

SOCIALIZAÇÃO DO RISCO E O SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT DE RESPONSABILIDADE CIVIL: CAMINHOS E PERSPECTIVAS DE UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO

RISK SOCIALIZATION AND COMPULSORY DPVAT LIABILITY INSURANCE: PATHS AND PERSPECTIVES ON A DEBATE STILL IN CONSTRUCTION

Micaela Barros Barcelos Fernandes ⁱ
Jonathan de Oliveira Almeida ⁱⁱ

RESUMO: O sistema de responsabilização civil passou por grandes transformações desde o seu surgimento. Hoje, principalmente com os avanços do que se denomina de revolução tecnológica, multiplicaram-se as hipóteses de [atividades de] risco a ensejar eventual dever de reparar. Nesse contexto, a Constituição de 1988 consagrou sistemática principiológica que propiciou ao instituto da responsabilidade civil uma mudança de paradigma, trazendo como seus fundamentos ético-jurídicos a solidariedade social e a justiça social, o que possibilitou um giro que transpôs o olhar do ordenamento para a vítima do dano. A mudança de perspectiva contribuiu, também, para o desenvolvimento de mecanismos de socialização do risco, entre eles, o seguro obrigatório de responsabilidade civil. Nesse cenário, o presente estudo tem por escopo central apresentar o DPVAT, espécie de seguro obrigatório de responsabilidade civil, para cobertura de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, que sofreu questionamento em face da edição da MP 904/2019. Apesar da perda da validade da MP sem sua aprovação pelo Congresso Nacional, busca-se aqui trazer elementos para futuro debate da matéria, que não restou pacificada pela simples não apreciação em sede legislativa.

Palavras-chave: responsabilidade civil; socialização do risco; seguro obrigatório; DPVAT; Medida Provisória 904/2019.

ABSTRACT: The civil liability system has undergone major changes since its emergence. Today, mainly with the advances of what is called a technological revolution, the chances of [risky activities] to give rise to an eventual duty to repair have multiplied even more. In this context, the 1988 Constitution enshrined a principiological system that provided the civil liability institute with a paradigm shift, bringing as its ethical-legal foundations social solidarity and social justice, which enabled a turn that transposed the view from the order to the victim of the damage. The change in perspective also contributed to the development of risk socialization mechanisms, including mandatory civil liability insurance. In this scenario, the present study has the central scope of presenting DPVAT, a type of mandatory civil liability insurance, to cover personal injuries caused by motor vehicles on land, currently under question, in view of the MP 904/2019 edition. Despite the loss of the validity of the MP without its approval by the National Congress, it is sought here to bring elements for future debate on the matter, which was not pacified by the simple non-appreciation in the legislative seat.

Keywords: civil liability; risk socialization; obligatory insurance; DPVAT; Medida Provisória 904/2019.

SUMÁRIO: Introdução. **1.** Gênese e evolução da responsabilidade civil objetiva como primeira etapa rumo à socialização do risco. **2.** O princípio da solidariedade como fundamento da responsabilidade civil objetiva e

ⁱ Doutoranda em Direito Civil e Mestre em Direito da Empresa e Atividades Econômicas pela UERJ. Mestre em Direito Internacional e da Integração Econômica pela UERJ. Pós-graduada em Direito da Economia e da Empresa pela FGV/RJ. Graduada em Direito pela UFRJ. Advogada. Membro das Comissões de Direito Civil e de Direito da Concorrência da OAB/RJ. E-mail: mibbf@yahoo.com.br / ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4922-8220>

ⁱⁱ Mestrando em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do curso de Pós-Graduação do Instituto New Law. Advogado. E-mail: jthlmeida@gmail.com / ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6771-2246>

fomentador da socialização do risco. **3.** O seguro DPVAT como instrumento de socialização do risco. **4.** Regulação específica do DPVAT. **5.** Breves notas sobre a proposta de extinção do DPVAT e elementos para possível discussão futura. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Com a revolução industrial e o surgimento de uma sociedade urbanizada e com relações cada vez mais massificadas, houve incremento significativo da oferta de produtos e serviços, porém acompanhado do aumento substancial de riscos. Neste contexto, novos anseios sociais apareceram, com exigência de resposta efetiva do Direito para situações variadas e atividades potencialmente causadoras de danos.

