exercer seu direito à reparação dos prejuízos, era necessário que comprovasse que o fato danoso se originava do mau funcionamento do serviço e que, em consequência, teria o Estado atuado culposamente. Cabia-lhe, ainda, o ônus de provar o elemento culpa”⁴⁷

Cumprido destacar que, apesar de alguns doutrinadores discorrerem de modo diverso, parte da doutrina⁴⁸ entende que essa modalidade de responsabilidade imputada ao Estado é entendida como a responsabilidade subjetiva, haja vista a necessidade daquele que sofreu o dano buscar, por seus próprios meios, comprovar que o agente público agiu com culpa (em sentido amplo) e comprovar o mau funcionamento da máquina estatal. Diante desta situação, Celso Antônio Bandeira de Mello estabeleceu uma sutil e importante diferenciação entre responsabilidade objetiva (conforme se verá em tópico adiante) e responsabilidade subjetiva explicitando que:

“Há responsabilidade objetiva quando basta para caracterizá-la a simples relação causal entre um acontecimento e o efeito que produz. Há responsabilidade subjetiva quando para caracterizá-la é necessário que a conduta geradora de dano revele deliberação na prática do comportamento proibido ou desatendimento indesejado dos padrões de empenho, atenção ou habilidade normais (culpa) *legalmente exigíveis*, de tal sorte que *o direito em uma ou outra hipótese resulta transgredido*. Por isso é sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar, e de acordo com certos padrões, *não atua* ou *atua insuficientemente* para deter o evento lesivo”⁴⁹

Logo, com o abandono das teorias civilistas e posteriormente com a adoção da teoria da falta do serviço, percebe-se que o leque de direitos do cidadão (em relação ao ressarcimento dos prejuízos causados pelo Estado) estaria por aumentar de forma gradativa. Diante desta observação, surge a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, conforme a seguir se demonstra.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27.ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2013. P. 554

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 649.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 929.

Teorias Objetivas

Teoria do risco administrativo

Ultrapassadas as teorias anteriores, desde a irresponsabilidade irrestrita do Estado (teoria da irresponsabilidade estatal) até a teoria anteriormente destacada (teoria da falta do serviço), surge a teoria denominada de risco administrativo, que serviria de fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado.

Nesta teoria não é exigível nenhuma falta de serviço (em suas três modalidades) ou alguma culpa (em sentido amplo) dos agentes públicos: só era exigível a lesão à esfera patrimonial do administrado. Em comparação ao instituto anterior, naquela exigia-se a *falta do serviço*. Na responsabilidade consubstanciada no risco administrativo, exige-se apenas que o fato realizado pelo Estado (fato do serviço) ocasione danos ao lesado. Nesta esteira, aduz Hely Lopes Meirelles:

“A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. Na teoria da culpa administrativa exige-se a *falta do serviço*; na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o *fato do serviço*. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; nesta, é inferida do fato lesivo da Administração”⁵⁰

O fundamento desta teoria encontra sentido na divisão igualitária dos encargos públicos. Tal princípio destaca, de forma sucinta, que como todos contribuem por meio de tributos e usufruem da atuação positiva do Estado (por meio de saúde pública; segurança pública; previdência social; transporte público etc), quando o Estado agir de forma negativa (causando prejuízos a alguns membros da sociedade), as pessoas que outrora se beneficiaram daquela atuação positiva devem arcar com os ônus decorrentes da atuação negativa, por meio da utilização dos recursos públicos para ressarcimento daquele que foi lesado. É o que assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro em sua obra, explicitando o princípio da igualdade de todos perante os encargos:

“O princípio significa que, assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário”⁵¹

Diante disso, o cidadão comum passou a obter um leque ainda maior de possibilidades de responsabilizar a Administração, devendo ao administrado apenas a

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.611.

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 648.

comprovação de que devido à atividade ou omissão estatal, lícita ou ilícita, sofreu danos à sua esfera de direitos. É desta forma que afirma José dos Santos Carvalho Filho:

“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”⁵²

Destaca-se ainda que a teoria do risco administrativo, embora não faça exigência da culpa do Estado, autoriza que o ente estatal busque a atenuação ou até mesmo a exclusão da responsabilidade, quando comprovar que a vítima é quem deu causa ao dano ou que o dano decorreu de fatos imprevisíveis (força maior e casos fortuitos). Ou seja, na teoria da culpa administrativa, o lesionado é quem deveria buscar a comprovação da culpa do Estado. No caso da teoria do risco, o lesionado apenas comprova a conduta do Estado, o dano sofrido e um nexos causalidade existente entre os dois. Na verdade, há uma inversão do ônus da culpa, que passa ao Estado. Desta forma aduz inteligentemente Hely Lopes Meirelles:

“Advirta-se, contudo, que a teoria do *risco administrativo*, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização. Isto porque o *risco administrativo* não se confunde com o *risco integral*. O risco administrativo não significa que a Administração deve indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa, apenas e tão-somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização”⁵³

Diante da grande controvérsia doutrinária em afirmar o que seriam os casos fortuitos ou força maior (eventos inesperados), José dos Santos Carvalho Filho entendeu que a melhor posição a ser aplicada nestas situações seria a que consolidava as duas possibilidades em um grupo. Neste grupo, ambos os casos seriam considerados como fatos imprevisíveis (que ocorriam ao acaso), tendo em vista que teriam efeitos iguais. Nas palavras do autor:

“São fatos imprevisíveis aqueles eventos que constituem o que a doutrina tem denominado de *força maior* e de *caso fortuito*. Não distinguiremos, porém, essas categorias, visto que há grande divergência doutrinária na caracterização de cada um dos eventos. Alguns autores entendem que a força maior é acontecimento originário da vontade do homem, como é o caso da greve, por exemplo, sendo o caso fortuito o evento produzido pela natureza, como os terremotos, as tempestades, os raios e trovões (Diógenes Gasparini). Outros dão caracterização exatamente contrária, considerando força maior os eventos naturais e caso fortuito; os de alguma forma imputáveis ao homem (Maria Sylvia Di Pietro). Há, ainda, quem considere caso fortuito um acidente que não exime a responsabilidade do Estado (Celso Antônio Bandeira de Mello). Pensamos que o melhor é agrupar a força maior e o caso fortuito

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27.ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2013. p.556.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 615.

como fatos imprevisíveis, também chamados de *acaso*, porque são idênticos os seus efeitos”⁵⁴

Entendeu-se, então, que esta teoria do risco administrativo seria a que mais se aproximaria da realidade da justiça e da honestidade para com os cidadãos. É de tal importância o estudo desta teoria, que, em 1946, quando da promulgação da Carta da República, o artigo 194⁵⁵ adotou expressamente a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, revogando em parte a disciplina civilista que regia as regras de responsabilização estatal (regidas pelo artigo 15 do Código Civil de 1916, que trazia à baila a responsabilidade subjetiva anteriormente comentada).

Todas as Cartas Maiores posteriores adotaram a teoria do risco administrativo, como a modalidade de responsabilização do Estado (Constituição Federal de 1967 e Constituição Federal de 1988). Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“As Constituições posteriores praticamente repetiram o mandamento (art.105 da Constituição de 1967 e art.107 da mesma Constituição, com a Emenda nº 1/1969) e continuaram a consagrar a teoria da responsabilidade objetiva. A vigente Constituição regula a matéria no artigo 37, § 6º, que tem o seguinte teor: ”As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público 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”⁵⁶

Por força da adoção desta teoria como regra no direito pátrio, o cidadão comum passou a obter uma maior segurança jurídica em relação à pretensão de ver seu patrimônio (econômico, material, moral etc.) restituído à sua esfera de direitos. Percebe-se que as teorias de responsabilização do Estado têm evoluído no sentido de diminuir exponencialmente a irresponsabilidade total do Estado e aumentar, gradativamente, a possibilidade de o cidadão obter meios mais céleres para a restituição de seus direitos. Neste sentido, é que a teoria objetiva (modalidade risco administrativo) de responsabilização do Estado tem ganhado grande importância na atualidade.

Com o surgimento desta modalidade de responsabilização, observou-se que o cidadão comum, que não possuía nenhum vínculo com o Estado, passou a obter maior facilidade de ressarcimento em relação aos prejuízos causados pelo ente público. Diante desta

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27.ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2013. p. 560.

⁵⁵ BRASIL. *Constituição Federal de 18 de setembro de 1946*. “Art. 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 29/04/2014.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas. p. 557.

constatação, o Estado tem de agir de forma mais eficiente, de modo a diminuir os erros cometidos por seus agentes e fazer com que estes atuem em atendimento ao princípio da legalidade constitucional. A referida teoria, ao que parece, tem logrado êxito em atender os cidadãos comuns (quando prejudicados pelo ente estatal), tendo em vista que caberia a este cidadão apenas a demonstração dos requisitos estabelecidos pela teoria (conduta do agente público; dano e nexo de causalidade entre os dois).

Porém, apesar de apresentar evolução em relação às teorias anteriormente mencionadas, ainda é necessário que o Estado aja de modo mais célere quando do pagamento das indenizações aos lesados, que atualmente, a depender do valor, recebem tais pleitos na forma do regime de precatórios, fato este que ocasiona uma sensação de ganhar (a indenização), mas não levar (não poder usufruir).

Teoria do risco integral

Diante das diversas situações prejudiciais aos administrados causadas pela atividade do Estado, ainda existia a teoria do risco integral. Nesta modalidade de responsabilização, o dano provocado não admitia nenhuma excludente de responsabilidade do ente estatal, seja por meio de comprovação de culpa da vítima ou de terceiros, seja pela alegação de fatos imprevisíveis. É uma exacerbação daquilo que preconiza a teoria do risco administrativo.

Em decorrência deste instituto, parte da doutrina já entendeu a teoria do risco integral apenas como mais uma forma de denominar a teoria fundada no risco administrativo. Seria somente mais uma nomenclatura para a teoria que é adotada atualmente na Constituição Federal. Explicitando as denominações ao instituto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca:

“No entanto, durante muito tempo, aqui no direito brasileiro, grande parte da doutrina não fazia distinção, considerando as duas expressões – risco integral e risco administrativo – como sinônimas ou falando em risco administrativo como correspondente ao acidente administrativo. Mesmo alguns autores que falavam em teoria do risco integral admitiam as causas excludentes da responsabilidade”⁵⁷

De forma a apresentar uma definição da teoria do risco integral, Hely Lopes Meirelles entendeu que nesta modalidade não haveria frestas para alegar excludentes (de qualquer forma), sendo certo que esta teoria nunca teria sido admitida no direito pátrio. Nos dizeres do administrativista:

“A *teoria do risco integral* é a modalidade extremada da doutrina do *risco administrativo*, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social.

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 647.

Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. Daí por que foi acoimada de brutal, pelas graves consequências que haveria de produzir se aplicada na sua inteireza. Esta teoria jamais foi acolhida entre nós, embora haja quem tenha sustentado sua admissibilidade no texto das Constituições da República”⁵⁸

Em entendimento contrário ao exposto acima, alguns doutrinadores entendem que, em determinadas situações, a Constituição Federal permite a utilização da teoria do risco integral, isto é, o ente estatal assumindo todos os ônus e encargos advindos da atividade pública, sem possibilidade de alegação de excludentes de responsabilidade. É o que afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Ocorre que, diante de normas que foram sendo introduzidas no direito brasileiro, surgiram hipóteses em que se aplica a teoria do risco integral, no sentido que lhe atribuiu Hely Lopes Meirelles, tendo em vista que a responsabilidade do Estado incide independentemente da ocorrência das circunstâncias que normalmente seriam consideradas excludentes de responsabilidade. É o que ocorre nos casos de danos causados por acidentes nucleares (art. 21, XXIII, d, da Constituição Federal) e também na hipótese de danos decorrentes de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, conforme previsto nas Leis nº 10.309, de 22-11-2001, e 10.744, de 9-10-2003”⁵⁹

De tal modo, observa-se que a teoria do risco integral não foi de todo abandonada pela doutrina brasileira. Em situações excepcionais (como nas situações de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresa brasileiras – Lei nº 10.309/2001 e Lei nº 10.744/2003 e nos casos de danos nucleares, na forma do artigo 21, inciso XXIII, alínea “d” da Constituição Federal), a responsabilidade a ser adotada seria na modalidade do risco integral.

Perpassados pelas teorias mais importantes que fundamentaram a doutrina e jurisprudência acerca do tema e com intuito de esclarecer a teoria adotada atualmente na Constituição Federal, passar-se-á a adentrar ao tema central deste trabalho, qual seja a responsabilidade extracontratual (civil) do Estado apresentada pela Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012). A evolução das teorias de responsabilidade estatal representou grande avanço nos direitos dos cidadãos e sua análise permite entender quais as teorias que melhor se adequam à realidade de um Estado Democrático de Direito, como no caso do brasileiro.

