

A Responsabilidade Civil Prevista no Código de Trânsito Brasileiro à Luz da Constituição Federal

SERGIO CAVALIERI FILHO

Desembargador do TJ/RJ e

Professor da Universidade Estácio de Sá

I. Impropriedade Terminológica - Sempre que alguém escreve sobre uma nova lei, esperam os leitores inúmeras novidades. Para evitar a decepção, informo, desde logo, que não trago novidades sobre o tema em exame. E não as trago porque o Código de Trânsito, em meu entender, não introduziu inovações relevantes na área da responsabilidade civil, embora alguns já preguem o contrário.

O Código de Trânsito tratou expressamente da responsabilidade civil em seu artigo 1º, § 3º, que tem a seguinte redação: “os **órgãos** e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito **respondem**, no âmbito das respectivas competências, **objetivamente**, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, **omissão** ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantem o exercício do direito do trânsito seguro”.

Que responsabilidade é essa? Seria uma responsabilidade objetiva fundada no risco integral? Aponto desde logo uma impropriedade terminológica no texto quando diz que “os **órgãos** competentes do Sistema Nacional de Trânsito **respondem objetivamente**”. Ora, órgãos, sabemos todos, não são dotados de personalidade jurídica, nem possuem capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações, e, por isso, não respondem civilmente pelo que fazem. São meros centros de competência, unidades de ação com atribuições específicas instituídas para o desempenho de funções estatais, através dos seus agentes. Os órgãos integram a pessoa jurídica a que pertencem, são partes do corpo da entidade, razão pela qual os atos que praticam são considerados atos da própria entidade. Dessa forma, os órgãos não respondem pelos danos que causam a terceiros; quem responde é a

pessoa jurídica à qual pertencem, essa sim dotada de capacidade econômica e jurídica para indenizar.

Isso até me faz lembrar de uma apelação julgada recentemente pela Segunda Câmara Cível do nosso Tribunal de Justiça, da qual fui o relator. Tratava-se, na realidade, de duas ações - uma cautelar e uma ação ordinária - movidas por servidores municipais contra a **Câmara de Vereadores** em busca de reajustes salariais e diferenças atrasadas. As ações foram solenemente contestadas pelos ilustres procuradores da Câmara, que não disseram uma só palavra sobre a ilegitimidade passiva; os processos foram saneados pelo Juízo *a quo*, e, finalmente, após mais de cinco anos de andamento, os pedidos foram julgados procedentes. Quando o recurso subiu, tivemos que extinguir os processos de ofício, sem julgamento do mérito, em face da ilegitimidade passiva. Sim, porque a Câmara dos Vereadores é Órgão Municipal e, como tal, não tem personalidade jurídica. Tem capacidade processual para defender as suas prerrogativas institucionais, responder mandado de segurança, e nada mais. Seus funcionários são funcionários do Município, este sim pessoa jurídica de direito público com legitimidade para responder em juízo por todos os atos praticados pelos seus órgãos.

Destarte, onde o Código de Trânsito diz: “os órgãos respondem” (artigo 1º, § 3º), leia-se: respondem as entidades as quais eles pertencem.

II. Interpretação Conforme a Constituição - Observo, em segundo lugar, que os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito integram a Administração Pública, pelo que já tinham responsabilidade objetiva desde a Constituição de 1946, responsabilidade essa que foi preservada nas Constituições posteriores - 67 e 69 - e até ampliada na Carta de 88. Na década de 70 e parte da de 80, quando tive a honra de ser Juiz de uma das Varas da Fazenda Pública da Capital, ali sempre enfrentamos e resolvemos as ações relacionadas com responsabilidade civil das entidades do trânsito à luz da responsabilidade objetiva estabelecida na Constituição. E assim decidiram também todos os Tribunais. Sim, porque como entidades integrantes da Administração Pública sempre tiveram responsabilidade objetiva tal como a do Estado.

E que responsabilidade tem o Estado? Sabemos todos que houve inicialmente uma certa indecisão da doutrina e da jurisprudência em torno desta questão. Uns sustentavam que a responsabilidade civil do Estado era fundada no risco administrativo, outros entendiam que a teoria que lhe ser-

via de suporte era a do risco integral, e outros, ainda, diziam não haver distinção alguma entre as duas teorias. A realidade, entretanto, é que a distinção se fazia necessária para que não se transformasse o Estado em segurador universal, responsável por tudo que viesse a acontecer.