As mudanças ocorridas na sociedade se fizeram refletir, entre diversas áreas, também no ramo do Direito que se ocupa dos danos: o da responsabilidade civil¹.

Em uma primeira etapa, por meio da migração de um sistema de responsabilidade que originalmente se sustentava, entre outros pressupostos, na verificação da culpa do ofensor, chamado de responsabilidade subjetiva², para outro que, em certas hipóteses, flexibilizou a necessidade da prova de culpa, ainda que outros filtros para imposição do dever de reparação pelo ofensor à vítima continuassem sendo exigidos.

Assim, seja por meio da técnica da inversão do ônus da prova (ainda nos casos de responsabilidade subjetiva, de maneira a retirar este fardo da vítima), seja pela total dispensa da verificação da culpa (nos casos da modalidade de responsabilidade chamada objetiva), a culpa foi sendo relativizada ou até mesmo descartada.

Em um segundo momento, em sequência às sucessivas alterações no ordenamento para atender efetivamente à necessidade de proteção das pessoas em novas hipóteses de produção de danos, ou mesmo nas já existentes (mas não adequadamente tratadas não apenas pela teoria da responsabilidade subjetiva, como, inclusive, pela própria teoria da responsabilidade objetiva e seus possíveis desdobramentos³), houve também o aumento de demandas pela socialização dos riscos, seja através da adoção de novas teorias, como a do risco integral (em que toda a sociedade assume e compartilha o risco), seja através dos modelos de securitização (sobretudo securitização obrigatória).

Com efeito, ante a superação do entendimento da responsabilidade civil como instrumento de recriminação do ofensor, e o giro paradigmático que alterou a sua compreensão, sobretudo, como instrumento de tutela da vítima, portanto focado na reparação, a busca primordial da responsabilidade

¹ Em seus primórdios, a responsabilidade civil surge como alternativa à vingança privada, pela qual quem tivesse seus direitos lesados poderia punir o ofensor pelas próprias mãos. A ideia da autotutela e da vingança pessoal cedeu para a ideia da responsabilidade, pela qual a reparação deveria ocorrer por meio da compensação econômica.

² Na responsabilidade subjetiva, necessariamente atrelada à ideia de culpa, o dever de reparar nasce quando o agente causador do dano viola um padrão de comportamento exigível no caso concreto, independentemente de sua intenção de produzir ou não o dano a outrem. De maneira muito simplificada, na responsabilidade civil subjetiva são pressupostos para responsabilização o dano, o ato culposo do seu agente causador, e o nexos causal entre o dano e o ato. A culpa é, portanto, um dos requisitos para imputação de responsabilidade, mas não o único.

³ A responsabilidade objetiva relacionada ao risco acabou se desdobrando em diversas teorias, que incluem a teoria do risco-criado, a teoria do risco de empresa, a teoria do risco mitigado, a ideia de garantia, e a teoria do risco integral.

civil passou a ser a resposta sobre quem e como reparar pelo dano injusto sofrido, independente de quem responde.

Diante desta perspectiva, a securitização do risco se projeta como importante mecanismo de tutela jurídica, para a transferência do dever de reparar para um terceiro, a seguradora, permitindo reforço da cobertura de riscos e ampliação da proteção às vítimas. E especificamente neste contexto se insere o seguro DPVAT, espécie de seguro obrigatório de responsabilidade civil, de que trata este artigo.

1. GÊNESE E EVOUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA COMO PRIMEIRA ETAPA RUMO À SOCIALIZAÇÃO DO RISCO

O instituto da responsabilidade civil objetiva, calcado sobretudo na teoria do risco, tem suas raízes na Europa do século XIX, principalmente entre os juristas franceses. Neste período, os danos causados pelo alto número de acidentes que vinham ocorrendo deixaram de ser aferidos com base na culpabilidade, a exemplo dos acidentes de trabalho, cuja reparação passou a ser suportada pelo empreendedor através de um seguro social, eis que advindos dos riscos inerentes ao exercício da atividade⁴.