Diante das várias teorias anteriormente estudadas, pode-se concluir que determinadas situações concretas não admitem a adoção de uma ou outra espécie de responsabilização do Estado, em razão do seguinte: a) por sua completa irresponsabilidade (teoria que só prosperava em Estados absolutistas, não mais na atualidade); b) por diferenciação

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 612.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.649.

dos atos praticados por ele (teoria dos atos de império e atos de gestão); c) por adoção da teoria da culpa civilista, por um critério subjetivo ou por um critério objetivo de responsabilização (risco administrativo e risco integral). Em todos os casos apresentados, sobressai a ideia de que aqueles que são prejudicados pela atividade estatal são merecedores, como qualquer cidadão comum, de terem seus direitos restituídos à sua esfera de bens (materiais, morais, econômicos, intelectuais, etc.).

2. DA LEI nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)

Com o surgimento de diversas situações que tentam atacar a esfera moral e patrimonial dos indivíduos, surge a ideia de proteção dos bens e direitos do cidadão, de forma que estes não sejam alvo de violação. O homem comum se indigna e deseja ver o seu patrimônio recomposto à sua esfera individual. É o caso, por exemplo, quando um agente estatal usa de meios ilícitos para obter benesses em proveito próprio. Em tal contexto, o cidadão vê-se impotente, haja vista que este mesmo agente público (que outrora utilizou de meios fraudulentos para se beneficiar) possui uma presunção relativa de veracidade dos atos que pratica.

Em meados de junho de 2007⁶⁰, o Brasil candidatou-se como país sede da Copa das Confederações e da Copa do Mundo FIFA 2014. O evento, incontestavelmente, possibilita ao país que o sedia a possibilidade de obtenção de grande visibilidade internacional, tendo em vista o futebol estar entre os esportes mais populares do mundo.

Evidentemente, que uma nação, que se candidata a receber esta função de país sede de uma competição tão importante, tem que demonstrar para a entidade organizadora que pode garantir a boa realização do evento, sem contratempos e situações arriscadas.

Neste sentido, o Governo Federal brasileiro logrou êxito em sua candidatura e no dia 30 de outubro de 2007⁶¹ foi escolhido como sede das competições (Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014).

2.1 Garantias Governamentais (*Government Guarantees*)

Diante da aprovação da entidade organizadora do evento, o Governo brasileiro assinou documento que garantia à FIFA diversidade de privilégios e assegurava-lhe uma série de direitos, para que o evento fosse realizado no país com segurança jurídica e também segurança econômica.

Por meio do comentado documento (chamado de *Government Guarantees* ou Garantias Governamentais), o Presidente da República à época, o Sr. Luís Inácio Lula da Silva, apresenta a satisfação do país em receber e realizar o evento, afirmando o seguinte:

⁶⁰ Jornal Nacional, Globo. *Brasil se candidata a país-sede da Copa*. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL573977-10406,00-BRASIL+SE+CANDIDATA+A+PAISSEDE+DA+COPA.html>>. Acesso em: 27/04/2014.

⁶¹ *Cronologia da Candidatura do Brasil à Copa do Mundo de 2014*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2007/10/cronologia-da-candidatura-do-brasil-a-copa-do-mundo-de-2014-1662987.html>>. Acesso em: 25/04/2014.

“Consideramos a iniciativa da Confederação Brasileira de Futebol de apresentar a candidatura brasileira para sediar a Copa de 2014 uma conquista da mais alta importância para nosso país. Meu Governo dará todo o apoio para tornar viável a Copa de 2014 no Brasil”⁶²

Entre as diversas condições impostas pela organizadora do evento, para realização dos jogos no país, a entidade determina que os países sedes assumam compromissos de ordem econômica, de segurança pública e obviamente retorno lucrativo à entidade.

Impende observar que tais condições foram aceitas “ingenuamente” pelo Governo Federal, que se comprometeu a garanti-las até o dia 31 de dezembro de 2014.

A fim de que esta monografia não destoe do tema tratado (responsabilidade extracontratual do Estado relacionada à Lei Geral da Copa), cita-se algumas das condições assumidas pelo Brasil para com a FIFA, a fim de que o evento se realizasse em terras brasileiras.

A seguir, para conhecimento, destacam-se as 11 Garantias assumidas pelo Governo brasileiro, constantes do documento intitulado de Garantias Governamentais:

“Garantia nº 1: vistos de entrada e saída no país (Ministério de Relações Exteriores)

Garantia nº 2: vistos de trabalho (Ministério do trabalho e Emprego)

Garantia nº 3: Direitos e impostos aduaneiros (Ministério da Fazenda)

Garantia nº 4: isenção Fiscal Geral (Ministério da Fazenda)

Garantia nº 5: Proteção e Segurança (Ministério da Justiça)

Garantia nº 6: Câmbio Estrangeiro e bancário (Ministério da Fazenda)

Garantia nº 7: Imigração, alfândega e procedimentos de check – in (Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa)

Garantia nº 8: Proteção e exploração dos direitos comerciais (Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Cultura, Ministério da Ciência e Tecnologia).

Garantia nº 9: Hinos e bandeiras nacionais (Ministério de Relações Exteriores)

Garantia nº 10: Indenização à FIFA - AGU

Garantia nº 11: Telecomunicações, tecnologia de informação (Ministério das Comunicações) ”⁶³

⁶² BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014. Publicado em: 21/03/2012.

⁶³ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014.

Com a intenção de fazer destaque somente quanto à responsabilidade assumida pelo Governo brasileiro em relação à indenização (Garantia nº 10) que será paga à FIFA, em casos de danos à entidade, não se adentrará no mérito das outras garantias, tendo em vista que escaparia ao âmbito deste trabalho.

O que se observa no tocante a todas as garantias assumidas pelo Brasil, é que há uma grande quantidade de autoridades e pastas envolvidas no desenvolvimento do evento, que foram necessárias para que os jogos se realizassem no país.

Contudo, sem adentrar no mérito das garantias, ressalta-se que, dentre os privilégios dados à FIFA, é de notoriedade a Garantia nº 3 (Direitos e impostos aduaneiros), a Garantia nº 4 (isenção fiscal geral), ambos sob responsabilidade do Ministério da Fazenda e a Garantia nº 10 (indenização), sob responsabilidade da AGU, condições estas que extrapolam ou que derogam a aplicação de mandamentos legais.

Garantia nº 10 – Indenização à FIFA

Em atenção especificamente à Garantia nº 10 (indenização), consubstanciada na garantia assegurada pela Advocacia-Geral da União, é necessário adentrar aos pontos que garantem ao organizador do evento privilégios que nunca foram dados no ordenamento jurídico brasileiro a nenhuma outra entidade de direito público, tampouco de direito privado estrangeira.

Na afirmação contida no documento, o Ministro de Estado da Advocacia Geral da União, o Sr. José Antônio Dias Toffoli (atualmente Ministro do STF), chancela a pretensão do Governo brasileiro em sediar a Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo de 2014, garantindo à FIFA que tomaria todas as providências para assegurar indenização à entidade e aos seus membros, e ainda, a isenção de custos com processos que poderiam ser ajuizados por outras pessoas em desfavor da entidade, afirmando o seguinte:

“Na hipótese de candidatura do COL, estabelecida pela Confederação Brasileira de Futebol (CBF), ser selecionada pela FIFA para sediar a Copa das Confederações da FIFA – 2013 e a Copa do Mundo FIFA – 2014 (as Competições), afirmamos e garantimos pela presente à FIFA que tomaremos, no exercício de nossas competências legais e constitucionais, todas as providências necessárias no sentido do Brasil assegurar indenização à FIFA e seus representantes, empregados e consultores, bem como defendê-los e colocá-los a salvo de todos os seus custos com processos, reivindicações e custos afins (inclusive honorários advocatícios), que possam ser incorridos ou sofridos ou ameaçados por outros contra a FIFA e seus representantes, empregados e consultores com relação à organização e preparação da Copa do mundo FIFA – 2014.”⁶⁴

⁶⁴ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014.

Diante da postura adotada pela Advocacia-Geral da União, com a intenção de proteger e resguardar a entidade organizadora dos eventos de possíveis indenizações devidas às pessoas comuns, observou-se que aquela instituição (AGU) estava por exercer uma garantia que possivelmente estaria em confronto com a Carta Magna da República.

Pois, o Estado, ao assegurar à FIFA uma proteção, ao que parece, irrestrita e universal, estaria por responsabilizar-se por quaisquer danos causados à entidade, cometidos inclusive por particulares (*a priori*, sem nenhum vínculo com o ente estatal).

Neste sentido, com a segurança de não arcar com nenhuma indenização (até mesmo com honorários advocatícios) e com os privilégios fiscais (anteriormente citados), à FIFA só caberia receber o “presente” entregue pelas autoridades brasileiras.

Em outros trechos da afirmação realizada pelo Ministro da Advocacia-Geral da União, franqueou-se uma garantia à FIFA, pela qual destacou que faria o que fosse necessário para impulsionar as autoridades brasileiras nacional, estaduais e municipais para que aprovassem leis, portarias e decretos que se fizessem necessários para o cumprimento desta garantia, nos dizeres do Ministro:

“Afirmamos e garantimos, ainda, à FIFA que proporemos ao governo nacional que aprove (ou solicite ao Congresso, às autoridades estaduais ou locais que aprove) as leis, portarias, decretos e outros regulamentos especiais necessários ao cumprimento desta Garantia, a fim de serem promulgadas e executadas com a maior brevidade possível. Esta Garantia deverá ser obrigatória, válida e executável contra o Brasil e seu governo, bem como contra todas as autoridades estaduais e locais, desde a data desta Garantia até 31 de dezembro de 2014, independente de qualquer mudança no governo do Brasil ou de seus representantes, ou mudança nas leis e regulamentos do Brasil”⁶⁵

É neste contexto (de amplas garantias jurídicas e indenizatórias), que surgiu a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), consubstanciada nas Garantias Governamentais assumidas pelo Governo brasileiro, repassando aos organizadores dos eventos esportivos privilégios de várias ordens.

Assim, neste enredo, é que surgiu o Projeto de Lei nº 2.330/2011 e a Exposição de Motivos nº 015, que após diversas discussões na sociedade e no próprio Poder Legislativo, culminaram na publicação da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

⁶⁵ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014.

2.2 Exposição de Motivos nº 015 e Projeto de Lei nº 2.330/2011

Por meio da Exposição de Motivos nº 15, os Ministros representantes dos Ministérios do Esporte; Trabalho; Fazenda; Advocacia-Geral da União; Relações Exteriores; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Cultura; Planejamento, Orçamento e Gestão encaminham à apreciação da Presidenta da República, a Sra. Dilma Roussef, o Projeto de Lei que dispunha sobre medidas a serem adotadas nos eventos supramencionados.

Referido Projeto de Lei visava atender também à Garantia nº 10 (conforme destacado acima), em que o Ministro da Advocacia-Geral da União assumiu as responsabilidades de acionar o Poder Legislativo, no sentido de criação de leis, portarias e decretos para que a entidade organizadora dos eventos pudesse realizá-los com a devida segurança jurídica.

Segundo a Exposição de Motivos nº 15, destaca-se:

“Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei Geral que dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do Mundo FIFA 2014, que serão realizadas no Brasil. Tais medidas se fazem necessárias para a efetivação dos compromissos assumidos pelo Governo Federal perante a FIFA, quando da escolha do País como sede das Competições”⁶⁶

De acordo com o documento apresentado à Chefe do Poder Executivo Federal, foram destacadas as várias medidas que o Brasil deveria realizar, a fim de que atendesse aos compromissos assumidos com a FIFA.

Há um rol de disposições que deveriam ser realizadas, tais como: disposições preliminares (definindo-se o que são entidades, pessoas, locais, objetos e eventos abrangidos pelo projeto); proteção e exploração dos direitos comerciais; concessão de vistos de entrada e das permissões do trabalho; responsabilidade civil; venda de ingressos e disposições gerais.⁶⁷

A aludida Exposição de Motivos, segundo afirmado pelos Ministros, está em conformidade com os compromissos assumidos com a FIFA e estaria apta a ser enviada ao

⁶⁶ BRASIL. ME/MRE/MTE/MJ/MF/MDIC/MC/MINC/AGU/MP. *Exposição de Motivos nº 15*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/15%20ME%20MRE%20MTE%20MJ%20MF%20MDIC%20S0MC%20MINC%20AGU%20MP.html>. Acesso em: 25/04/2014.

⁶⁷ BRASIL. ME/MRE/MTE/MJ/MF/MDIC/MC/MINC/AGU/MP. *Exposição de Motivos nº 15*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/15%20ME%20MRE%20MTE%20MJ%20MF%20MDIC%20S0MC%20MINC%20AGU%20MP.html>. Acesso em: 25/04/2014.

