

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N.º 4.534, DE 2001

“Estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública por dano decorrente de morte ou lesão causada por acidente rodoviário.”

Autor: Deputado Ronaldo Vasconcellos

Relator: Deputado Herculano Anghinetti

I - RELATÓRIO

A ementa acima transcrita sugere – equivocadamente - que a proposição sob comento trataria de obrigar a Administração Pública a indenizar as vítimas de acidente rodoviário, ou seus sucessores, pelos prejuízos decorrentes de lesão corporal ou morte.

Já o primeiro artigo do projeto amplia o objeto proposto, acrescentando a fixação dos limites de indenização.

O art. 2º, de forma sutil, condiciona a responsabilidade estatal à existência de nexo causal entre o acidente e a *“realização de programas, projetos ou serviços destinados a garantir a segurança rodoviária”*. Não bastasse, seu § 3º exige o reconhecimento do liame em laudo pericial.

Os dois artigos seguintes (3º e 4º) **limitam** “a responsabilidade” – melhor se diria o valor da indenização – a cem mil reais, no caso de morte, e a cinquenta mil reais, na hipótese de lesão.

O art. 5º determina que os limites recém citados apenas deixariam de ser observados “se a Administração Pública, tendo conhecimento de deficiência que pudesse comprometer a segurança rodoviária, e recursos para saná-la, não agiu, assumindo o risco de provocar o dano.” Em outras palavras, quando caracterizada a responsabilidade **subjetiva** do Poder Público, mediante dolo indireto.

O art. 6º equipara o concessionário à Administração Pública, no âmbito da proposta.

O sétimo e último artigo prevê a vigência do diploma a partir de sua publicação.

As nobres intenções declinadas pelo Autor serão comentadas adiante, em nosso Voto.

A Comissão de Viação e Transportes aprovou o Projeto em sua forma original.

O prazo regimental transcorreu sem que fossem apresentadas emendas a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

II - VOTO DO RELATOR

É preciso alertar para a absoluta discrepância entre os elevados propósitos de resguardo dos direitos dos usuários de rodovias e as perversas disposições constantes do projeto em apreço.

A gravidade da matéria requer profunda e cuidadosa análise, com recurso tanto à doutrina e quanto à jurisprudência. À vista das impropriedades terminológicas contidas na proposição, faz-se necessário, até mesmo, elucidar o significado da expressão “responsabilidade objetiva”

Em tal sentido, invoca-se a lição de Inacio de Carvalho Neto¹:

“A Constituição de 1988 consagrou a responsabilidade do Estado em seu art. 37, § 6º:

'Art. 37. ...

§ 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.'

A interpretação que se tem dado a estes dispositivos, na doutrina e na jurisprudência praticamente unânimes, é de que, consagrando-se a necessidade de culpa do agente para a ação regressiva do Estado contra ele, e silenciando-se quanto à culpa do agente para a ação da vítima contra o Estado, foi esta dispensada, consagrando-se, assim, a responsabilidade objetiva.

Vê-se, assim, que a responsabilidade do Estado hoje é objetiva, prescindindo da demonstração de culpa. O direito de regresso do Estado contra o agente causador do dano é que depende de dolo ou culpa deste. Adotou-se, dessa forma, a teoria do risco.”

Elcio Trujillo² corrobora:

“Portanto, consagrou-se na legislação constitucional a anterior orientação doutrinária e jurisprudencial que já havia se desenvolvido em torno da regra da responsabilidade sem culpa do Estado sob a modalidade do risco administrativo.”

A consagração da responsabilidade objetiva do Estado em foro constitucional dispensa a edição de diploma legal tratando, especificamente, de acidentes de trânsito ou outros eventos determinados. Yussef Said Cahali³ elide qualquer dúvida que possa pairar sobre a questão:

“– Na conservação e execução de obras públicas está ínsita a obrigação da entidade administrativa no sentido de adotar todas as

¹ CARVALHO NETO, Inacio de. *Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes*. São Paulo: Atlas, 2000, pp. 112-113.

² TRUJILLO, Elcio. *Responsabilidade do Estado por Ato Lícito*. São Paulo: Editora de Direito, 1996, p. 72.

³ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 449.

providências necessárias à preservação da integridade física da população.

