



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **\*PROJETO DE LEI N.º 5.952, DE 2013** **(Do Sr. Guilherme Campos)**

Dispõe sobre a responsabilidade civil da União pelos danos causados por movimentos multitudinários.

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

(\*) Atualizado em 03/04/2023 em virtude de novo despacho.



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013

(Do Sr. Guilherme Campos)

Dispõe sobre a responsabilidade civil da União pelos danos causados por movimentos multitudinários.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a responsabilidade da União pelos danos causados por movimentos multitudinários.

Art. 2º O art. 43 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art.43. ....

Parágrafo único. No caso de danos materiais causados por movimentos multitudinários é a União civilmente responsável pela indenização decorrente do dano, independentemente de culpa ou dolo.”  
(NR)

Art. 3º Para efeitos desta lei consideram-se danos causados por movimentos multitudinários os atos coletivos da massa anônima que resultem em saques, depredações, vandalismo, lucros cessantes e demais danos ocasionados pela aglomeração de pessoas.

Art. 4º A indenização de que trata o parágrafo único do art. 43 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, deverá ser paga em até 30 dias contados da notificação da ocorrência do dano.

Art. 5º A Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República editará regulamento sobre os procedimentos para notificação e para indenização, a ser publicado em até 90 dias contados a partir da data de publicação desta Lei.



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

Art. 6º Cabe à União o direito de regresso contra o causador do dano material, se houver, por parte deste, dolo.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

Não há dúvidas de que os movimentos sociais de junho de 2013 passarão a fazer parte da história do Brasil. De forma geral, o movimento de protestos mostrou o avanço da maturidade democrática da sociedade. Por outro lado, com os atos de vandalismo, saques e destruição, chamou a atenção para uma velha lacuna legal existente no ordenamento jurídico brasileiro: a responsabilidade pelos prejuízos causados ao patrimônio das pessoas nesses casos.

Os danos causados por atos de multidão, também chamados de movimentos multitudinários, como a depredação do patrimônio privado, a pilhagem de estabelecimentos comerciais, os atos de vandalismo generalizado ou mesmo a destruição relacionada ao grande aglomerado de pessoas em determinado local, resultam em prejuízos que podem atingir tanto o patrimônio público quanto o privado. Na maior parte das vezes, comerciantes e proprietários amargam, sozinhos, a responsabilidade de arcar com os prejuízos. Alguns não possuem condições de reerguer seu negócio ou residência, e outros, ainda, esperam por anos pela justiça, na tentativa de responsabilizar o Estado pela falta de cuidado com o seu bem.

Cabe lembrar que a responsabilidade civil do Estado nos casos de atos de multidões não é inovação no ordenamento jurídico comparado. Sonia Stermen, em seu livro *Responsabilidade do Estado* (2011), explica que alguns países oferecem legislação que garante o direito de indenização às vítimas de danos causados por atos multitudinários: na França, a Lei 83/1983 e o Código Geral das Coletividades Territoriais (art. L. 2216-2); na Itália, o art. 28 da Constituição e o art. 2.043, do Código Civil); nos EUA a Lei 107-56/2001; e em Portugal, a Lei 25/2008.

No Brasil, não há lei que expressamente reconheça indenização às vítimas de danos causados por multidões. Para sustentar essa tese em um processo recorre-se ao que existe na doutrina, na jurisprudência e na



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

Constituição Federal. A segurança e a garantia da ordem pública são deveres e obrigações do Estado e incluem a segurança de todo cidadão e também dos seus bens. Esse direito é fundamental para o convívio em sociedade, conforme disposto no art. 144 da Constituição:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...).”

A segurança pública, conforme o texto constitucional, tem duplo sentido: tanto é dever do Estado como é direito e responsabilidade de todos. Assim, cabe ao particular informar aos órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública quaisquer comportamentos individuais ou coletivos de terceiros tendentes a atentar contra o patrimônio privado e a integridade física dos indivíduos. O Estado, sendo avisado e possuindo ciência da possibilidade de agressão e ataques, deve tomar as medidas suficientes para evitar os danos causados pela multidão e por vândalos.

Ocorre que a responsabilidade do Estado, embora em regra seja objetiva, o que significa que independe de prova de dolo ou culpa, possui algumas situações de exceção, que são utilizadas nos processos e refletem prejuízos irreparáveis para cidadãos que foram prejudicados. Entre elas está o fato de terceiros, já que os atos de vandalismo são considerados crimes, respondendo os autores pelas penas impostas na lei para os danos causados ao patrimônio público e privado, além das penas previstas para os crimes relativos à violência e a possibilidade de responsabilidade civil, ou seja, indenização pelos prejuízos causados.

Em outros casos a responsabilidade do Estado é considerada subjetiva, como são os casos de omissão, falha ou retardo na prestação dos serviços públicos. Nessas hipóteses cabe ao prejudicado comprovar que o dano ocorreu em razão da omissão do Estado. Finalmente, ainda pode-se utilizar o argumento da situação de exceção, conhecida como teoria da reserva do possível, segundo a qual a efetividade dos direitos sociais materiais e prestacionais estaria condicionada à reserva do que é possível financeiramente ao Estado.

Diante dessas possibilidades e da lacuna legislativa sobre o tema, torna-se imprescindível que esta Casa resolva a questão de forma segura para o cidadão vítima do prejuízo material decorrente de atos de multidão. Nesses casos, o cidadão encontra-se em situação extremamente vulnerável, muitas vezes diante de uma vida inteira de trabalho destruída, e sem condições para



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

se reerguer. Seja no caso de um carro incendiado, de uma loja saqueada, de uma casa destruída, trata-se de vidas, de famílias, de patrimônios privados inesperadamente dilapidados.

O que esta proposição apresenta é uma solução justa e desburocratizada para restabelecer, antes que o prejuízo social, material e psicológico seja irreparável, a vida do cidadão lesado. Restará à Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República editar regulamento detalhando os procedimentos para notificação e para indenização das pessoas afetadas.

Sem dúvida, trata-se de proposição que visa resgatar a dignidade e a justiça para comerciantes, moradores, proprietários de carros, entre outros, que acabam por arcar, sozinhos, com um preço alto em nome do desenvolvimento da democracia de todo um povo.

Sala das Sessões, em      de julho de 2013.

**Deputado Guilherme Campos**

PSD/SP

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
 Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO**  
**DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**1988**

.....  
 ...

**TÍTULO V**  
**DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS**

.....  
 ...

**Seção III**  
**Disposições Gerais**

.....  
 ...

**CAPÍTULO III**  
**DA SEGURANÇA PÚBLICA**

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

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

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. *(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

## TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

### CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

#### **Seção I Dos Princípios Gerais**

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos

.....  
.....  
.....

## **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

Institui o Código Civil.

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## PARTE GERAL

LIVRO I  
DAS PESSOAS

.....  
...

TÍTULO II  
DAS PESSOAS JURÍDICASCAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS

.....  
...

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

.....  
...  
.....  
...

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------