Poder Legislativo, submetendo o documento à aprovação da Presidenta da República. De acordo com a Exposição de Motivos:

“O Projeto de Lei Geral, dessa forma, atende aos compromissos assumidos pelo Brasil com a FIFA. Está, pois, apto a ser enviado ao Congresso Nacional. São essas, portanto, Senhora Presidenta, as razões que justificam o presente Projeto de Lei que ora submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência, com a solicitação de que esta proposta seja encaminhada ao Congresso Nacional, a fim de que se converta em Lei”⁶⁸

O Projeto de Lei nº 2.330/2011, ao chegar à Câmara dos Deputados foi direcionado para uma Comissão de Trabalho específica, para que se analisasse as questões controvertidas daquele Projeto, cujo relator era o Deputado Vicente Cândido.

Em síntese (sem mencionar as diversas discussões sobre outros temas que não se relacionam com este escrito), a Comissão Especial designada para proferir parecer acerca do Projeto de Lei nº 2.330/2011 entendeu necessário submeter à discussão o item relativo à responsabilidade civil do Estado.

Por meio do Relator da Comissão, foi levantada questão relativa à manutenção da grafia do artigo, no tocante à responsabilidade civil da União, em que pese ter havido anteriores discussões quanto à mudança da leitura do dispositivo.

Por conseguinte, destacou o relator que a entidade organizadora e o Governo já haviam chegado a um entendimento comum e, portanto, o texto seria mantido conforme o original, sendo que se acreditava que seguiria dessa forma no Plenário da Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Destaca-se a manifestação do relator Dep. Vicente Cândido:

“Outro item que julgo sensível e que talvez tenha causado a maior polêmica no final do ano passado: os arts. 22 e 23, que são as chamadas responsabilidades civis da União. Nos artigos tentamos várias redações, mas não houve acordo. Permanece agora o texto original do Governo, com a evolução do entendimento entre Governo e FIFA acerca da abrangência desse artigo. Então, não muda nada o texto. Creio que deva prosseguir assim no plenário, e espero que também no Senado. Antes havia uma polêmica entre FIFA e Governo. Mas eles estão evoluindo no entendimento. Eu acho que isso não cabe aqui porque não há nova redação”⁶⁹

⁶⁸ BRASIL. ME/MRE/MTE/MJ/MF/MDIC/MC/MINC/AGU/MP. *Exposição de Motivos nº 15*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/15%20ME%20MRE%20MTE%20MJ%20MF%20MDIC%20SOMC%20MINC%20AGU%20MP.html>. Acesso em: 25/04/2014.

⁶⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 2.330, de 2011, do Poder Executivo, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA, de 2013, e à Copa do Mundo FIFA, de 2014, que serão realizadas no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2330-11-copas-do-mundo-e-das-confederacoes/documentos-1/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas>>. Acesso em: 10/03/2014.

Dessa maneira, discutidas as questões que envolviam a responsabilidade do Estado, no Relatório Final da Comissão Especial constituída para proferir parecer ao referido Projeto de Lei, os parlamentares entenderam que a regra da responsabilidade civil do Estado (por meio da União) seria na modalidade constante do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, portanto, adotando a Teoria Objetiva (modalidade risco administrativo, como já explicitado no capítulo anterior desta monografia). Conforme o Relatório Final da Comissão:

“O Capítulo IV (Da Responsabilidade Civil) abrange os arts. 29 a 31. A responsabilidade civil objetiva do Estado face a danos causados a terceiros por seus agentes, com direito de regresso contra os responsáveis nas situações em que houver dolo ou culpa, está prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. O art. 29 do projeto reafirma esse princípio relativamente às obrigações da União junto à entidade organizadora das Copas de 2013 e 2014”⁷⁰

Contudo, o relatório apresentado também reafirma que, em decorrência daquilo que foi estabelecido pela FIFA no Caderno de Encargos posteriormente chancelado pelo Governo Federal, por meio do documento Garantias Governamentais (*Government Guarantees*), o Estado (União) também se responsabilizaria por danos causados por terceiros à Entidade (quando relacionados a danos por segurança), ficando sub-rogado nos direitos do credor (no caso a FIFA, que em tese, possuiria o direito de cobrar):

“Quanto à assunção pela União da responsabilidade por danos causados por terceiros, pertinentes à segurança dos Eventos, tal medida visa o cumprimento das garantias dadas pelo governo brasileiro à FIFA ao candidatar-se como sede de realização dos jogos. Ademais, as disposições do projeto resguardam os interesses da União, uma vez que o pagamento dos danos se fará por sub-rogação, instituto previsto nos arts. 346 a 351 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002). Como se sabe, o pagamento por sub-rogação acarreta a transferência dos direitos do credor para um terceiro (no caso, a União), que satisfaz a obrigação”.⁷¹

Portanto, em relação a este ponto (manifestação do Poder Legislativo quanto à responsabilidade civil da União), os parlamentares chegaram à conclusão que o Projeto de Lei estaria em conformidade com a legislação pátria e seria de forma geral, satisfatória. Conforme se extrai do Relatório Final da Comissão:

⁷⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 2.330, de 2011, do Poder Executivo, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA, de 2013, e à Copa do Mundo FIFA, de 2014, que serão realizadas no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2330-11-copas-do-mundo-e-das-confederacoes/documentos-1/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas>>. Acesso em: 10/03/2014.

⁷¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 2.330, de 2011, do Poder Executivo, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA, de 2013, e à Copa do Mundo FIFA, de 2014, que serão realizadas no Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2330-11-copas-do-mundo-e-das-confederacoes/documentos-1/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas>. Acesso em: 10/03/2014.

“Quanto ao mérito, portanto as disposições do projeto sobre a responsabilidade civil da União são, de forma geral, satisfatórias”⁷²

Diante do contexto acima, no dia 05 de junho de 2012 foi publicada a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), que dispõe sobre as medidas adotadas para a Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014.

Explicitados os fatos e discussões antecedentes à promulgação da Lei nº 12.663/2012, passar-se-á a analisar a questão efetivamente relacionada ao mérito dos artigos que tratam da responsabilidade do Estado, por decorrência de danos causados por particulares à entidade organizadora do evento (quanto à segurança).

As questões levantadas seriam: poderia a União responder por danos cometidos por terceiros (não sendo estes agentes públicos, no exercício de suas funções)? E ainda, poderia uma lei infraconstitucional estabelecer responsabilidade diversa daquela elencada no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal?

Neste sentido é que se desenvolverá o trabalho, com a intenção de estabelecer respostas objetivas aos questionamentos anteriores, de forma a analisar a lei em comento para sanar tais questões.

2.3 Responsabilidade do Estado na Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)

Por meio de sanção presidencial, no dia 05 de junho de 2012, a Lei nº 12.663/2012 foi publicada. Entre as diversas denominações e direitos estabelecidos na lei em comento, o que mais interessa a esta monografia diz respeito aos artigos referentes à responsabilidade do Estado.

Como já reproduzido acima, a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) tinha por principal intenção atender aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro para com a entidade organizadora do evento.

Entre os compromissos honrados pelo Estado, estava a garantia assegurada pelo Ministro da Advocacia-Geral da União, consubstanciada na Garantia nº 10⁷³, que assegura

⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 2.330, de 2011, do Poder Executivo, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013, e à Copa do Mundo FIFA, de 2014, que serão realizadas no Brasil.* Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2330-11-copas-do-mundo-e-das-confederacoes/documentos-1/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas>. Acesso em: 10/03/2014.

⁷³ Vide capítulo 2, item 2.1. *Garantias Governamentais (Government guarantees)* desta monografia.

o pagamento de indenizações à entidade organizadora dos eventos, no caso de situações danosas.

Esclarecidos tais pontos, em relação aos motivos do surgimento desta Lei, percebeu-se que a redação de alguns artigos trazia a possibilidade de inconstitucionalidades flagrantes, em virtude de expressões que transmitiam ao leitor, a ideia de que a União é quem assumiria todos os encargos e indenizações sofridas pela entidade organizadora do evento.

Ora, tratando-se a Copa das Confederações FIFA 2013 e a Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 de atividades que, por si só, envolvem as cifras de bilhões de dólares⁷⁴, não haveria possibilidade de se falar em assunção de encargos e indenizações assumidas por uma pessoa jurídica de direito público (a União).

Por ser a FIFA, e suas subsidiárias, uma associação suíça de direito privado⁷⁵, com o fito primário de obter lucros diante destes eventos, é evidente que a própria associação é quem deveria assumir o risco pela atividade que exerce.

Neste sentido, Sergio Cavalieri Filho destacou a modalidade de responsabilização do risco-criado, que seria a tese que melhor se adequaria aos anseios da entidade FIFA:

“ [...] o conceito de risco que melhor se adapta às condições de vida social é o que se fixa no fato de que, se alguém põe em funcionamento uma qualquer atividade, responde pelos eventos danosos que esta atividade gera para os indivíduos, independentemente de determinar se em cada caso, isoladamente, o dano é devido a imprudência, a negligência, a um erro de conduta, e assim se configura a teoria do *risco criado*. Fazendo abstração da ideia de culpa, mas atentando apenas ao fato danoso, responde civilmente aquele que, por sua atividade ou por sua profissão, expõe alguém a risco de sofrer um dano”⁷⁶

⁷⁴ O Estadão. *Fifa deve arrecadar R\$ 10 bilhões com a Copa do Mundo de 2014*. Disponível em: <http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,fifa-deve-arrecadar-r-10-bilhoes-com-a-copa-do-mundo-de-2014,1012697>. Acesso em: 20/05/2014.

⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁷⁶ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.138.

Logo, evidenciou-se que o principal objetivo da entidade organizadora dos eventos esportivos seria de promover o esporte e obter sua melhora contínua, com o fito de popularizar ainda mais o futebol, como se extrai de informações apresentadas no sítio da FIFA:

“A Fédération Internationale de Football Association (FIFA) é uma associação regida pela legislação suíça, fundada em 1904 e sediada em Zurique. É composta por 209 federações nacionais e tem como objetivo, de acordo com os seus Estatutos, a melhora contínua do futebol. A FIFA conta com aproximadamente 310 colaboradores procedentes de 35 países e é formada pelo Congresso (órgão legislativo), pelo Comitê Executivo (órgão executivo), pela Secretaria Geral (órgão administrativo) e pelos comitês (que auxiliam o Comitê Executivo).”⁷⁷

Entretanto, o que efetivamente se observou na situação concreta, foi que a entidade FIFA restou brindada com vários privilégios e benefícios (entre eles a assunção do ônus de pagamento de indenizações pela União), que poderiam causar danos irreparáveis ao Estado, caso não fossem observados os mandamentos legais e constitucionais.

Ao delegar a responsabilidade pela assunção de indenizações à União, a FIFA garantiu a maior obtenção de lucros gerados pela atividade, já que, caso ocorra dano, estará protegida pelo ente estatal e não sofrerá com o ônus pelos gastos relacionados à segurança.

Deste modo, verificou-se que a entidade busca obter enormes quantidades de lucros pela atividade que exerce, porém deseja assumir o menor risco pelo exercício do trabalho. Por esta razão, a melhor teoria a ser aplicada em concreto condiz com a teoria do risco-criado.

Artigos 22 e 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)

A fim de explicitar alguns pontos relevantes da responsabilidade do Estado decorrentes da Lei Geral da Copa, destacam-se os artigos 22 e 23 da lei em comento:

“CAPÍTULO IV. DA RESPONSABILIDADE CIVIL

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”⁷⁸

⁷⁷ A FIFA. *Organização e objetivos institucionais da FIFA*. Site Oficial da FIFA. Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/organisation/index.html>>. Acesso em: 20/09/2014.

⁷⁸ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

Em relação ao artigo 22 da lei estudada, o legislador (ao que parece) somente reforçou uma garantia já estabelecida na Constituição Federal.

Observou-se, pela leitura do dispositivo, apenas a reafirmação da responsabilidade objetiva do Estado, ressaltando-se que a União responderá por ação ou omissão, na modalidade do artigo 37, parágrafo 6º. Neste sentido, Bruno Câmara Carrá fala com propriedade acerca do artigo:

“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 regra menciona, ela decorre do art. 37, §6º da Constituição Federal e, em teoria, não precisaria ser explicitada para ser reconhecida”⁷⁹

Ou seja, sendo a União pessoa jurídica de direito público, por si só, a sua responsabilidade já estaria consignada na norma do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, consubstanciada na responsabilidade objetiva.

Entretanto, com a publicação da lei, observou-se que o legislador utilizou de expressões amplas, como por exemplo no artigo 23 - por todo e qualquer dano resultante -, sem explicar se esta forma de responsabilização estaria em consonância com a Constituição Federal, pois, ao que parece, com a intenção de garantir à FIFA a indenização por todo e qualquer dano relacionado à segurança, o legislador estabelece à União uma responsabilidade incomum ao ordenamento jurídico e que sobrecarrega demais este ente político.

Todavia, surgem alguns questionamentos de ordem prática diante da leitura do artigo 23 da Lei Geral da Copa.

A União, poderia assumir danos provocados por terceiros, mesmo que não sejam agentes públicos? Tal mandamento legal, seria um contraponto ao artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal?

Segundo o artigo constitucional supracitado:

“§ 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”⁸⁰

⁷⁹ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.7-8, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>>. Acesso em: 20/05/2014>.