Se da inobservância desse dever elementar do Poder Público resultam acidentes pessoais, como a queda de transeunte em buracos existentes em via pública, ... daí resulta a responsabilidade civil do Estado, pela respectiva indenização.

Assim, a 6ª Câmara do TJSP: 'Menor vitimado em buraco na via pública – Responsabilidade civil da Municipalidade pelo evento, uma vez que abriu enorme cratera na via pública para reparo de rede de água, deixando-a aberta, sem a necessária sinalização e sem iluminação suficiente' (6.8.76, *RT* 495/660); do mesmo modo, 1ª Câmara do TJES: 'Se no local onde aconteceu o acidente que vitimou o autor (queda de transeunte em buraco existente em via pública) havia um buraco em plena rua, sem qualquer sinalização a indicá-lo e, o que é pior, a iluminação no local era deficiente, acentua-se a culpa do Município, por ter-se descurado do seu dever-obrigação de conservação da via pública urbana no sentido de evitar que as pessoas que por ali transitam – que são contribuintes de tributos – venham a sofrer danos físicos ou materiais' (Rec. Oficial 17.623, Rel. Renato de Mattos, *DJES* 26.9.89, p. 37, e *Repert. IOB de Jurispr.* 3/3.277)."

José Cretella Júnior⁴ adita:

“Acontece que as vias públicas devem oferecer o máximo de segurança: ruas e vias de acesso de qualquer tipo, como pontes, viadutos. As obras públicas realizam-se ou para abrir, ou para conservar as vias públicas.

Caso típico de omissão do Estado, empenhando responsabilidade patrimonial do poder público, é o que se refere, portanto, à segurança das vias públicas, bens de uso comum do povo, cujo *poder de polícia* está a cargo da pessoa jurídica de direito público, responsável pelo bom estado desses logradouros.”

Na posse de tais noções, facilmente se infere que o Projeto de Lei n.º 4.534, de 2001, ao contrário do que indica sua ementa e do que como afirma seu Autor, **não** “estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública por dano decorrente de morte ou lesão causada por acidente rodoviário”, pois a responsabilidade objetiva do Estado decorre de mandamento

⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, pp. 224-225.

constitucional. Por conseguinte, a enunciação do objeto da proposição em seu primeiro artigo somente é correta em sua parte final, ou seja, aquela que aponta que a proposição “*fixa os limites de indenização*”.

O art. 2º do projeto intenta condicionar a responsabilidade pública, subvertendo em exceção a regra geral. O inconveniente de tal procedimento é que a administração escaparia à responsabilidade em qualquer situação não prevista pelo legislador. E o acórdão abaixo ilustra obrigação estatal que não ocorreu ao autor da proposta (STF, 2ª Turma, RE-180.602/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 16.04.99, p. 23):

“A responsabilidade do Estado (gênero), prevista no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, é objetiva. O dolo e a culpa nele previstos dizem respeito à ação de regresso. Responde o Município pelos danos causados a terceiro em virtude da insuficiência de serviço de fiscalização visando à retirada, de vias urbanas, de animais.”

Pertinentes, na espécie, as anotações de Elcio Trujillo⁵ a respeito da teoria da culpa:

“Essa teoria, também sujeita a inúmeras críticas, acabou por ser afastada. O estabelecimento de condicionantes da conduta do agente para a recomposição do patrimônio lesado, conduzia a subjetivismos tendentes a eximir o Estado da responsabilidade pelo dano.”

Os requisitos para responsabilização do poder público já são exaustivamente enumerados pela doutrina e pela jurisprudência. No âmbito desta, inúmeras são as decisões do Supremo Tribunal Federal, dentre as quais destacamos o acórdão da 2ª Turma relativo ao Recurso Extraordinário n.º 178.806/RJ, relatado pelo Ministro Carlos Velloso (DJ 30.06.95, p. 2.485):

“I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexo causal entre o dano e a ação administrativa.

⁵ TRUJILLO, Elcio. Op. cit. p. 50.

II – Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.”

.....

Os arts. 3º e 4º do PL n.º 4.534/01 prevêm limites máximos para o valor das indenizações devidas, cuja aplicação o art. 5º excepciona em caso de configuração de dolo indireto (assumir o risco de provocar um resultado). Tal distinção é irrelevante e a impropriedade da terminologia utilizada na proposição revela seu disparatado objeto: “limitar a responsabilidade” da Administração Pública, contrariando o mandamento constitucional e os fundamentos teóricos da responsabilidade estatal.