Embora a responsabilidade objetiva, fundada no risco administrativo, dispense qualquer parcela de culpa, permite à Administração afastar o seu dever de indenizar provando a ocorrência de uma das causas de exclusão do nexo causal - o fato exclusivo da vítima, o caso fortuito, a força maior e o fato exclusivo de terceiro. Pelo risco administrativo, o Estado só responde objetivamente quando houver relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e o dano, ou ainda, quando o dano for causado por agente do Estado, atuando nessa qualidade. Já pelo risco integral, modalidade extremada de responsabilidade objetiva, o Estado ficaria obrigado a indenizar sempre, mesmo quando não tivesse dado causa ao resultado. Vale dizer, o Estado teria o dever de indenizar mesmo em face de uma daquelas causas de exclusão do nexo causal.

Hoje a questão está superada porque o artigo 37, § 6º da Constituição Federal não deixa dúvida a respeito da teoria ali adotada. Diz o texto que “as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos **danos** que os seus **agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**”. Essa expressão - **danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros** -, deixa inequívoco ter a Constituição adotado ali a teoria do risco administrativo. Para o Estado responder objetivamente é preciso que o dano seja causado pela sua atividade administrativa; que o dano seja causado por seu agente; que haja relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e o dano. A contrário-senso, a Administração não responde objetivamente pelos assaltos e furtos ocorridos nas ruas da cidade porque assaltantes e ladrões não são - de regra - agentes do Estado; não responde pelas enchentes que assolam a nossa cidade, porque chuvas e tempestades não são também agentes do Estado.

Teria o Código de Trânsito **ampliado** essa responsabilidade objetiva prevista na Constituição, passando a atribuir agora para as entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito responsabilidade objetiva fundada no risco integral?

Esse é o ponto nodal do tema em debate. Tendo em vista que o § 3º, do artigo 1º do Código de Trânsito não se refere aos pressupostos constantes do texto constitucional, não faltará quem dê uma interpretação literal a esse texto para sustentar que, a partir da vigência do Código, as entidades

do Trânsito passaram a ter responsabilidade objetiva integral. Por essa ótica, as entidades do Trânsito responderiam agora por eventuais assaltos que ocorrem nos sinais, pelos furtos de veículos estacionados nas ruas, pelas chuvas e temporais que nos surpreendem na ida e volta para o trabalho e até pelos danos causados por motoristas embriagados ou imprudentes. Essa interpretação, no meu entender, é absolutamente descabida. Esta norma do Código de Trânsito tem que ser interpretada e aplicada em harmonia, em consonância com a Constituição sob pena de se tornar inconstitucional.

Com efeito, tendo a Constituição, como já vimos, estabelecido como princípio geral a responsabilidade objetiva para toda a Administração Pública, direta e indireta, mas fundada no risco administrativo, com aquelas limitações ali previstas, lei ordinária alguma pode dilatar esses limites para estabelecer responsabilidade objetiva integral em certas áreas dessa mesma Administração Pública.

Por isso, repetimos, o texto do Código de Trânsito terá que ser interpretado em consonância com a Constituição para que não se lhe dê uma aplicação inconstitucional. É o que a Suprema Corte costuma chamar de **interpretação conforme a Constituição**.

Sendo assim, vemos que também aqui o Código de Trânsito não inovou. Apenas transplantou para o seu corpo um princípio já vigente desde a Constituição de 46. O que esse dispositivo tem de novidade é apenas que, pela primeira vez, um Código de Trânsito tratou expressamente da responsabilidade civil. Mesmo assim, ao transpor para o seu texto o princípio constitucional, o fez com impropriedades, que darão muitos problemas aos aplicadores do direito.

III. Responsabilidade por Omissão - Observo, a seguir, que o dispositivo em exame (art. 1º, § 3º do CNT) refere-se expressamente à **omissão**, coisa que a Constituição Federal não faz. Teria aqui inovado o Código de Trânsito, indo além da Constituição Federal?