Antes da inovação ocasionada pelo desenvolvimento da teoria do risco, a responsabilidade civil baseava-se na prática de um ato ilícito, isto é, considerava a noção de culpa *lato sensu*, comprovadamente demonstrada a culpa do agente causador do dano, incumbindo a vítima o ônus de provar a conduta ofensiva.

O objetivo precípua do olhar que se projetava sobre o instituto da responsabilidade civil era não lançar à impunidade o causador do dano, tivesse ele “praticado a ação ou omissão diretamente ou apenas faltado com o dever de cuidado que lhe era imposto pela lei ou pelos costumes”⁵.

Entretanto, a Revolução Industrial do século XVIII, o progresso científico e a explosão demográfica surgiram como fatores determinantes para a consolidação de uma *nova* concepção de responsabilidade civil⁶.

Com efeito, a inserção de maquinários pesados a vapor nas indústrias modificou drasticamente as linhas de produção, que, até então, eram artesanais ou manufaturadas, tornando o processo de produção “despersonalizado” e afastando o produto final dos trabalhadores que atuaram em sua criação⁷.

Nesse cenário, gerou-se um despertar da doutrina para uma possível reformulação dos estudos acerca da aferição de responsabilidades, tendo em vista que o que prevalecia era a concepção subjetiva, pela qual o agente causador do dano responderia se, e somente se, houvesse prova de que

⁴ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva. *Revista dos Tribunais*, v. 95, n. 854, p. 11-37, dez. 2006.

⁵ FRANÇA, Rodrigo Dumans. *A teoria do risco aplicada à responsabilidade objetiva*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

⁶ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 180.

⁷ FRANÇA, Rodrigo Dumans. *A teoria do risco aplicada à responsabilidade objetiva ...*, cit. p. 9.

agiu com culpa⁸.

Não bastassem os efeitos da industrialização, o progresso científico propiciou o surgimento de inúmeros inventos e tecnologias, como a dos veículos automotores que, apesar de facilitarem a vida da população urbana, também geravam muitos acidentes de trânsito. Além disso, o aumento da população e os fenômenos migratórios, sobretudo com o êxodo das populações rurais para os grandes centros, em busca de trabalho e melhores condições de vida, tornaram caóticos os sistemas de transportes urbanos.

Em que pese esse acúmulo de fatores contribuindo para a reformulação da responsabilidade civil, foi com o aumento dos acidentes de trabalho decorrentes do fenômeno da industrialização que um sistema fulcrado na culpa, como um dos elementos fundamentais para a aferição de responsabilidades, demonstrou-se insuficiente. Assim, a objetivação da responsabilidade civil surge com o intuito de promover amparo às vítimas dos riscos provenientes das atividades praticadas por agentes sociais em vista de um proveito econômico que não será repartido socialmente. Diante da necessidade de comprovar a culpa, os operários eram constantemente maculados pela injustiça, o que tornou inadiável a busca por um novo fundamento para a responsabilidade civil.

Na experiência estrangeira, um caso de bastante repercussão tomou a Corte de Cassação Francesa, em 1896. A decisão chamada “*Teffaine*”, que tratou da explosão de uma caldeira, foi o evento que introduziu a noção de risco no direito francês. O Judiciário francês, então, criou entendimento sobre o que veio a chamar de responsabilidade pelo fato das coisas, denotando a ideia de que o proprietário (empresário) deve suportar e assumir os riscos pelos acidentes decorrentes do trabalho. A anotação jurisprudencial levou o legislador francês a regular casos como esse, culminando na promulgação, em 1898, da lei francesa sobre acidentes de trabalho, a qual estabeleceu a responsabilidade do patrão pelo risco profissional – independentemente de culpa⁹.

Em comentário à decisão da Corte de Cassação Francesa, Raymond Saleilles¹⁰ já advogava a prescindibilidade de avaliação do comportamento do autor do dano, pois que “exigir da vítima a prova da culpa equivalia a não ressarcir o dano”¹¹. Na mesma linha, arremata Louis Josserand¹², em alusão ao mesmo julgado, sobre a necessidade de criação de uma cláusula geral de responsabilidade civil pelo fato da coisa, que decorresse de “todo e qualquer fato a que uma pessoa desse origem”¹³ – independentemente de culpa. Ainda, segundo o autor, o fundamento para a objetivação da responsabilidade e em sua consolidação como princípio geral é que sua causa essencial “é ao mesmo tempo de ordem social e mecânica, científica e material; deve ser procurada na multiplicidade dos acidentes, no caráter cada vez mais perigoso da vida contemporânea”¹⁴.

