



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER 0735/2022 DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 603/2021.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Sandra Tadeu (UNIÃO), que dispõe sobre a responsabilização do organizador de evento em espaços públicos, sobre os danos ao patrimônio público e ou privado dá outras providências.

De acordo com a propositura, a responsabilidade civil e patrimonial por danos causados durante eventos em espaços públicos, sejam a bens públicos ou privados, é dos organizadores do evento, ou sejam, as pessoas físicas ou jurídicas que tenham convocado, financiado ou viabilizado a realização do evento.

O proprietário ou a administração pública que sofreram danos patrimoniais poderão procurar, preferencialmente, meios alternativos de solução de conflitos como a conciliação, mediação ou arbitragem em Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) ou câmaras de arbitragem e, na impossibilidade da aplicação desses métodos, poderão ingressar com as ações judiciais cabíveis.

Na justificativa que acompanha o projeto de lei, a autora argumenta que o Código Civil, no artigo 186, diz que Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Em consonância a este dispositivo, o artigo 927, também do Código Civil, diz que aquele que causa dano a alguém tem o dever de repará-lo. Isto posto, vale salientar que aqueles que organizam eventos se tornam fiadores daqueles que se fazem presentes nos atos, de forma tal que devem responder solidariamente pelos danos que podem vir a acontecer.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa manifestou-se pela LEGALIDADE do projeto de lei.

A responsabilidade sobre a reparação e compensação dos danos sofridos por terceiros em atos de vandalismo durante manifestações pode recair sobre quem praticou o ato, se identificado, o Estado e/ou sobre os organizadores do evento, se não identificado quem praticou o ato.

A responsabilidade civil que decorre da reunião, seja ela lícita ou antijurídica (ilícita ou abusiva), porém, deve ser bem delineada quanto aos obrigados à indenização porventura devida. Aqui, então, cabe definir a responsabilidade da pessoa promotora ou organizadora da reunião e das pessoas que dela participam.

A maior controvérsia, porém, é aquela na qual o dano é gerado por ato de um participante que não é identificado.

3.1 Responsabilidade do Organizador da Reunião

O Brasil não possui ainda um texto legal que trata especificamente da responsabilidade civil em face do exercício do direito de reunião. Isso não impede, todavia, de que, com base nas regras gerais de responsabilidade civil, estabeleçam-se algumas lições a serem observadas. O ideal, no entanto, era sua regulamentação para evitar a insegurança jurídica. É o que já ocorre na Espanha, cuja Lei Orgânica nº 9/83 dispõe claramente sobre a responsabilidade do promotor da reunião, quando preceitua, em seu art. 3º, que da boa ordem das reuniões e manifestações serão responsáveis seus organizadores, que deverão adotar as medidas adequadas à realização das mesmas (ESPAÑA, 1983, Tradução nossa). Mas, mesmo no Brasil, dada a regra geral de responsabilidade civil, não se tem dúvida que quem promove, convoca ou organiza a reunião responde pelos danos que causar a terceiros (participante ou não participante do evento). E aqui pouco importa a licitude ou não da reunião.

No caso de reunião ilícita ou abusiva, por óbvio, dada a antijuridicidade da conduta, o organizador responderá pelos danos causados em face da reunião realizada em desajuste ao permitido em lei. Já na hipótese de reunião lícita, o organizador responderá por ato próprio em decorrência da sua omissão de diligência ao não adotar providências e cautelas necessárias para evitar danos a terceiros. Para ficar bem claro: a reunião pode até ser lícita, mas deste ato não se extrai a isenção de responsabilidade quando o organizador não adota as medidas de segurança necessárias para evitar o dano a outrem.

Óbvio, porém, que, no caso dos naturais desconfortos causados pela reunião pública, o organizador responderá pelos danos na medida do que dele se espera seja realizado, distinguindo-se daquilo que seria de responsabilidade do Poder Público, a quem compete adotar as medidas pertinentes quando da ocupação do espaço público. Podem surgir situações, então, em que o Poder Público é quem deve responder por eventuais danos, especialmente quando não adota as regras para o trânsito seguro.

Neste caso, então, comprovado o nexo causal entre a conduta do organizador e o dano, terceiros prejudicados podem demandar a pessoa (física ou jurídica) responsável pela convocação da reunião para haver indenização pelos danos sofridos. Danos, não só materiais, como de natureza imaterial (moral). É certo, porém, que diante de uma reunião lícitamente convocada e realizada, sem qualquer abuso, dificilmente se estará diante de uma situação na qual decorra a obrigação de indenizar, isso porque os participantes estarão no exercício do direito de reunião. Deste direito, porém, não se pode tirar a obrigação de indenizar terceiros por danos eventualmente sofridos. Mas, como já dito acima, eventualmente o Poder Público pode ser responsabilizado se ele, em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro, der causa à lesão a terceiros, a teor do que dispõe o art. 1º, § 3º, da Lei nº 9.503/97 (BRASIL, 1997).

O organizador da reunião, outrossim, responde de forma solidária pelos atos praticados pelos participantes da reunião. Aqui a obrigação de indenização deriva do fato de que quem convoca a reunião assume a responsabilidade pelos atos dos seus participantes. De sua omissão, negligenciando no seu dever de segurança e proteção, responde pelo ato do participante, podendo, porém, dele ser ressarcido quando identificada a autoria do ato ofensor.

Essa responsabilidade por ato do participante também decorre quando este, no curso da reunião ou em decorrência dela, pratica ato ilícito gerando danos a terceiros. É o que ocorre quando um manifestamente ou um grupo deles causa danos ao patrimônio alheio, depredando bens móveis e imóveis, causa lesão corporal a terceiros etc.