É bem verdade que parte da doutrina, capitaneada por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, sustenta que a responsabilidade do Estado só é objetiva no caso de **comportamento comissivo** e subjetiva no caso de **comportamento omissivo**, como se vê deste trecho da obra - **Elementos de Direito Administrativo** - do insigne Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A responsabilidade fundada na teoria do risco-proveito pressupõe sempre ação positiva do Estado, que coloca terceiro em risco...”

A responsabilidade do Estado por omissão só pode ocorrer na hipótese de culpa anônima, da organização e funcionamento do serviço... (Elementos de Direito Adm. Edit. RT/2ª ed., pg. 348).

Essa corrente doutrinária, todavia, não obstante a autoridade dos seus defensores, não mereceu a preferência da maioria dos nossos publicistas, nem foi endossada pela jurisprudência dos nossos Tribunais. Tem-se entendido que a atividade administrativa, a que alude o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, engloba tanto a conduta comissiva como a omissiva, desde que essa omissão seja específica, isto é, seja a causa direta e imediata do não impedimento do dano, como nos casos de morte de detentos em penitenciária e acidente com aluno em colégio público por omissão da Administração.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 109.615-RJ, do qual foi relator o eminente Ministro Celso Mello, a nossa Suprema Corte firmou idêntico entendimento. Tratava-se de recurso interposto pelo Município do Rio de Janeiro contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado que, reconhecendo a responsabilidade objetiva do recorrente, condenou-o a indenizar a vítima de acidente ocorrido nas dependências de uma de suas escolas Municipais por omissão da Administração. Enquanto brincavam durante o recreio, uma criança atingiu o olho de uma outra, causando-lhe deformidade traumática com incapacidade permanente para o trabalho - perda total do globo ocular direito. Em seu erudito voto, o douto relator coloca em destaque os seguintes pontos:

“**A teoria do risco administrativo**, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos, **por ação ou por omissão**, houverem dado causa. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, **faz emergir**, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, **o dever** de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, **independentemente** de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público”.

“As circunstâncias do presente caso - apoiadas em pressupostos fáticos soberanamente reconhecidos pelo Tribunal *a quo* - evidenciam que o nexo de causalidade material restou plenamente configurado **em face do comportamento omissivo** em que incidiu o agente do Poder Público (funcioná-

rio escolar), que se absteve de adotar as providências reparatórias que a situação estava a exigir...”.

Em outro julgamento, agora tendo como relator o insigne Ministro Moreira Alves, voltou a prevalecer o mesmo entendimento: “Não ofende o artigo 37, § 6º da Constituição Federal acórdão que reconhece o direito de indenizar à mãe de preso assassinado dentro da própria cela por outro detento”. Com base nesse entendimento a turma afirmou a responsabilidade objetiva do Estado ante a omissão no serviço de vigilância dos presos. Portanto, também aqui o Código de Trânsito não inovou, tampouco foi além da Constituição. Apenas explicitou o que já estava implícito, isto é, que a Administração Pública responde objetivamente tanto por ação como por omissão, desde que esta seja a causa adequada, direta e imediata do dano. Serve, todavia, o dispositivo para afastar qualquer dúvida quanto à responsabilidade objetiva das entidades do Trânsito por acidentes causados pela **omissão** em reparar sinais luminosos com defeitos sem a necessária prestação, pela falta de sinalização em certos lugares e até pela ausência de policiamento em certos horários e lugares.

IV. Entidades Privadas que Atuam no Trânsito - Temos hoje empresas particulares explorando comercialmente estradas, túneis, pontes etc. por força de concessões. Cobram pedágio dos usuários mas, em contrapartida, são obrigadas a conservar, fiscalizar e manter o bom funcionamento do seguimento do trânsito de que são concessionárias. Sem dúvida alguma, essas empresas respondem também objetivamente pelos danos que causarem aos usuários porque, como integrantes do sistema global do trânsito, estão sujeitas à mesma disciplina das entidades de direito público. Mesmo neste ponto, porém, o Código de Trânsito nada inovou porque essas empresas são **prestadoras de serviços públicos** e, como tais, já tinham responsabilidade objetiva.