⁸⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 05 abril 2014.

Logo, interpretada a letra constitucional em consonância com a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), observou-se que a ausência do termo “agente público” na legislação infraconstitucional, repassou uma ideia de que a União indenizaria a FIFA, até mesmo quando particulares cometessem danos relacionados à segurança da entidade e suas subsidiárias, seus representantes legais, empregados ou consultores.

Contudo, em que pese a expressão “(...) por todo e qualquer dano (...)”⁸¹ estar expressamente declarada, a leitura do próprio dispositivo determina quais seriam as excludentes da responsabilidade da União:

“(...) exceto se e na medida em que a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano (...)”⁸²

Em atenção às questões levantadas anteriormente, o Procurador Geral da República (por meio do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4976) suscitou que, possivelmente, alguns artigos da Lei nº 12.663/2012 estariam por apresentar uma extrapolação daquilo que é elencado na Carta Maior.

Entre os artigos impugnados pelo membro do Ministério Público Federal, o artigo 23 (o qual tratava da responsabilidade civil do Estado) também fora questionado. Pois, para o Chefe daquele *parquet* federal, o dispositivo atacado violava a responsabilidade objetiva constante do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal.

Na apresentação dos argumentos apresentados pelo Procurador da República, afirmou-se que o artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 havia adotado a teoria do risco integral, em relação às indenizações a serem pagas à FIFA.

Como forma de não adentrar no mérito da ADI 4976 neste momento (tendo em vista que será tratada em capítulo próximo), destaca-se a afirmação do Procurador Geral da República (à época), Roberto Gurgel, que entendeu a incidência da teoria do risco integral no artigo em comento:

⁸¹ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁸² BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

“Contrariamente ao dispositivo constitucional, o art.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”⁸³

Contudo, em que pese o posicionamento da Procuradoria Geral da República em afirmar que o artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) adotou a teoria do risco integral, imprescindível destacar que esta teoria (conforme tratado no capítulo 01) é aquela que não admite excludentes de responsabilidade (seja por fatos de terceiros, exclusivos da vítima ou fatos imprevistos) em nenhuma hipótese.

Portanto, observou-se que o artigo em comento não adotou a teoria do risco integral, porquanto admite excludentes de responsabilidade da União, quando estabelece situações excepcionais em que o ente político se exime da responsabilidade “(...) exceto se e na medida em que a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano (...)”⁸⁴. Neste sentido, Bruno Câmara Carrá, em análise do artigo 23 da lei em estudo, entendeu:

“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 incomparável com o risco integral. [...] Esse dispositivo serve, de todo modo, para demonstrar que não se cuida de responsabilidade por risco integral”⁸⁵

A fim de esclarecer e reforçar esta tese (de não aplicação do risco integral), passando-se a analisar sobre outro prisma o artigo em comento, necessário se faz interpretar o parágrafo único do artigo 23, o qual destaca:

“Art.23. 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”⁸⁶

⁸³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?sEqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 30 junho 2014.

⁸⁴ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁸⁵ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p. 17, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>>. Acesso em: 20/05/2014.

⁸⁶ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

Conforme citado no parágrafo único do dispositivo legal, a União será uma espécie de seguradora de possíveis danos causados à FIFA, até mesmo por terceiros que não possuam nenhum vínculo jurídico com o Estado.

Depreendeu-se da leitura, então, que a União se sub-rogará nos direitos de receber os pagamentos daqueles que cometerem danos à entidade organizadora do evento.

Ou seja, em um primeiro momento, caso um terceiro cause algum dano referente à segurança da FIFA (representantes legais, empregados ou consultores), a União ficará responsável por realizar o pagamento da indenização à FIFA em razão destes danos.

Contudo, em um segundo momento, a União é quem terá o direito de exigir o pagamento de indenização daquele terceiro cometedor do dano de segurança, ficando como verdadeira titular dos direitos decorrentes dos pagamentos efetuados. Segundo Carlos Roberto Rios Gonçalves, o instituto da sub-rogação se define por:

“Na linguagem jurídica, fala-se de sub-rogação, em geral, para designar determinadas situações em que uma coisa se substitui a outra coisa ou uma pessoa a outra pessoa. Há um objeto ou um sujeito jurídico que toma o lugar de outro diverso. [...] Sub-rogação é, portanto, a substituição de uma pessoa ou de uma coisa por outra em uma relação jurídica. O instituto em estudo constitui uma exceção à regra de que o pagamento extingue a obrigação. A sub-rogação é uma figura jurídica anômala, pois o pagamento promove apenas uma alteração subjetiva da obrigação, mudando o credor. A extinção obrigacional ocorre somente em relação ao credor, que nada mais poderá reclamar depois de haver recebido do terceiro interessado (avalista, fiador, coobrigado etc.) o seu crédito. Nada se altera, porém, para o devedor, visto que o terceiro que paga toma o lugar do credor satisfeito e passa a ter o direito de cobrar a dívida com todos os seus acessórios”⁸⁷

Logo, em atenção ao parágrafo único do artigo comentado, resta esclarecido que efetivamente não se trata de responsabilidade consubstanciada no risco integral, tendo em vista que nesta, quando admitida, o Estado não teria direito de buscar a indenização posterior (como efetivamente se destacou no parágrafo único do artigo).

Portanto, no risco integral, o ente estatal não se sub-roga no lugar de alguém, mas sim assume toda carga indenizatória decorrente do dano, o que ocorre como observado por parte da doutrina ao citar o artigo 21, inciso XXIII, alínea “d”, da Constituição Federal, na hipótese de danos causados por acidentes nucleares⁸⁸.

Neste sentido, reafirmou Bruno Leonardo Câmara Carrá, em seu artigo *A responsabilidade civil da União na Lei Geral da Copa de 2014: uma análise sistemática*:

⁸⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil esquematizado, volume I*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.597.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.649.

“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”⁸⁹

De toda forma, impende ressaltar que os artigos referentes à responsabilização do Estado (União) são decorrentes dos compromissos firmados entre Governo brasileiro e entidade organizadora dos eventos esportivos, FIFA.

Tais compromissos (ou Garantias Governamentais⁹⁰) efetivaram-se por conseguinte na edição da Lei nº 12.663/2012 (chamada Lei Geral da Copa), que em 71 artigos pormenoriza os encargos assumidos com a FIFA para que a Copa do Mundo de Futebol se realizasse em terras brasileiras.

Responsabilidade da União equiparada ao contrato de seguro

Com a leitura sistemática e conjunta dos artigos, verificou-se em verdade que o Estado, por meio do ente político União, passou a ser equiparado como um grande segurador de danos causados à FIFA e seus membros. Nesta posição, passou a garantir o ressarcimento por danos causados à entidade (atinentes à segurança).

Ou seja, por decorrência dos compromissos assumidos⁹¹ pelo Estado para com a entidade organizadora, os artigos que tratam sobre responsabilidade civil do Estado na lei em estudo passaram a ser equiparados como instrumentos de um contrato de seguro.

Neste sentido e em entendimento semelhante a este, ao explicitar a definição de contrato de seguro e responsabilidade, Arnaldo Rizzardo traz conceitos que assemelham-se à situação constante de Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa):

“Pelo seguro, um dos contratantes (segurador) se obriga a garantir, mediante o recebimento de uma determinada importância, denominada prêmio, interesse legítimo de uma pessoa (segurado), relativamente ao que vier a mesma a sofrer, ou aos prejuízos que decorrerem a uma coisa, resultantes de riscos futuros, incertos e especificamente previstos. [...] Resta evidente que o primeiro e maior interesse está

⁸⁹ CÂMARA CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.18, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>>. Acesso em: 20/05/2014.

⁹⁰ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014. Publicado em: 21/03/2012.

⁹¹ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014. Publicado em: 21/03/2012.

na não ocorrência do sinistro. Mas, acontecendo, o interesse reside no pagamento dos prejuízos. A pessoa procura precaver-se contra as perdas decorrentes de um acidente, não sendo o desiderato básico a ocorrência do fato previsto para, assim, receber um bem novo, ou o montante que equivale ao seu valor. Ou seja, o escopo básico no contrato está na garantia da cobertura na eventualidade de verificar-se o fato previsto”⁹²

Deste modo, como já destacado em linhas anteriores, não se trata de responsabilidade estatal, teoria do risco integral, como afirmado pela Procuradoria Geral da República, no âmago da ADI nº 4976 (que será detalhada em capítulo seguinte), tendo em vista a admissão de excludentes de responsabilidades (conforme citado).

Mas sim, trata-se de uma equiparação a um contrato de seguro firmado entre duas partes, em que o Estado (por meio da União) seria o segurador e a FIFA seria o segurado.

Concatenando-se as palavras acima e aplicando-se tal definição à Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), especificamente em seu artigo 23, parágrafo único, poder-se-ia facilmente considerar que a União seria uma espécie de seguradora, a qual garante, mediante o recebimento de contraprestação da FIFA (realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 - eventos que geram lucros incontáveis), indenização por todo e quaisquer danos relacionados à segurança, em desfavor da entidade organizadora dos eventos e de seus membros, ainda que cometidos por terceiros.

Neste sentido, a própria Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) traz em seu artigo 24 a previsão de que a União poderá contratar até mesmo seguro privado, mesmo que internacional, para se fazer a cobertura dos riscos relacionados aos eventos esportivos.

Tal dispositivo estabelece uma forma de a União se resguardar de possíveis prejuízos que venham a ocorrer em razão da proteção assumida pelo Estado à FIFA. Segundo o dispositivo:

“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”⁹³

Ou seja, além de a União ter a possibilidade de ser um sub-rogador de terceiros em relação às indenizações (sendo que posteriormente poderá recobrar do cometedor

⁹² RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p.29.

⁹³ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

do dano a indenização devida), pela leitura do artigo 24, observa-se que a União ainda teria a possibilidade de se resguardar de possíveis indenizações pagas à FIFA, por meio da contratação de seguradoras privadas, inclusive internacionais.

Responsabilidade por danos decorrentes da atividade (risco criado)

Ressalta-se que em momento nenhum afirmou-se que o Governo brasileiro assinou algum contrato de seguro, nos moldes do artigo 757 do Código Civil de 2002⁹⁴, com a FIFA. O que se estabeleceu foi um encargo a ser assumido pela União, nos casos de danos referentes à segurança em face da entidade organizadora, suas subsidiárias e membros.

Tais encargos são decorrentes (novamente citando) das Garantias Governamentais⁹⁵ assumidas entre o Governo e aquela associação suíça de direito privado.

Conquanto a responsabilidade elencada no artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa) estabeleça uma modalidade de responsabilidade indenizatória, ao que parece, com fundamentos equiparáveis a uma espécie de contrato de seguro, cumpre destacar que a entidade organizadora dos eventos esportivos, ao assumir a qualidade de ente explorador de atividade econômica, assumiu um risco pelo exercício desta atividade.

Dessa forma, impende ressaltar que a FIFA deveria garantir a segurança de seus clientes, nesta situação, torcedores.

Conforme já fora mencionado neste capítulo, o risco de causar danos às pessoas é inerente à atividade desenvolvida por aquele que a exerce (teoria do risco criado). Nas palavras de Sergio Cavaliere, o dever de segurança deve ser inerente à atividade exercida:

“Pondera-se, por derradeiro, que o risco, por si só, ainda que inerente, não basta para gerar a obrigação de indenizar, porque risco é perigo, é mera probabilidade de dano. Ninguém viola dever jurídico simplesmente porque exerce uma atividade perigosa, mormente quando socialmente admitida e necessária. Milhões fazem isso sem ter que responder por alguma coisa perante a ordem jurídica”⁹⁶

Diante disso, na situação em que um cliente (torcedor), que utiliza dos serviços prestados pela FIFA, entre eles a segurança, sofrer algum dano relacionado à sua

⁹⁴ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 10 de janeiro de 2002.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 12 maio 2014

⁹⁵ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*.

Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: 02/05/2014.

⁹⁶ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10.ed. São Paulo: Altas, 2012. p.167.

integridade física, por exemplo, obviamente que a responsabilidade deveria recair sobre a FIFA, que efetivamente é a responsável pela organização dos eventos esportivos e que assume o risco por sua produção.

Contudo, conforme se constata pela letra da lei, a FIFA ficaria isenta de arcar com a responsabilidade atinente à segurança dos eventos, por força da regra do artigo 23⁹⁷. Já que, por se tratar de dano atinente à segurança (inclusive cometido ou sofrido por terceiro), a União é que deveria assumir os efeitos da responsabilidade e, por conseguinte, indenizar.