⁸ TIMM, Luciano Benetti. Os grandes modelos da responsabilidade civil do direito privado: da culpa ao risco. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 14, p. 163, jul./set. 2005.

⁹ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva...*, cit. p. 12.

¹⁰ SALEILLES, Raymond. *Les accidents de travail et la responsabilité civile. Essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle*, Paris: A. Rousseau, 1897. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455257c/f4.image>. Acesso em: 27 jan. 2020.

¹¹ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva...*, cit., p. 13.

¹² JOSSERAND, Louis. *La responsabilité du faite des chose inanimées*. Paris: A. Rousseau, 1897. Disponível em <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k852954d/f13.image>. Acesso em: 27 jan. 2020.

¹³ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva...*, cit. p. 12.

¹⁴ JOSSERAND, Louis. Evolução da Responsabilidade Civil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXVI, ano

Consolidou-se, assim, a teoria objetiva da responsabilidade civil ante a estrutura econômica moderna e seu “burburinho infernal de movimento causador de danos”¹⁵.

No Brasil, a responsabilidade objetiva é incorporada em nosso sistema jurídico por outros caminhos. O elevado número de acidentes ferroviários fez aparecer a necessidade da responsabilização objetiva do transportador ferroviário, com fito de retirar dos ombros das vítimas os prejuízos por elas experimentados – independentemente de culpa. O novo pensamento no âmbito da responsabilidade objetiva culminou na promulgação, em 1912, da Lei das Estradas de Ferro (Decreto 2.681/1912), que já excepcionava a culpa¹⁶.

Posteriormente, o desenvolvimento da responsabilidade civil objetiva no país deu-se ao longo do século XX, com a promulgação de muitos diplomas especiais, como as Leis 6.194/74 e 8.441/92 (relativas a acidentes de veículos), a Lei 6.543/77 (relativa às atividades nucleares), a Lei 6.938/81 (relativa às atividades lesivas ao meio ambiente), a Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e a Lei 8.078/90 (relativa às relações de consumo)¹⁷.

Embora o Código Civil de 1916 tivesse a culpa como elemento basilar da responsabilidade civil, já admitia, no bojo do artigo 1.529¹⁸, uma hipótese de responsabilidade civil sem culpa. Com o tempo, a concepção objetivista da responsabilidade civil consagrou-se no Brasil com a ampla aceitação pela doutrina e previsão legislativa da teoria do risco¹⁹.

A Constituição de 1988 atribuiu expressamente a responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas de direito público e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (artigo 37, § 6º), bem como àqueles que exploram energia nuclear (artigo 21, XXIII). Mas não só. A Constituição provocou importantes mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, através da consolidação de uma nova tábua axiológica, que, no estudo da responsabilidade civil, importou na reformulação de seus fundamentos ético-jurídicos, assentando-os, sobretudo, em valores de justiça social e no princípio da solidariedade social.

Até chegar ao patamar atual no ordenamento brasileiro, a compreensão da responsabilidade civil objetiva sofreu diversas influências conforme o desenvolvimento da sociedade e das atividades desempenhadas nessa nova estrutura socioeconômica e política, principalmente, no final do século XIX e ao longo do século XX.

Um meio técnico que representou passo intermediário entre a teoria subjetiva e a teoria objetiva da responsabilidade civil foi a noção de “culpa presumida”, que não extinguiu totalmente a culpa como elemento precípua da responsabilidade civil, embora tivesse retirado da vítima o fardo de

XXXVIII, fascículo 454, abr. 1941. (Conferência pronunciada em Faculdade de Direito e Institutos de Lisboa, Coimbra, Belgrado, Bucarest, Oradéia, Bruxelas, Madri, Rabat e Casablanca – Publicada em “*Evolutions et Actualités*” (Sirey, 1936, Paris) e traduzida por RAUL LIMA, advogado no Distrito Federal).

¹⁵ LIMA, Alvino. *Culpa e Risco*. 2. ed. rev. atual. Pelo Prof. Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998 (RT Clássicos).