Com efeito, a grande inovação da Constituição de 1988 na área da responsabilidade civil foi estender às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos responsabilidade objetiva tal como a do Estado. E isto a Constituição fez atendendo antiga reivindicação de corrente doutrinária fundada em questão de lógica incontestável: se o Estado, quando presta serviço diretamente, responde objetivamente pelos danos que causa a terceiros, por que o particular, quando presta serviços públicos, responderia subjetivamente? Quem tem os bônus tem que ter os ônus. Não se pode

tes à segurança do trânsito”. Até onde vai esse **dever de prevenir**, é questão a ser definida pela doutrina e a jurisprudência, sendo certo, todavia, que medidas administrativas terão que ser imediatamente desencadeadas, para que não se configure a **responsabilidade por omissão**, destinadas a “organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores - Renavam” (inc. IX), contendo informações sobre todas as características do veículo, tais como o número do chassi, do motor e outros agregados (art. 125). Nenhum registro de veículo poderá ser feito sem prévia consulta ao cadastro do Renavam e a apresentação dos documentos especificados nos artigos 122 e 124 do CNT, dentre os quais merece destaque a “certidão negativa de roubo ou furto de veículo, expedida no Município do registro anterior, que poderá ser substituída por informações do Renavam (inc. VIII). A baixa do registro, igualmente, está condicionada à prévia consulta ao cadastro do Renavam, e será comunicada tão logo efetuada (arts. 126 e 127).

O certificado de Registro de Veículo, por sua vez, deverá conter **características de invulnerabilidade à falsificação e à adulteração** (art. 121), algo idêntico ao que ocorre com a emissão de dinheiro.

Como se vê, a nova lei impõe realmente aos órgãos e entidades do Trânsito deveres específicos na atividade de fazer o registro de veículos, expedir o respectivo certificado e dar baixa nesse registro, deveres esses que, se não forem cumpridos, configurarão a falta do serviço suficiente para ensejar a responsabilidade da Administração. Mas, como entre a lei e a sua execução vai uma distância tão grande quanto a existente entre a planta de um palácio e a sua construção, muito tempo será ainda preciso para que as metas estabelecidas pelo novo Código de Trânsito venham realmente a se materializarem. Tudo dependerá agora de uma efetiva ação administrativa.

VI. Conclusões - Tudo o que até aqui foi exposto pode ser sintetizado nas seguintes conclusões:

1) O art. 1º, § 3º do CTB, tem que ser interpretado **conforme a Constituição**, eis que as entidades do Trânsito são integrantes da Administração Pública, e, como tais, estão sujeitas à disciplina do art. 37, § 6º da Lei Maior.

2) Nada inovou o CTB, portanto, no que respeita à responsabilidade civil das entidades de Trânsito, quer por danos decorrentes de conduta comissiva quer omissiva, bem como em relação às entidades privadas que atuam em determinados segmentos de trânsito.

3) Sem prova de que os agentes do Detran participaram da falsificação de documentos ou foram coniventes com o falsário ao fazerem o registro do veículo de origem ilícita, não pode a Administração, por ausência de relação de causalidade, ser obrigada a indenizar o prejuízo daquele que adquiriu veículo furtado, por isso que o fato de terceiros é causa de exclusão da responsabilidade.

4) As novas disposições do CTB, todavia, que impõe às entidades de Trânsito deveres e cuidados específicos no registro de veículo, expedição do respectivo certificado e baixa desse registro, permitirão maior facilidade na configuração da **falta do serviço** pela omissão administrativa, e, conseqüentemente, a responsabilidade do Detran por veículos de origem ilícita vendidos no mercado de usados.

5) A responsabilidade do particular que provoca acidente de trânsito continua regida pelo art. 159 do Código Civil. Se o dever violado resultar de texto expresso do CTB, tais como os previstos nos artigos 26 - 67, configura-se a chamada **culpa contra a legalidade**, que torna desnecessária qualquer outra prova além da inobservância da regra de trânsito. A infração de norma regulamentar cria em desfavor do agente uma presunção de ter agido culpavelmente, incumbindo-lhe o difícil ônus da prova em contrário.

6) Nada inovou o CTB também no que respeita a responsabilidade das empresas de transportes coletivos por danos causados em acidentes de trânsito. Em relação aos passageiros, essa responsabilidade já era objetiva desde 1912; em relação a terceiros (pedestres), passou a ser objetiva a partir da Constituição de 1988, pois são prestadores de serviços públicos, mantida a mesma disciplina no Código do Consumidor, conforme artigos 14, 17, 22 e parágrafo único. ♦