Por esta razão, é que Bruno Leonardo Câmara Carrá em seu artigo no qual comenta a responsabilidade da União na Lei Geral da Copa, afirmou:

“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 consequentemente, a União será a garantidora final dessa indenização”⁹⁸

Então, o grande contrassenso estabelecido na lei seria a assunção de danos pela União ou de acordo com o parágrafo único do artigo 23 da lei em estudo, a sub-rogação pela União dos direitos indenizatórios. Segundo Sergio Cavalieri Filho:

“Em outras palavras: quem se dispõe a exercer alguma atividade perigosa terá que fazê-lo com segurança, de modo a não causar dano a outrem, sob pena de ter que por ele responder independentemente de culpa. Aí está, em nosso entender, a síntese da responsabilidade objetiva. Se, de um lado, a ordem jurídica permite e até garante a liberdade de ação, a livre iniciativa etc., de outro, garante também a plena e absoluta proteção do ser humano. Há um direito subjetivo à segurança cuja violação justifica a obrigação de reparar o dano sem nenhum exame psíquico ou mental da conduta do seu autor. Na responsabilidade objetiva, portanto, a obrigação de indenizar parte da ideia de violação do dever de segurança”⁹⁹

Logo, em sede de conclusão acerca da análise dos artigos relacionados à responsabilidade estatal da União, a melhor solução em que se pode chegar seria na possibilidade pela qual a associação suíça de direito privado, a FIFA, assumisse toda a responsabilidade por danos relacionados à segurança e não um ente estatal, a União.

⁹⁷ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-12663-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁹⁸ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.21, nov. 2013. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>. Acesso em: 20/05/2014.

⁹⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 167.

Diante dos motivos destacados acima, observa-se que os riscos são inerentes à atividade da organizadora dos eventos e, portanto, ela deve zelar por possíveis danos atinentes à segurança das pessoas (torcedores), que possam vir a ocorrer, pois a obrigação do dever de indenizar, parte da ideia de violação do dever de segurança¹⁰⁰.

No capítulo seguinte, passar-se-á a analisar o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4976/STF, ajuizada pela Procuradoria Geral da República que afirmou a adoção do risco integral no artigo 23 da Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), entre outros argumentos.

Na análise, observar-se-ão os motivos ensejadores do ajuizamento da ADI nº 4976/STF, bem como as defesas utilizadas pela Advocacia-Geral da União, em que reafirma a não adoção da teoria do risco integral no dispositivo em comento.

Posteriormente, serão analisados os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal e por quais motivos eles adotaram ou não, os argumentos da Procuradoria Geral da República ou da Advocacia-Geral da União.

¹⁰⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Altas, 2012. p. 168.

3. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 4976/STF

3.1 Proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976

Com a publicação da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), vários artigos propuseram a possibilidade de que um ente federativo (no caso, a União) devesse assumir o encargo, quase que totalitário, de se sub-rogar nos direitos decorrentes de quaisquer danos causados (atinentes à segurança) à entidade organizadora dos eventos esportivos realizados no Brasil nos anos de 2013 e 2014.

Diante da leitura dos artigos atinentes ao tema, observou-se que pela redação isolada do artigo 23 da Lei nº 12.663/2012, verificou-se a possibilidade de que a União seria uma espécie de asseguradora universal de danos que pudessem ser causados à FIFA.

Em atenção a este entendimento, a Procuradoria Geral da República, entendeu que o artigo 23 (que trata especificamente da responsabilidade civil da União); o artigo 37 (que trata acerca das disposições permanentes da Lei Geral da Copa, especificamente do pagamento de prêmio em dinheiro aos jogadores campeões das copas de 1958, 1962 e 1970) e o artigo 54 (que concede acesso irrestrito nos Locais Oficiais de Competição, inclusive com assentos especiais aos membros da FIFA), seriam todos inconstitucionais por violarem o artigo 5º, *caput*; artigo 19, inciso III; artigo 37, *caput* e § 6º; artigo 150, inciso II e artigo 195, § 5º da Constituição Federal.

Contudo, em que pese a pluralidade de artigos que estariam em dissonância com a Constituição Federal, segundo a Procuradoria Geral da República, importante salientar que esta monografia se atentará apenas ao tema atinente à responsabilidade extracontratual do Estado, ou seja, ao duelo estabelecido entre o artigo 37, § 6º da Constituição Federal e o artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

Estabelecida tal delimitação temática, passar-se-á à análise da proposição apresentada pela Procuradoria Geral da República.

O membro do *parquet* federal iniciou sua argumentação destacando que o artigo 37, § 6º da Constituição Federal, apresenta a responsabilidade objetiva, ressaltando que a expressão: “(...) os danos que seus agentes causarem a terceiros (...)”¹⁰¹ demonstra os principais pressupostos da responsabilização, quais sejam, dano, conduta e nexo de causalidade.

¹⁰¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 15/08/2014.

A ausência proposital de qualquer elemento de vontade de algum agente público, denota a afastabilidade da responsabilidade subjetiva (tratada no capítulo 01), destacando o seguinte:

“A interpretação literal do dispositivo já indica que ali se cuida de responsabilidade objetiva da Administração Pública. Em primeiro lugar, a expressão “os danos que seus agentes causarem a terceiros” abarca os três conceitos principais dessa forma de responsabilidade - (i) o dano, (ii) a causalidade e (iii) a origem da ação em uma conduta do agente público. Em segundo lugar, não há qualquer referência textual ao elemento volitivo do agente público, de maneira que está afastada a responsabilidade subjetiva”¹⁰²

Com a intenção de ratificar o entendimento da responsabilidade objetiva do Estado, o Procurador Geral da República ainda destacou jurisprudência da mais alta Corte deste país, citando:

“A teoria da responsabilidade objetiva encontra-se ancorada na noção de risco administrativo. O dever de indenizar não nasce de uma relação jurídica específica entre a Administração Pública e o beneficiário de um serviço público, mas do dever desta perante todos os administrados, independentemente de qualquer qualidade intrínseca da vítima”¹⁰³

Em suma, com a intenção de esclarecer que é pacífico na doutrina e na jurisprudência a adoção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado, o membro do *parquet* encerra suas convicções afirmando o seguinte:

“Em síntese, a disciplina constitucional é tal que a responsabilidade civil da Administração Pública prescinde da comprovação da culpa ou do dolo, mas sempre decorre da conduta de um agente público, seja ela comissiva ou omissiva, mesmo quando o afetado não seja o beneficiário de um serviço público”¹⁰⁴

Após tecer comentários sobre a responsabilização constante do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal (destacando a adoção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado), a Procuradoria Geral da República passou a realizar a análise do confronto estabelecido com o artigo 23 da Lei nº 12.663/2012.

¹⁰² BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 30 junho 2014.

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental. *Ag no Agravo Regimental nº 779629 MG*. Segunda Turma. Agravante: Megabus Transporte Ltda e outros. Agravados: Eduardo Maurício Felipe dos Santos. Ralator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 17 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3808565>>. Acesso em: 20/08/2014. *Apud* BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 30 junho 2014.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 30 junho 2014.

Destacou o membro do *parquet* que o artigo 23 da lei em estudo adotou a teoria do risco integral (abordada no capítulo 01), pois a adoção dos encargos e prejuízos causados à FIFA, cometidos por terceiros que não são agentes públicos, estabeleceria à União a assunção de um ônus que contrariava o dispositivo constitucional da responsabilidade estatal (artigo 37, § 6º, Constituição Federal). Neste sentido, destacou em sua argumentação:

“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”¹⁰⁵

Ao entender que o artigo em comento contrariaria a Carta Magna, o membro do *parquet* destacou, em suma, em sua sustentação que a ausência do termo “agente público” ensejaria a responsabilidade do Estado por atos até mesmo de terceiros.

É evidente que a leitura isolada do artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 repassa uma ideia, para o leitor, de que a União se responsabilizaria por todo e qualquer dano (relacionado à segurança) que a entidade organizadora do evento sofresse.

Contudo, necessário se faz observar os fatores “extra lei”, os quais foram os reais propulsores da elaboração e aprovação da Lei nº 12.663/2012, ou seja, deve atentar-se para o contexto em que fora estabelecido o compromisso do Estado para com a FIFA.

Deste modo, impende ressaltar, novamente, que o Governo brasileiro aceitou algumas condições para que os eventos se realizassem no país.

Entre elas, a de garantir que, caso a entidade organizadora dos eventos viesse a sofrer/responder por algum tipo de dano (relacionado a segurança), o assegurado final de possível ressarcimento seria a União¹⁰⁶.

Com a intenção de corroborar ainda o raciocínio destacado, o Chefe do Ministério Público Federal assinalou que o artigo em comento utilizava-se de situações em que se afastaria a falha administrativa¹⁰⁷, incluindo-se casos em que atos de terceiros (não agentes públicos) ou fatos da natureza causariam a responsabilidade estatal. Entendeu a Procuradoria Geral da República:

¹⁰⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s_eqobjetoincidente=4425216>. Acesso em: 30 junho 2014.

¹⁰⁶ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: 15/08/2014.

¹⁰⁷ Idem, p. 25.

“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. Impõe, assim, o dever de indenização por fatos estranhos à atividade administrativa e atos predatórios de terceiros, o que não se coaduna com a ideia da responsabilidade pela *faute du service*”

É evidente que a Procuradoria Geral da República, na pessoa de seu Procurador Geral, preocupou-se com situações que seriam as excludentes de responsabilidade do Estado (atos praticados por terceiros ou fatos de terceiros).

Em outras teorias, tais como na teoria do risco objetivo (artigo 37, §6º da CF), os atos praticados exclusivamente por terceiros estranhos à atividade administrativa, ou fatos da natureza¹⁰⁸, seriam considerados excludentes da responsabilidade.

Entretanto, segundo o entendimento do órgão ministerial, no bojo da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), não haveria a previsão para referidas excludentes, concebendo desta forma a responsabilidade pelo risco integral do Estado.

Desta forma, o órgão ministerial entendeu que o artigo 23 da Lei Geral da Copa estabelecia uma responsabilidade totalitária, integral à União, nos moldes do conceito estabelecido por Hely Lopes Meirelles¹⁰⁹, e requereu que tal manifestação fosse acolhida e julgada procedente, após manifestação da Advocacia-Geral da União (referente aos temas tratados na peça), a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade do artigo 23 da lei em comento e dos outros artigos em voga¹¹⁰.

Após a exposição apresentada pela Procuradoria Geral da República, o Relator da ação, Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu por bem adotar o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/99 (rito abreviado para julgamento, em face da relevância da matéria e do especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, constante da Lei que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade¹¹¹), nos seguintes termos:

“Devido à relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, adoto o procedimento abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999”¹¹²

¹⁰⁸ Idem, p. 27.

¹⁰⁹ Idem, p. 31.

¹¹⁰ Artigos 37 e 54 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

¹¹¹ BRASIL. *Lei Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 20 agosto 2014.

¹¹² BRASIL. *Despacho, DJe nº 119 – divulgado em 20/06/2013*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 15 junho 2013

Diante da manifestação do Ministro Lewandowski, o feito prosseguiu à análise e manifestação da Advocacia-Geral da União, a fim de que se pronunciasse acerca da demanda.

Manifestação da Advocacia-Geral da União acerca da ADI nº 4976/STF

A Advocacia-Geral da União, por meio da Mensagem nº 275, encaminhou ao Supremo Tribunal Federal, sua manifestação acerca do tema e iniciou sua argumentação apresentando os fundamentos estabelecidos pela Procuradoria Geral da República, destacando em suma os argumentos utilizados pelo *parquet*:

“Argumenta o Ministério Público que o dispositivo em tela teria adotado a Teoria do Risco Integral, não acolhida pela Constituição da República da 1988, que em seu artigo 37, § 6º consagrou a Teoria da Responsabilidade Objetiva da Administração Pública”¹¹³

Por força da Carta Magna e da Lei Complementar nº 73¹¹⁴, de 10 de fevereiro de 1993, a Advocacia-Geral da União, no exercício das atribuições constitucionais conferidas pelo artigo 103, §3º da Constituição Federal¹¹⁵, tem por obrigação a defesa da constitucionalidade das leis, com o fito principal de assegurar determinado grau de estabilidade à legislação federal e a garantir segurança jurídica dos atos normativos aprovados pelo Poder Legislativo e sancionados pelo Poder Executivo. Neste sentido, seguem as palavras de Robson Silva Mascarenhas:

“De outro lado, a presunção de conformidade das espécies normativas para com a Carta Republicana merece especial amparo, conquanto assegura a estabilidade do sistema legislativo. Ao ingressar no ordenamento jurídico a norma adquire uma espécie de “selo de garantia” atestando que tramitou pelas formalidades devidas, as quais presumem o controle prévio de sua compatibilidade com a Constituição. Negar defesa a esta presunção seria desequilibrar o sistema de *check and balances*, sobrecarregando o Judiciário na competência de fiscalizar a validade de todo o qualquer ato normativo”¹¹⁶

¹¹³ BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Informações nº 04/2013/WJR/CGU/AGU*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 23 julho 2014.

¹¹⁴ BRASIL. *Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 10 setembro 2014.

¹¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 15 agosto 2014.

¹¹⁶ MASCARENHAS, Robson Silva. *O Advogado-Geral da União e o dever de defesa nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade*. Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=808/o>. Acesso em: 02 set 2014.