¹⁶ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva...*, p. 13.

¹⁷ Sobre a evolução legislativa da responsabilidade objetiva no direito brasileiro, consultar CASTRO, Guilherme Couto de. *A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

¹⁸ CC/1916: Art. 1.529. Aquele que habitar uma casa, ou parte dela, responde pelo dano proveniente das coisas que dela caírem ou forem lançadas em lugar indevido.

¹⁹ SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 20.

fazer prova difícil ou até mesmo impossível. Mas tal ajuste não afastou os evidentes indícios de desgaste da teoria baseada na culpa para solução de certas situações jurídicas e o afloramento de fatores de consideração da vítima como centro da estrutura ressarcitória, a atentar diretamente para as condições do lesado e a necessidade de ser indenizado²⁰.

A absorção da culpa presumida pelo sistema jurídico significou um pequeno, porém importante avanço em direção à posterior consagração da teoria objetiva, eis que a única alteração efetiva foi de natureza processual, consubstanciada na inversão do ônus da prova²¹.

O risco constante das atividades exercidas a partir do progresso industrial, científico e tecnológico começou a receber especial atenção da doutrina e da jurisprudência, haja vista o objetivo de desonerar as vítimas dos danos decorrentes das atividades econômicas com risco inerente da prova de culpa. Isso porque se multiplicaram as oportunidades e causas de dano, desnudando a insuficiência da teoria subjetiva para fundamentar o dever de reparar.

Como mencionado, muitas vezes o lesado não consegue provar os elementos que lastreiam a culpabilidade do autor do dano. Há situações, especialmente nas decorrentes do exercício da atividade empresarial, em que a desigualdade econômica e a assimetria informacional dificultam ou mesmo inviabilizam o exercício da pretensão pela vítima, que sem conseguir convencer o juízo da existência de culpa, permanece sem a devida reparação²².

Nesse cenário de flagrante desequilíbrio entre autor e vítima de danos, a doutrina e a jurisprudência perceberam a importância de serem estabelecidos novos esteios para a responsabilidade civil, capazes de facilitar a reparação das vítimas dos danos decorrentes das atividades realizadas no período, até que ocorrida também a atuação do legislador no sentido de ampliar os mecanismos de tutela das vítimas.

2. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E FOMENTADOR DA SOCIALIZAÇÃO DO RISCO

Paulatinamente, a responsabilidade civil caminhou para a doutrina objetiva, cujo maior fundamento está na teoria do risco. No Brasil, a teoria foi pouco a pouco acolhida e se desenvolveu no decorrer do século XX. A partir da Constituição de 1988, uma tábua de princípios foi inaugurada e passou a reger as relações jurídicas de direito privado, operando o fenômeno da constitucionalização do direito civil e lhe servindo de vetor hermenêutico e axiológico.

O aparecimento da teoria do risco e o fortalecimento da responsabilidade objetiva não pôs fim à teoria subjetiva. É possível que ambas as doutrinas coexistam em um mesmo ordenamento jurídico e esta foi a escolha do legislador brasileiro com a promulgação do Código Civil de 2002.

Cunhou-se, então, um imperativo de responsabilidade civil objetiva, impondo o dever de reparar, independentemente de culpa, em duas situações previstas no parágrafo único do artigo 927

²⁰ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 679.

²¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 12 ed. rev. atual. e ampl. (Gustavo Tepedino). Rio de Janeiro: Forense, 2018 p. 322.

²² PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*, cit., p. 319.

do Código Civil: (i) nos casos especificados em lei; (ii) quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Esta previsão foi feita na esteira da Constituição de 1988, que consolidou a perspectiva de conciliação de interesses coletivos e individuais sob a ótica da justiça social e da solidariedade social²³, estas corporificadas entre os objetivos fundamentais da República²⁴, consolidando verdadeiro *giro paradigmático*²⁵ que alimenta a perspectiva da socialização dos riscos.

O discurso solidarista e a solidariedade social como princípio constitucional estabeleceram um marco de premência da construção de um sistema teórico que efetivamente pudesse trazer respostas aos inúmeros problemas ocasionados pelo advento da industrialização, eis que o arcabouço jurídico não se revelava mais suficiente para orientar as diversas transformações em curso na sociedade.