Inacio de Carvalho Neto⁶ cita:

“Como afirmou Jean Carbonnier, a responsabilidade objetiva não importa em nenhum julgamento de valor sobre os atos do responsável. Basta que o dano se relacione materialmente com esses atos, porque aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos.”

Yussef Said Cahali⁷ confirma:

“Tendo a Constituição da República de 1988 (a exemplo das anteriores) adotado a teoria da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas indicadas em seu art. 37, § 6º, a que bastaria o nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão do ente público ou privado prestador de serviço público, mostra-se, em princípio, desprovida qualquer averiguação do dolo ou da culpa por parte de seus agentes, por desnecessária a sua prova.”

Em resumo, o que o projeto preconiza é o seguinte. Somente se demonstrado dolo eventual do agente público é que a indenização paga pela administração poderia ser integral (art. 5º). Mesmo a culpa do agente, em sentido estrito, fosse comprovada por laudo pericial, o valor de eventual indenização seria limitado (arts. 3º e 4º). Não sendo configurada a culpa, a administração estaria isenta da obrigação de indenizar (art. 2º). Tal paradigma

⁶ CARVALHO NETO, Inacio de. Op. cit. p. 113.

⁷ CAHALI, Yussef Said. Op. cit.. p. 44.

não condiz, sequer remotamente, com a responsabilidade objetiva. Revisem-se os ensinamentos de José Cretella Júnior⁸:

“A *teoria da culpa* é fundamentada em *alguém* – o agente público –, preposto do Estado, que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, dá origem ao dano. Sem identificação do *elemento humano*, causador do dano, impossível segundo esta teoria a responsabilização do Estado em hipóteses de prejuízos causados ao cidadão. Por isso, a *teoria da culpa* é também denominada de *teoria subjetiva* pois se baseia sempre na conduta de um sujeito ativo, causa determinante do dano.

Ora, a quem sofre prejuízo, por parte do Estado, não interessa a identificação do agente danoso. A vítima quer o ressarcimento, desde que estabelecido o *nexo causal* entre o Estado e o prejudicado.”

Por conseguinte, a proposta consiste em evidente retrocesso histórico, substituindo a responsabilidade objetiva por uma forma degenerada de responsabilidade subjetiva (integral por dolo e parcial por imperícia, imprudência ou negligência). A responsabilidade objetiva, por definição, independe de culpa do agente. O que pode reduzir o valor da reparação devida é a culpa concorrente da vítima, conforme destacam o acórdão anteriormente invocado e também o seguinte (STF, 2ª Turma, RE-113.587/SP, Rel. Min. Carlos Velloso RTJ 140-2/636):

“1 – A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja *nexo causal* entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.

.....”

A análise da justificação da propositura revela absoluta contradição entre esta e as disposições do projeto, o qual jamais cumpriria o

⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit. p. 80.

propósito declarado de “*fixação de um mecanismo mais ágil para a reparação dos males que a inépcia dos órgãos rodoviários têm produzido*”. Equivoca-se o Autor quando afirma que “... a legislação impõe a responsabilidade da Administração somente quando caracterizado que a deficiência rodoviária que deu causa ao acidente é de natureza dolosa”. Conforme demonstrado, o ordenamento jurídico consagra o direito de reparação independentemente de dolo ou culpa.

É um contra-senso afirmar que “... as quantias fixadas no projeto representam um **mínimo** necessário para que as famílias enfrentem as despesas que se avolumam nos meses seguintes ao do infortúnio” quando os valores propostos constituiriam o valor **máximo** de reparação.

Em síntese, o efeito decorrente da eventual conversão do Projeto de Lei n.º 4.534, de 2001, em norma legal seria justamente o oposto àquele pretendido por seu Autor, subtraindo o direito das vítimas de acidentes rodoviários de serem indenizadas pelos danos sofridos e favorecendo os entes estatais e as empresas concessionárias.

Por todo o exposto, **voto pela rejeição do Projeto de Lei n.º 4.534, de 2001.**

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado Herculano Anghinetti
Relator