Deste modo, a Advocacia-Geral da União, na pessoa do Advogado-Geral da União (Sr. Luís Inácio Lucena Adams), sustentou que o argumento apresentado pelo membro do órgão ministerial (quanto à adoção da teoria do risco integral, no bojo do artigo 23 da Lei nº 12.663/2012) não deveria prosperar. Pois, em contrariedade ao que fora arguido na ADI nº 4976, a responsabilidade tratada no artigo em estudo tratar-se-ia da responsabilidade objetiva.

Ao fundamentar sua tese, a Advocacia-Geral da União entendeu que o artigo 22 seria a resposta para indagação do *parquet* federal, haja vista que este artigo da comentada lei estabelecia que a União deveria responder pelos danos que viesse a causar a FIFA, na forma do artigo 37, §6º da Constituição Federal e que caso a entidade organizadora viesse a arcar com a responsabilidade perante terceiros, a União ficaria sub-rogada no lugar da entidade.

Deste modo dispôs o Advogado-Geral da União:

“ Não obstante, contrariamente ao que afirmado na ADI nº 4976, a responsabilidade prevista no artigo 23, *caput* e parágrafo único da Lei nº 12.663, de 2012, não adota a chamada Teoria do Risco Integral, que pressupõe a assunção pelo Estado da responsabilidade – e do prejuízo respectivo – por quaisquer condutas praticadas por terceiros.

Isto porque, ao disciplinar a Responsabilidade Civil em seu Capítulo IV, a Lei Geral da Copa estabelece no artigo 22 que a União “responderá pelos danos que causar, por ação ou omissão, à FIFA, seus representantes legais, empregados ou consultores, na forma do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal” e, apenas e tão-somente, assumirá os efeitos da responsabilidade civil perante os mesmos atores, ficando sub-rogada em todos os direitos contra terceiros, no caos (sic) de vir a ser responsabilizada, conforme estatuído no *caput* e parágrafo único do pré-falado artigo 23”¹¹⁷

Desta forma, a Advocacia-Geral da União entendeu a constitucionalidade do artigo 23 (atacado pela Procuradoria Geral da República) e que o dispositivo estaria em plena consonância com aquilo que é idealizada na Constituição Federal. Destacando o seguinte:

“Por todo o exposto, ao entendimento da inexistência de qualquer afronta à Constituição da República, deve ser mantida a plena execução da Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012, bem como de todos os atos e comandos dela decorrentes”¹¹⁸

Por fim, após a manifestação das duas entidades (Procuradoria Geral da República e Advocacia-Geral da União), o feito prosseguiu à análise por parte do Ministro Ricardo Lewandowski.

¹¹⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Informações nº 04/2013/WJR/CGU/AGU*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 23 julho 2014.

¹¹⁸ BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Informações nº 04/2013/WJR/CGU/AGU*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 23 julho 2014

Contudo, antes mesmo de se adentrar no voto do Ministro, necessário se faz tecer alguns comentários acerca das manifestações apresentadas pela Procuradoria Geral da República e pela Advocacia Geral da União.

3.2 Argumentos apresentados pela Procuradoria Geral da República

Diante dos argumentos apresentados pelo membro da Procuradoria Geral da República, observou-se que em vários momentos foi suscitada a hipótese de que, com a publicação da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), o Estado passaria a assumir danos decorrentes de atividades realizadas por terceiros e até mesmo por eventos causados pela natureza, a exemplo de catástrofes e calamidades, ou na linha de raciocínio de José dos Santos Carvalho Filho: os chamados fatos imprevisíveis¹¹⁹.

Desta forma, então, verificou-se que a tese utilizada para sustentar as afirmações do membro do *parquet* federal baseava-se em dois pilares: (I) – a afirmação de que é pacífico na jurisprudência e na doutrina¹²⁰ que o artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade objetiva do Estado, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem e; (II) - para justificar a inconstitucionalidade do artigo 23 da Lei nº 12.663/2012 (Lei geral da Copa), e, por conseguinte, a utilização da teoria do risco integral, afirmou a incompatibilidade com a teoria da responsabilidade objetiva, justificando-se pelos dogmas utilizados para a fundamentação da teoria da *faute du service*.

Logo, percebeu-se que o Procurador Geral da República, na ânsia pela defesa do artigo constitucional (artigo 37, § 6º), utilizou-se de uma espécie de integração somatória entre a responsabilidade objetiva e a teoria da *faute du service* (ou Culpa do serviço). Em outras palavras, utilizou-se de uma combinação de teorias para convencer o julgador acerca da inconstitucionalidade do artigo 23 da Lei Geral da Copa.

Entretanto, impende ressaltar que a responsabilidade objetiva se configura, grosso modo, quando houver uma *conduta* suficiente a responsabilizar alguém; que esta venha a gerar um *dano* evidente e que os anteriores (*conduta + dano*), possuam um liame de causalidade entre si.

¹¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27.ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2013. p.560

¹²⁰ BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 24 julho 2014

A teoria da culpa do serviço, ou *faute du service*, é modalidade de responsabilidade pela qual caberia àquele que sofresse o dano, o ônus de provar que o Estado não funcionou (quando deveria funcionar); funcionou mal ou funcionou atrasado¹²¹.

Ou seja, nesta teoria, a responsabilidade derradeira do Estado seria na modalidade subjetiva, em que o administrado deveria arcar com ônus de comprovação da culpa, por parte da omissão estatal.

Logo, verificou-se então que a abordagem apresentada pelo Chefe do Ministério Público Federal, abarcou um misto entre a responsabilidade objetiva (conduta, dano e nexo de causa) e a responsabilidade pela *faute du service* (que demanda comprovação de culpa do Estado, por omissão), na medida em que preocupou-se com a defesa dos preceitos estabelecidos na Carta Magna, especialmente o artigo 37, § 6º e ainda, objetivou proteger o Estado de possíveis danos e lesões, que, caso se efetivassem, poderiam ser irreversíveis aos cofres públicos do país.

3.3 Argumentos apresentados pela Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União ao se manifestar acerca da demanda (no que concerne à responsabilidade civil da União), entendeu que o artigo em comento não adotou a chamada teoria do risco integral (aquela que transfere ao Estado, a responsabilidade por quaisquer danos, inclusive cometidos por terceiros e que não admite excludentes).

Aquele órgão jurídico ressaltou que, no artigo 22 da lei em estudo, a União responderá por danos que causar à FIFA, na forma do artigo 37, parágrafo 6º da Carta Magna (ou seja, a regra constitucional).

A entidade responsável pela assessoria jurídica da União¹²² (artigo 131 da Carta Magna), em um discurso sucinto, argumentou ainda que somente ficaria sub-rogada nos direitos contra terceiros, nos casos de vir a ser responsabilizada.

¹²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 927

¹²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 28/09/2014.

Conforme se observou da manifestação da Advocacia-Geral da União, o Estado (por meio da União) subroga-se nos direitos contra terceiros. Contudo, esta sub-rogação dar-se-á mediante o pagamento de indenização à FIFA (por exemplo, caso um terceiro cause algum dano à FIFA, a União arca com a despesa para com a entidade e posteriormente, busca o pagamento do dano contra o terceiro causador da avaria).

Desta forma, ressalta-se que a União passou a ser considerada como uma seguradora de riscos ou danos¹²³, por possíveis prejuízos (atinentes à segurança) causados à entidade organizadora do evento. Pois, na sub-rogação, o que efetivamente ocorre nada mais é do que uma substituição de uma pessoa à outra¹²⁴.

Neste sentido, vale ressaltar que tal medida de “transfiguração” da União em uma seguradora, foi necessária para que se garantisse a efetiva realização dos eventos esportivos no país, conforme foi salvaguardado pelo Governo Federal, quando da assinatura das Garantias Governamentais¹²⁵.

O principal raciocínio estabelecido quanto à lei em análise, foi no sentido de que o Estado brasileiro estaria realizando uma troca para com a FIFA. O Estado passaria a garantir algumas condições para que os eventos se realizem em seu território, tais como: facilitação de entrada e saída no país; vistos de trabalho; direito à isenção fiscal geral; proteção e exploração irrestrita de direitos comerciais; indenização à FIFA e entre outras¹²⁶ e a FIFA, por sua vez, realizaria os eventos e concederia ao país a possibilidade de obter visibilidade internacional, investimentos em infraestrutura, turismo, telecomunicações, segurança e etc.

Entretanto, vale ressaltar que a possibilidade de adquirir estas benesses não significa que o país deve se submeter de maneira irrestrita aos anseios da entidade organizadora dos eventos.

Os eventos esportivos, por se tratarem de acontecimentos de repercussão mundial, devem ser tratados de forma cuidadosa e minuciosa, evidentemente. Mas, não poderia o Estado ter estabelecido tantos benefícios e que envolvessem tantas áreas de interesse.

¹²³ Vide capítulo 02 desta monografia.

¹²⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil esquematizado, volume 1*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.597

¹²⁵ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014*. (*Government Guarantees*). Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adia-mais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: 15/08/2014>. Publicado em: 21/03/2012.

¹²⁶ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014* (*Government Guarantees*). Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adia-mais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: 15/08/2014.

Especificamente quanto à assunção dos prejuízos causados por terceiros em desfavor da FIFA, o Estado poderia ter adotado a teoria do risco criado, conforme entendido por Sérgio Cavalieri¹²⁷, a fim de que a entidade organizadora dos eventos assumisse os encargos decorrentes da atividade que exerce, já que é também uma entidade com fins lucrativos.

Destarte, após as análises acerca das manifestações das duas entidades (Procuradoria Geral da República e Advocacia-Geral da União), passar-se-á ao estudo do voto do Ministro Relator da ADI nº 4976, o qual mediante o exame dos argumentos apresentados pelos órgãos jurídicos, decidirá pela inconstitucionalidade ou não dos artigos da lei.

3.4 Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976

Após as manifestações das instituições seguirem para análise por parte do Relator da demanda, Ministro Ricardo Lewandowski, no dia 07 de maio de 2014, submeteu à apreciação do Plenário da mais alta Corte deste país o julgamento da ADI nº 4976.

Ao iniciar aquela Sessão Plenária, ouviu-se primeiramente o membro do Ministério Público Federal, o qual sustentou sua apresentação nos exatos termos da fundamentação da peça inicial (que deu ensejo à propositura da ADI), destacando em suma, que a ausência do termo agente público, traduzia a ideia de que a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), em seu artigo 23, adotou a chamada teoria do risco integral, estando portanto, em contrariedade ao artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

Após manifestação do membro daquele *parquet* federal, a Advocacia-Geral da União apresentou seus argumentos.

Destacou, em sucinto resumo, que o entendimento do Procuradoria Geral da República não deveria prosperar, haja vista que o dispositivo legal atacado não se consubstanciava em responsabilidade pelo risco integral por parte do ente estatal.

Pois, a literalidade do artigo já destacava os casos em que se excepcionava a responsabilidade: “(...) exceto se e na medida em que a FIFA ou a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano (...)”¹²⁸.

¹²⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10.ed. São Paulo: Altas, 2012. p.167.

¹²⁸ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

Entendeu desta forma a Advocacia-Geral que a previsão de casos em que a União pode se excluir da responsabilidade de ressarcir prejuízos atinentes à segurança, demonstra que não se trata de responsabilidade por risco integral (já que nesta, não há previsões de excludentes da responsabilidade).

Por decorrência das manifestações das duas instituições (Procuradoria Geral da República: defesa da inconstitucionalidade do dispositivo e Advocacia Geral da União: defesa da constitucionalidade do dispositivo), o Relator da ação passou a fundamentar seu voto.

O Ministro, ao iniciar sua exposição, destacou que desde a Carta Magna de 1946, o país adotou uma posição mais publicista, no que diz respeito à responsabilidade, ao adotar a teoria do risco administrativo.

Referida teoria encontra abrigo atualmente no artigo 37, § 6º da Constituição, que estabelece que a simples comprovação de liame de causalidade entre dano e ação do Estado seria suficiente para demandar e requerer indenização à União. Destacou o Relator:

“Como se sabe, os parâmetros da responsabilidade civil extracontratual do Estado encontram-se definidos no § 6º do art. 37 da Constituição Federal. E, conforme já tive oportunidade de consignar, por ocasião do julgamento do RE 591.874/MS, o Brasil, desde o advento da Constituição de 1946, assumiu uma postura mais publicista - e menos privatista - com relação a essa temática, quando adotou a teoria do risco administrativo. Segundo tal teoria, não se exige mais – como ocorria no passado - a demonstração de culpa ou dolo para a responsabilização do Poder Público por prejuízo causado a terceiro, mas, apenas, a constatação do nexo de causalidade entre o dano e a ação estatal.