Por essa razão, o solidarismo apresentou-se como instrumento de legitimação do novo Estado justamente por considerar a intervenção estatal e a autonomização da sociedade duas tendências concomitantes, relativizando as dicotomias existentes entre público e privado, Estado e sociedade civil, Estado e mercado, político e econômico²⁶. O solidarismo visa associar o direito à democracia, eis que, de acordo com Maria Celina Bodin de Moraes, a solidariedade é um valor, mas, antes de tudo, um fato social, porque o homem tem a necessidade imprescindível de coexistência, revisitando, então, a ideia do imperativo categórico kantiano que, por sua vez, cria aos indivíduos a obrigação moral de não fazer ao outro o que não se deseja que lhe seja feito²⁷.

É verdade que em tempo passado à promulgação da Constituição de 1988, a solidariedade era automaticamente associada ao direito das obrigações, no sentido de que credor e devedor podem receber ou devem pagar o valor da dívida em sua integralidade. Porém, essa visão unívoca e empobrecedora da solidariedade foi há muito superada. O princípio da solidariedade social é hoje compreendido como mecanismo para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, bem como instrumento e resultado da atuação da “igual dignidade social”²⁸. É ele portador de força normativa capaz de tutelar e obrigar o respeito mútuo entre as pessoas²⁹.

²³ A noção de solidariedade introjeta na pessoa uma consciência concomitantemente individual e coletiva, operando-lhe o sentimento de sua dignidade que alcança a um só tempo a própria e a todas as demais, imbricando-se a um princípio de moralidade que supera o indivíduo. FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 42 *apud* SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A Cláusula Geral de Responsabilidade Objetiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 45.

²⁴ CR/1988: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

²⁵ No presente estudo, adota-se a concepção de Thomas Kuhn, para quem “Paradigma” consiste em “realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.” KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991, p. 13. Em concordância com o ilustre autor, no presente trabalho, a compreensão de “paradigma” refere-se, ainda, a uma espécie de rede de compromissos ou adesões, conceituais, teóricas, metodológicas e instrumentais compartilhados.

²⁶ SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A cláusula geral de responsabilidade objetiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 52.

²⁷ BODIN DE MORAES, Maria Celina. O Princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias et al (Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 170-171.

²⁸ PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 37.

²⁹ SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A cláusula geral de responsabilidade objetiva...*, cit. p. 55.

Em nosso ordenamento jurídico, há um imperativo ao Estado e a toda a coletividade de construção de uma sociedade solidária, com vistas a alcançar a justiça como equidade, pois a Constituição integrou mais um valor à sua tábua axiológica, de modo a conferir natureza jurídica ao dever de solidariedade, fundando o que se denomina de Estado Democrático e Social de Direito. Isso significa que “é através da solidariedade que nos responsabilizamos”³⁰.

A construção de uma visão solidarista e que, sobretudo, objetiva alcançar a justiça social através dessa consciência concomitantemente individual e coletiva, atribuiu novos contornos, novos fundamentos à responsabilidade civil, não apenas consagrando a modalidade de responsabilização objetiva, mas abrindo caminho para o desenvolvimento de mecanismos de coletivização dos riscos para toda a sociedade, de forma que o peso do desenvolvimento econômico e social não recaia apenas sobre alguns.

A ideia e a assunção da *socialização do risco* se somam às teorias de responsabilidade, de maneira a promover modificações coerentes no sistema, permitindo que sejam aumentadas as hipóteses de dano indenizável e de responsáveis pela reparação, a fim de operar a distribuição da justiça, bem como para atender e concretizar ao mandamento constitucional da solidariedade social³¹. Tem-se, então, que o fundamento ético-jurídico da responsabilidade civil mudou e passou a residir na solidariedade social ao sabor dos ditames da justiça social³².