No Brasil, porém, adotou as regras gerais de responsabilidade Por ato de terceiro (mandato), o organizador responderia objetivamente pelos danos praticados pelo participante da reunião, que atuaria como preposto do promotor da manifestação, ainda que a responsabilidade do ofensor seja subjetiva.

3.2 Responsabilidade do Participante

Em relação ao participante da reunião, algumas questões devem ser bem esclarecidas. A primeira delas é que o participante, ao lado do organizador, responde em face de terceiro, por eventuais danos geradores em decorrência de reunião ilícita ou abusiva. Aqui, aquele que participa de reunião antijurídica (ilícita ou abusiva) assume a responsabilidade por seus atos. Logo, concorre como o promotor da reunião ilícita pelos danos causados a terceiros.

É certo que, em determinadas situações, o participante pode alegar que desconhecia o caráter abusivo da reunião. Pode alegar, por exemplo, que desconhecia que o Poder Público não tinha sido previamente comunicado da realização a reunião, daí porque ela ser considerada abusiva, atraindo a incidência das regras de responsabilidade civil.

Contudo, mesmo diante desta hipótese, o participante que se reúne ilícita ou abusivamente com outrem responde por seu ato realizado de forma coletiva perante terceiros. Isso porque, neste caso, ao concordar em se reunir em local público, assume a responsabilidade pelos danos causados a terceiros inocentes. É certo, porém, que deve ser assegurado ao participante o direito de regresso caso a antijuridicidade decorra de ato de outra pessoa (ex.: o organizador não encaminhou a comunicação prévia; alguém fez uso de armas). Neste caso, então, o participante inocente poderá ser ressarcir regressivamente perante o responsável direto pelo ato ilícito ou quem deu causa ao dano.

Daí se tem que, junto com o promotor da reunião, o participante responde perante terceiros pelos danos sofridos por este. Caso, porém, a reunião venha a ser considerada abusiva ou ilícita em face de ato (comissivo ou omissivo) de outro participante ou de organizador, os inocentes poderão ser ressarcidos regressivamente.

Óbvio, ainda, que o participante responde pelos seus próprios atos ilícitos praticados quando da reunião (ofensas morais, destruição de bens etc.). Neste caso, tanto poderá ser demandado individualmente, como em litisconsórcio com o organizador do evento, podendo este (organizador) ser ressarcido regressivamente por ato daquele outro (participante). Aqui a pessoa que pratica o ilícito responde pelos seus atos.

Contudo, não só o organizador do evento responde solidariamente. Os demais participantes também são responsáveis perante terceiros, ainda que possam ser ressarcidos regressivamente.

A responsabilidade do participante inocente em face de ato praticado por outro manifestamente devidamente identificado decorre do fato de que os membros do grupo se identificam como integrantes de uma coletividade e afirmam seus interesses e necessidades compartilhados. E tudo isso se revela numa manifestação pública.

3.3 Responsabilidade por Ato de Participante Não Identificado (Membro Indeterminado)

O que se mostra mais controverso, porém, no caso da reunião pública (e em várias outras situações), é a eventual responsabilidade por ato de um membro indeterminado, isto é, quando o dano é gerado por ato de uma pessoa não identificada. Aqui, então, haveria a responsabilidade do grupo por ato de um membro indeterminado.

A doutrina tem admitido a possibilidade de se imputar ao grupo a responsabilidade pela reparação do dano causado por um membro indeterminado. E tal pode ocorrer justamente na reunião pública. Nesta hipótese cabe aplicar as regras da responsabilidade coletiva.

A configuração da responsabilidade coletiva, porém, depende da presença de alguns elementos. Eles seriam: a existência de um grupo (coletivo ou pluralidade de sujeitos), relação de causalidade entre o dano e a atividade do grupo, a existência de uma unidade espaço-temporal na atuação dos membros do grupo (durante uma manifestação pública, por exemplo) e a impossibilidade de se identificar o autor singular do dano (sem excluir a responsabilidade solidária) (BARRÍA DÍAZ, 2011, p. 80-93).

Presentes todos esses elementos, imputa-se ao conjunto dos participantes e ao promotor da reunião/manifestação a responsabilidade pelo ato do membro participante (ex.: depredou um imóvel, incendiou um veículo etc.). Mas, ressalte-se, mesmo que identificado o autor singular do dano, pelas regras do sistema jurídico brasileiro, se pode extrair a conclusão de que cabe a responsabilidade solidária do participante inocente, assegurado o direito de regresso. Outrossim, não identificado o autor singular, o grupo e organizador responderão solidariamente pelo ato do membro indeterminado.

(Fonte: LOPES, Renan Kfourir. Direito de reunião e responsabilidade civil. Publicado em: 20/08/2018. Disponível em: <https://www.rkladvocacia.com/direito-de-reuniao-e-responsabilidade-civil/>. Consultado em: 10/05/2022)

Note-se que a jurisprudência já possui mecanismos para atribuição da responsabilidade pela reparação dos danos causados por manifestações.

Ademais, o dano configura-se como crime, sujeito ao direito penal. A reparação do dano está inserido no direito civil. Tanto o direito civil quanto o direito penal estão inseridos no artigo 22, da Constituição Federal de 1988, como de competência privativa da União para legislar. Entretanto, as questões de constitucionalidade e legalidade já foram superadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

Estritamente quanto aos aspectos a serem analisados por este colegiado, a Comissão de Administração Pública manifesta-se FAVORÁVEL ao projeto de lei.

Sala da Comissão de Administração Pública, em 08/06/2022.

Gilson Barreto (PSDB) - Presidente

Milton Ferreira (PODE) - Relator

Arselino Tatto (PT)

Erika Hilton (PSOL) Contrário.

Eli Corrêa (UNIÃO)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/06/2022, p. 128

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.