A Carta de 1988, pois, ao abrigar, no dispositivo constitucional acima mencionado, a teoria do risco administrativo, incorporou a ideia de que a responsabilidade civil extracontratual tanto do Estado quanto da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, passou a ser objetiva em relação a terceiros.”¹²⁹

Deste modo, seguindo neste raciocínio, o Ministro ainda destacou que, em algumas situações, haveria a possibilidade de exclusão da responsabilidade do ente estatal, haja vista que a força maior, o caso fortuito e a culpa exclusiva da vítima, traduziriam excludentes da responsabilidade do Estado, segundo o Ministro:

“É importante ressaltar, contudo, que a força maior, o caso fortuito e a culpa exclusiva da vítima, segundo a melhor doutrina e pacificada jurisprudência, configuram excludentes da responsabilidade do Estado, exatamente porque o nexo causal entre a atividade administrativa e o dano dela resultante, nessas hipóteses, não fica evidenciado”¹³⁰

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

O Relator, ao observar os argumentos apresentados pelo autor da ADI nº 4976, iniciou suas convicções estabelecendo que, diversamente do que pensa o membro do *parquet* federal, o artigo 37, § 6º da Carta da República, não tem por função estabelecer uma responsabilidade única e absoluta da Administração.

Pois, no entendimento de José dos Santos Carvalho Filho¹³¹, tal dispositivo constitucional estabeleceu, tão somente, os preceitos basilares da responsabilidade estatal.

Com a intenção de exemplificar situações em que a Constituição Federal admite outros tipos de responsabilidade ao ente estatal, o Ministro Relator destacou situações em que a própria Carta Magna admitiu outros tipos de responsabilização, tal como a responsabilidade civil da União por danos nucleares, nos termos do artigo 21, inciso XXIII, alínea “d” da Constituição Federal (conforme citado no capítulo 01 desta monografia). Nas palavras do Ministro:

“Penso, porém, que diversamente do que pretende fazer crer o Parquet, a disposição contida no art. 37, § 6º, da CF não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração, constituindo, tão somente, segundo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, um “mandamento básico sobre o assunto”. Isso porque, conforme esse autor tal preceito trata somente da responsabilidade extracontratual das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que prestam serviços públicos por condutas omissivas ou comissivas imputáveis aos seus agentes, os quais, nessa qualidade, causem danos a terceiros. A fim de corroborar essa assertiva, recorro que a própria Constituição Federal, ao estabelecer a competência da União para explorar serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e para exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e derivados, prevê, em seu art. 21, XXIII, d, que a responsabilidade civil por danos atômicos independe da existência de culpa. Tal modalidade de responsabilização, para alguns administrativistas, implica a adoção da teoria do risco integral, uma vez que, nessa modalidade, mostrar-se-ia despidiendia a demonstração do nexos causal entre o dano e a ação estatal ou mesmo da existência de culpa da vítima, excludentes invocáveis no caso da teoria do risco administrativo.”¹³²

Ainda, no sentido de estabelecer outra forma exemplificativa acerca da possibilidade de adoção do risco integral pela própria Carta Magna de 1988, destacou o Ministro a possibilidade de aplicação da teoria do risco integral, quando houver danos ao meio ambiente, nos seguintes termos:

¹³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, P. 549 *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4976-DF. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 4976-DF. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

“É possível encontrar, ainda, outro exemplo de opção pela teoria do risco integral por parte do constituinte, quando este tratou do dano ambiental, previsto no art. 225, § 3º, da CF, e replicado no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981.”¹³³

Neste sentido, a análise do Ministro verificou que a própria Constituição Federal, em situações extremamente específicas e distintas, poderia estabelecer modalidades de responsabilidades diversas daquela estabelecida no artigo 37, § 6º da Carta Magna. Ou seja, nestas situações muito específicas, a Constituição pode excepcionar a si mesma.

Na fundamentação de seu voto, o Relator desce ao nível infraconstitucional e ainda relembra situações diversas em que o Estado pode assumir um encargo maior do que aquele delimitado na Constituição.

É o que ocorre, por exemplo, em relação à Lei nº 10.744/2013, que dispõe sobre o encargo que sofre a União, no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos semelhantes, contra aeronaves de matrícula brasileira, operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo (excluídas as de táxi aéreo), destacando o seguinte:

“Dito de outra forma, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade.

Os recentes movimentos de protesto contra a realização da Copa e outros alvos – espontâneos ou artificialmente provocados, não se sabe ainda –, que levaram multidões às ruas e praças das principais cidades do País, em junho de 2013, causando danos não só à propriedade pública como também à privada, são exemplos de como situações anormais, de difícil contenção, podem ocorrer de forma totalmente imprevisível.”¹³⁴

Ou seja, na linha de raciocínio do Ministro Relator, até mesmo a lei infraconstitucional pode estabelecer modalidade de responsabilidade diversa daquela assegurada no artigo da Carta da República.

Porquanto, neste raciocínio, o artigo 37, § 6º da Constituição estabeleceu uma baliza mínima da responsabilidade estatal e não uma vedação a outras modalidades de responsabilidade. Deste modo, citando ensinamentos de Marçal Justen Filho, destacou:

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

“ A lei pode impor a responsabilidade do Estado por atos absolutamente estranhos a ele. O caso não configurará propriamente responsabilidade civil, mas uma forma de outorga de benefício a terceiros lesados. (...) Rigorosamente, a hipótese não é de responsabilidade civil extracontratual. Aliás, se fosse, não haveria necessidade das aludidas leis”¹³⁵

Além disso, ainda citou doutrina de Alexandre Aragão, que apresenta a responsabilidade constante da Lei nº 10.744/2013:

“O ponto extremo da responsabilidade civil estatal é a teoria do risco social ou risco integral, em que o Estado é responsável até por danos não imputáveis ao seu comportamento independentemente até mesmo denexo de causalidade, sem possibilidade de causas de exclusão (caso fortuito, força maior, culpa de terceiros, da própria vítima, etc.). Além da responsabilidade por danos nucleares (art. 21, XXIII, d, CF, regulamentado pela Lei n. 6.453/77), outro exemplo dessa espécie de obrigação pecuniária do estado, mais de seguridade social que de responsabilidade civil propriamente dita, é a instituída pela Lei n. 10.744, de 09 de outubro de 2003, que, adotando a Teoria do Risco Integral, propicia à União arcar com os prejuízos que venham a ser causados por atos terroristas”¹³⁶

Na mesma esteira dos entendimentos anteriores (quanto à possibilidade de aplicação da responsabilidade integral ao ente estatal), o Relator ressaltou que a responsabilidade da União, na referida lei em comento, é decorrente de um compromisso assumido pelo país, à época da candidatura como sede do mundial de futebol de 2014.

Destes compromissos assumidos pelo país, para com a entidade organizadora dos eventos, é que se originou a Lei nº 12.663/2012 (Lei geral da Copa) e que estabeleceu, entre outras, a garantia de indenização à FIFA, em caso de danos atinentes à segurança. Neste ensejo destacou o Ministro:

“E mais, cuida-se de compromisso livre e soberanamente contraído pelo Brasil à época de sua candidatura para sediar a Copa de 2014, consubstanciado em um conjunto de garantias, dentre as quais figura a responsabilidade por eventuais danos decorrentes do evento.”¹³⁷

¹³⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, P. 1.327 *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 561 *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

No destaque para o compromisso assumido pelo país, o Ministro entendeu que nesta situação (relação entre Estado e FIFA) haveria na verdade uma garantia adicional assumida pelo Estado (por meio da União), que visa assegurar possíveis prejuízos que a entidade organizadora viesse a sofrer. Cita o voto do Relator, palavras de Bruno Câmara Carrá:

“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”¹³⁸

E prossegue citando:

“As últimas descobertas da doutrina mais autorizada revelou uma forma especial de risco, qual seja, a relativa à organização de espetáculos ou eventos multitudinários. 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”¹³⁹

Ora, percebe-se que a citação acima, pela qual o Ministro inclinou-se a concordar, nada mais é do que uma modalidade que muito se assemelha àquela esboçada em linhas anteriores, explicada por Sérgio Cavalieri, chamada de teoria do risco criado¹⁴⁰. Por fim, arrematou o Relator:

“Em resumo, penso que se está diante de garantia adicional, de natureza tipicamente securitária, - além da extracontratual prevista na Carta Magna - assumida pela União - que funciona, no caso, como verdadeira asseguradora -, mediante autorização legal [...]”¹⁴¹

¹³⁸ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.7-8, nov. 2013. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>. Acesso em: 20/05/2014 *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹³⁹ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.7-8, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>>. Acesso em: 20/05/2014 *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹⁴⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.137

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

Logo, ao concluir seu voto acerca do tema em comento, o Ministro Relator terminou seu raciocínio, destacando que a situação da União frente à FIFA, claramente, era de uma espécie de seguradora por danos relacionados à segurança dos eventos.

O dispositivo impugnado pela Procuradoria Geral da República, tratava-se de uma garantia adicional (de natureza securitária), que visava garantir ressarcimento à entidade organizadora dos eventos, caso viesse a sofrer danos atinentes à segurança. Ressarcimento este que foi decorrente do compromisso realizado entre Governo Federal e a entidade organizadora dos eventos esportivos, quando da candidatura do Brasil para sediar a Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, por meio do documento Garantias Governamentais (tão citado neste trabalho).

Por conseguinte, o Ministro Relator concluiu o voto da seguinte maneira (quanto à responsabilidade civil do Estado):

“Desse modo, relativamente ao art. 23 da Lei 12.663/2012, para mim, forçoso é concluir que o pedido de declaração de inconstitucionalidade, nos termos em que foi formulado, não merece prosperar.”¹⁴²

À guisa de conclusão do julgamento da referida ADI, após ter submetido seu voto à apreciação do Plenário daquela Suprema Corte, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976. Ficando vencido, parcialmente, o Ministro Joaquim Barbosa, ao discordar apenas em relação a outro tema constante da mesma ADI¹⁴³ (qual seja, a isenção geral de encargos devidos aos órgãos da Justiça, constantes do artigo 53 da Lei nº 12.663/2012).¹⁴⁴

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

¹⁴³ Este tema não era objeto de análise por parte desta monografia, razão pela qual não foi analisada a isenção de encargos e emolumentos devidos à Justiça Federal.

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2014. Art. 53. A Fifa, as subsidiárias Fifa no Brasil, seus representantes legais, consultores e empregados são isentos do adiantamento de custas, emolumentos, caução, honorários periciais e quaisquer outras despesas devidas aos órgãos da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, em qualquer instância, e aos tribunais superiores, assim como não serão condenados em custas e despesas processuais, salvo comprovada má-fé.

CONCLUSÃO

Logo, de forma a estabelecer um panorama geral daquilo que foi analisado nesta monografia, vale dar ênfase no caminho inicial realizado até o termo final do estudo do tema responsabilidade extracontratual do Estado na Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

Destarte, foi realizado um breve estudo acerca da evolução das teorias de responsabilização do Estado, a fim de que se pudesse conhecer e também aprofundar os conhecimentos básicos da responsabilidade estatal.

O estudo demonstrou que a responsabilização do Estado não apareceu de uma hora para outra nos regramentos legais, mas sim, foi decorrente de uma longa evolução histórica que ocorreu nos seios das civilizações, passando de um caráter mais privatístico a um caráter mais publicista, até chegar aos dias atuais (Capítulo I).

Por conseguinte, após analisados os conceitos básicos acerca da responsabilização estatal, passou-se a análise e estudo do contexto de surgimento da legislação basilar deste trabalho, qual seja a Lei nº 12.663/2012 (chamada de Lei Geral da Copa), especificamente quanto à responsabilidade extracontratual da União.

Neste sentido, observou-se que o Estado (em determinadas e restritas situações) transformou-se na figura de uma grande empresa-seguradora, que utiliza dos meios à sua disposição, para proteger seus interesses.

Diversamente do que pensava-se no início do trabalho, o Estado não assumiu uma posição de responsabilidade integral frente aos danos causados à entidade organizadora dos eventos. Mas sim, passou a assumir uma posição de um segurador de riscos e danos, por possíveis prejuízos causados à FIFA. Ou seja, o ente estatal age no estrito cumprimento do compromisso que assumiu com aquela entidade¹⁴⁵ (Capítulo II).

Por fim, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976, restou por evidenciado, que não há que se falar em adoção da teoria do risco integral na Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa).

¹⁴⁵ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html> Acesso em: 02/05/2014.

O que se tem nesta lei nada mais é do que uma espécie de encargo securitário, em que o Estado (por meio da União) passou a ser o garante final de possível ressarcimento em favor da FIFA (nos casos de danos relacionados à segurança dos eventos).

Assim, chegou-se à conclusão final de que, a depender da especificidade da situação em que o Estado se depara, existe a necessidade de uma espécie de maleabilidade deste, dentro do arcabouço jurídico a que se submete (como efetivamente é constatado nas diversas feições que o Estado assume, como por exemplo, nos casos de danos nucleares¹⁴⁶ ou nas situações da Lei nº 10.744/2003¹⁴⁷ - danos terroristas contra aeronaves brasileiras), no sentido de proteger e resguardar o interesse da própria sociedade (Capítulo III).

À vista disso, verificou-se que, com a candidatura do Brasil a sediar a Copa das Confederações FIFA 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014, o Governo Federal teve que possibilitar uma diversidade de garantias à entidade organizadora dos eventos, a fim de assegurar que a organização das competições ocorresse da melhor maneira possível.

Consequentemente, constatou-se que, por meio do documento *Garantias Governamentais (Government Guarantees)*¹⁴⁸, o Governo brasileiro estabeleceu um rol de 11 garantias e benefícios à entidade organizadora dos eventos esportivos.

Entre estas garantias, observou-se a possibilidade de o Estado arcar com encargos e ressarcimentos que possivelmente ultrapassariam a delimitação estabelecida na própria Constituição Federal (Garantia nº 10, estabelecida pela Advocacia-Geral da União)¹⁴⁹.

¹⁴⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Artigo 21, inciso XXIII, alínea “d”: a responsabilidade civil por danos nucleares independe de culpa. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 05 abril 2014.

¹⁴⁷ BRASIL. *Lei Nº 10.744, de 09 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.744.htm>. Acesso em: 30 agosto 2014.

¹⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html> Acesso em: 02/05/2014.

¹⁴⁹ BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adiamais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html> Acesso em: 02/05/2014.

Diante da garantia estabelecida pelo Governo à FIFA e entre outros benefícios, é que surgiu a Lei nº 12.663/2012 (chamada de Lei Geral da Copa), que foi o mandamento regulatório das atividades realizadas pela entidade no país.

Observou-se que as garantias asseguradas pela lei estudada foram resultado de um grande negócio jurídico realizado entre o Estado e a entidade organizadora dos eventos, em que o ente estatal (por meio da União) passou a ser considerado como um verdadeiro assegurado de danos e prejuízos, por ventura causados à FIFA.

Neste raciocínio, o Capítulo IV da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), ao estabelecer uma responsabilidade civil à União, *a priori*, fundamentada em argumentos que estariam em desconformidade com a Constituição Federal, repassou a ideia de que o Estado brasileiro é quem arcaria com os encargos provenientes dos danos causados à entidade organizadora dos eventos, adotando a teoria do risco integral.

Entretanto, após uma breve análise acerca da evolução das teorias de responsabilização dos Estados (Capítulo I); diante de uma pesquisa mais elaborada sobre o contexto de surgimento da Lei nº 12.663/2012 (Capítulo II) e ainda, ao estudar os argumentos apresentados pela Procuradoria Geral da República, Advocacia-Geral da União (quanto a inconstitucionalidade ou constitucionalidade da lei em comento, respectivamente) e do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976 (Capítulo III), chegou-se à conclusão de que a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), apesar de possuir artigos que denotam o sentimento de uma responsabilidade irrestrita e incondicional ao Estado, quanto à assunção de pagamentos relacionados à danos de segurança dos eventos, foi na verdade o meio que o Estado encontrou para garantir a segurança jurídica e a possibilidade de menor prejuízo à entidade organizadora dos eventos, a FIFA.

Por isso, ao final da análise o que efetivamente pôde ser verificado foi a possibilidade do Estado, objetivando atingir os fins almejados, assumir encargos diversos daqueles estabelecidos no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal.

Dessa maneira e respondendo às indagações que outrora nutriam o seio deste escrito, constatou-se que:

(I) – Em resposta à primeira indagação¹⁵⁰, percebeu-se que o Estado, a depender da natureza da atividade que exerce, poderia assumir encargos até mesmo cometidos por terceiros. Contudo, o que se observou na lei em análise, foi que o ente estatal assumiria, a responsabilidade pelos danos cometidos por terceiros à entidade FIFA. Todavia, posteriormente, ficaria sub-rogado nos direitos que seriam da entidade, ou seja, caso um terceiro cometesse algum dano relacionado à segurança dos eventos FIFA, a União garantiria, em um primeiro momento, o ressarcimento pelos prejuízos causados à entidade e, em um segundo momento, buscava o ressarcimento daquele valor frente ao terceiro autor do dano.

(II) – Em resposta ao segundo questionamento¹⁵¹, de acordo com as fundamentações e inclinações apresentadas pelo voto do Ministro Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4976, observou-se que é pacífico na jurisprudência e doutrina dominantes acerca do tema¹⁵², a possibilidade de que leis infraconstitucionais estabeleçam responsabilidades diversas daquela elencada no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal. Como já salientado anteriormente, trata-se de uma maleabilidade que o Estado precisa ter para que se amolde às exigências que outros Estados ou entidades de caráter internacional, possam realizar negócios com certo grau de segurança jurídica e possibilidade de verem seus direitos assegurados, se possível, até mesmo na pessoa do próprio Estado.

Logo, vislumbrou-se ao final do estudo que efetivamente a Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa), é plenamente constitucional e não possui nenhuma arbitrariedade em seus 71 artigos. Especificamente em relação ao tema da responsabilidade extracontratual do Estado, observou-se, ao final, que o dispositivo questionado no bojo da ADI nº 4976 guarda íntima relação com aquilo que é estabelecido na Constituição Federal, porquanto apenas em situações específicas e muito peculiares (como efetivamente é o caso da realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014) é que o Estado passou a atuar de maneira distinta daquela elencada na Constituição Federal, com a intenção precípua de garantir o ressarcimento por possíveis danos causados à entidade organizadora dos eventos esportivos.

¹⁵⁰ (I) - Pode a União responder por danos cometidos por terceiros (não sendo estes particulares, agentes públicos, no exercício de suas funções)?

¹⁵¹ (II) - Pode uma lei infraconstitucional estabelecer responsabilidade diversa daquela elencada no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal?

¹⁵² JUSTEN FILHO. Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.327.

Deste modo, com a intenção de que não surjam futuramente novos questionamentos ou indagações dispensáveis ou desnecessárias acerca da constitucionalidade de leis que tratem sobre responsabilidade do Estado, sugere-se como contribuição acadêmica a criação de uma legislação geral, que regule a realização de eventos internacionais de grande porte a serem realizados no Brasil, tais como: eventos esportivos mundiais; shows e festivais de bandas internacionais; congressos, seminários e conferências de âmbito mundial; entre outros de modalidade semelhante.

Assim, a aludida legislação deveria determinar um maior grau de responsabilidade a ser assumida pela entidade organizadora dos eventos, restando para o Estado, apenas uma responsabilidade subsidiária em face de possíveis prejuízos causados aos entes responsáveis pela realização do evento, já que aquela entidade (na maioria dos casos), também é uma organização que visa obter lucros pelo exercício da atividade que realiza.

Dessa forma, o Estado não agiria de forma temerária e poderia antever as modalidades pelas quais poderia ser responsabilizado e ainda, passaria a atuar com maior segurança jurídica frente aos compromissos internacionais assumidos com outros Estados ou com entidades privadas de interesse econômico.

Ora, evidentemente que a realização destes eventos, em qualquer país, gera uma infinidade de benefícios e vantagens de diversas ordens para o Estado que os sedia.

Entretanto, vale ressaltar que a responsabilidade por danos causados às entidades organizadoras não poderia ser assumida pelo Estado. Compreende-se que, quando os efeitos da responsabilidade não puderem ser assumidos na integralidade pelos organizadores dos eventos, deve o Estado agir apenas como um responsável secundário, respondendo de forma mitigada pelos danos causados aos organizadores dos eventos.

Na possibilidade de o Estado vir a ser considerado como um responsável secundário, a melhor hipótese vislumbrada seria tão somente no ressarcimento de danos emergentes às entidades organizadoras, excluindo-se da indenização os lucros que por ventura a entidade ganharia ou deixou de ganhar (lucros cessantes), caso os incidentes ou acidentes não tivessem ocorrido.

Tal sugestão é importante, devido à realização nos próximos anos de eventos de visibilidade mundial, como por exemplo a realização das Olimpíadas no Estado do Rio de

Janeiro, a ser realizada no ano de 2016 (organizada pelo Comitê Olímpico Internacional e pelo Estado brasileiro), os Jogos Mundiais Universitários (organizados pela Federação Internacional de Esportes Universitários) a serem realizados na capital federal, no ano de 2019 e entre outros eventos de natureza semelhante.

Por fim, impende ressaltar que, com a visibilidade internacional que o Brasil adquiriu nos últimos anos, é natural que diversas organizações de caráter internacional se interessem em realizar eventos das mais variadas ordens no território brasileiro.

Diante disso, o país deve estar preparado juridicamente para resguardar minimamente os interesses das entidades organizadoras, mas sobretudo e mais importante, deve proteger também o interesse público e da sociedade. À vista disso, não se mostra interessante que, a cada novo evento de grande porte, surja uma lei própria para regular aquela situação peculiar (como por exemplo, a Lei nº 12.663/2012 - Lei Geral da Copa, para regulação dos eventos Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014).

Neste sentido, a melhor solução enxergada para estas situações singulares encontra-se na criação de uma legislação geral e aplicável a determinadas situações semelhantes, a qual ditaria os trilhos basilares de responsabilização das instituições organizadoras (colocando maior parcela de risco em suas atividades) e resguardaria o Estado da assunção do ônus indenizatório nos casos de danos às entidades.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 561.

ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do Estado*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BÍBLIA. Português. *Bíblia sagrada*. Tradução: Centro Bíblico Católico. 34. ed. São Paulo: Ave Maria, 2008. *Apud* RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 78/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_14.05.2014/CON1988.pdf>. Acesso em: 05 abril 2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 10 setembro 2014.

BRASIL. *Lei de 15 de Outubro de 1827*. Dispõe sobre a responsabilidade dos ministros e secretários de estado e dos conselheiros de estado. Coleção de Leis do império do Brasil, 1827. Pagina54. Volume I. pt1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 24 abril 2014.

BRASIL. *Lei Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 20 agosto 2014.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

BRASIL. *Lei Nº 10.744, de 09 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.744.htm>. Acesso em: 30 agosto 2014.

BRASIL. *Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do mundo FIFA 2014, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-12663-5-junho-2012-613164-norma-atualizada-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12663-5-junho-2012-613164-norma-12663-5-junho-2012-613164-norma-12663-5-junho-2012-613164-norma-atualizada-pl.html)>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Informações nº 04/2013/WJR/CGU/AGU*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 23 julho 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer ao Projeto de Lei nº 2.330, de 2011, do Poder Executivo, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013, e à Copa do Mundo FIFA, de 2014, que serão realizadas no Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2330-11-copas-do-mundo-e-das-confederacoes/documentos-1/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas>. Acesso em: 10/03/2014.

BRASIL. *Despacho, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe nº 119 – divulgado em 20/06/2013*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 15 junho 2013.

BRASIL. ME/MRE/MTE/MJ/MF/MDIC/MC/MINC/AGU/MP. *Exposição de Motivos nº 15*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/15%20ME%20MRE%20MTE%20MJ%20MF%20MDIC%20MC%20MINC%20AGU%20MP.html>. Acesso em: 25/04/2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial, ADI 4976*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4425216>>. Acesso em: 24 julho 2014.

BRASIL. Presidência da República. *Garantias Governamentais para Copa de 2014 (Government Guarantees)*. Disponível em: <<http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adia-mais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>> Acesso em: 02/05/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI nº 4976-DF*. Autor: Ministério Público Federal. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 02 setembro 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental. *Ag no Agravo Regimental nº 779629 MG*. Segunda Turma. Agravante: Megabus Transporte Ltda. e outros. Agravados: Eduardo Maurício Felipe dos Santos. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 17 de maio de 2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3808565>>. Acesso em: 20/08/2014.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A responsabilidade da União na lei geral da copa de 2014: uma análise sistemática. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*. São Paulo, Ano 2, p.21, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-dul.com/modo2.php?sid=52&ssid=116>> Acesso em: 20/05/2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27.ed. atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Cronologia da Candidatura do Brasil à Copa do Mundo de 2014*. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2007/10/cronologia-da-candidatura-do-brasil-a-copa-do-mundo-de-2014-1662987.html>. Acesso em: 25/04/2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; RANGEL, Luciana Rastelli; MARTINS, Cláudia Regina. *Responsabilidade do Estado pelos movimentos multitudinários: Sua natureza objetiva*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, III, n. 8, fev 2002. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?artigo_id=2046&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em maio 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil esquematizado, volume I*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Jornal Nacional, Globo. Brasil se candidata a país-sede da Copa*. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL573977-10406,00-BRASIL+SE+CANDIDATA+A+PAISSEDE+DA+COPA.html>>. Acesso em: 27/04/2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.327.

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10290&revista_caderno=4>. Acesso em: 15 maio 2014.

MASCARENHAS, Robson Silva. *O Advogado-Geral da União e o dever de defesa nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade*. Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=808/o>. Acesso em: 02 set 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do estado legislador*. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

STERMAN, Sônia. *Responsabilidade do Estado*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____ UOL Esporte, UOL. *Com R\$ 10 bi ganhos com Copa, FIFA triplica mesada de CBF e seus pares*. Disponível em: <<http://rodrigomattos.blogosfera.uol.com.br/2014/06/11/com-r-10-bi-ganhos-com-copa-fifa-triplica-mesada-da-cbf-e-seus-pares/>>. Acesso em: 20/07/2014.