Nesse sentido, aponta Gustavo Tepedino:

[...] os princípios da solidariedade social e da justiça distributiva, capitulados no art. 3º, incisos I e III, da Constituição, segundo os quais se constituem em objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, não podem deixar de moldar os novos contornos da responsabilidade civil. Do ponto de vista legislativo, e interpretativo, retiram da esfera meramente individual e subjetiva o dever de repartição dos riscos da atividade econômica e da autonomia privada, cada vez mais exacerbados na era da tecnologia. Impõem, como linha de tendência, o caminho da intensificação dos critérios objetivos de reparação e do desenvolvimento de novos mecanismos de seguro social.³³

A mudança verificada durante o percurso de transformação e evolução da responsabilidade civil foi a consciência coletiva acerca do conceito de justiça³⁴, eis que “o que antes era tido como inconcebível passou a ser aceitável, e, de aceitável, passou a evidente”³⁵.

3. O SEGURO DPVAT COMO INSTRUMENTO DE SOCIALIZAÇÃO DO RISCO

Sob a perspectiva solidarista consagrada em nosso ordenamento, a responsabilidade civil foi aos poucos se objetivando e coletivizando, em resposta aos riscos inerentes à vida na sociedade

³⁰ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *O Princípio da solidariedade...*, cit., p. 189.

³¹ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 29.

³² SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A cláusula geral de responsabilidade objetiva...*, cit. p. 61.

³³ TEPEDINO, Gustavo. A evolução da responsabilidade civil no direito brasileiro e suas controvérsias na atividade estatal. In: *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro. Renovar: 2004. p. 194.

³⁴ SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A cláusula geral de responsabilidade objetiva...*, cit. p. 62.

³⁵ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Danos à pessoa humana...*, cit., p. 147.

contemporânea, plena em atividades socialmente úteis, e até mesmo necessárias, mas também com grande potencial de produção de danos.

A responsabilidade civil foi se objetivando no sentido de migrar, em várias situações fáticas, da chamada responsabilidade subjetiva, que impõe a presença, entre os pressupostos do dano injusto e do nexa causal, também da culpa do agente causador do dano, para o ressarcimento da vítima, para a hipótese da responsabilidade objetiva, que prescinde da prova da culpa, posto que suportada a obrigação de reparar o dano na determinação legal ou no risco da atividade do ofensor.

A responsabilidade civil foi também se coletivizando no sentido de não apenas se afastar da esfera subjetiva do agente ofensor, mas também individual, de maneira que mais pessoas passaram a compartilhar dos riscos de certas atividades, como forma de garantir maior proteção às vítimas e vítimas potenciais.

Neste contexto de coletivização do risco é que se insere o contrato de seguro. Ele é um instrumento de proteção das pessoas para compensação de perdas, pelo qual, mediante o pagamento do prêmio pelo segurado à seguradora, esta, na hipótese de um sinistro, garante o segurado contra riscos predeterminados, por via do pagamento de uma indenização em benefício do próprio segurado ou de terceiros.

Especificamente, o chamado seguro de responsabilidade civil é uma subespécie de contrato de seguro, prevista no ordenamento brasileiro expressamente nos artigos 787 e seguintes do Código Civil, pelo qual o segurado contrata com a seguradora a transferência do ônus econômico com o dever de reparação a terceiros.

O seguro de responsabilidade civil pode ser facultativo ou obrigatório. O contrato de seguro de responsabilidade civil é obrigatório quando celebrado por força de lei, justamente como no seguro DPVAT – o Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres –, previsto no Decreto-Lei 73/1966³⁶ e na Lei 6.194/1974, que deve ser pago anualmente por todos os proprietários de veículos automotores. E o contrato de seguro é facultativo quando contratado por opção das partes (não apenas para cobertura de riscos de trânsito, mas também deles).

O seguro obrigatório DPVAT (ou simplesmente DPVAT) tem cobertura universal, isto é, qualquer pessoa envolvida em um acidente de trânsito terá direito a receber indenização por certos danos eventualmente decorrentes do acidente (e não somente o proprietário do veículo que pagou o prêmio do DPVAT). Além de atender a qualquer vítima, transportada ou não pelo veículo segurado, a responsabilidade das seguradoras que integram o consórcio³⁷ é objetiva³⁸, isto é, o seguro será devido

³⁶ Que estabelece, em seu artigo 20, recepcionado pela Constituição de 1988, também outras hipóteses de seguro obrigatório.

³⁷ Em se tratando de DPVAT, não há uma seguradora, mas um consórcio de seguradoras que operam autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados, a SUSEP. As seguradoras são, necessariamente, entidades autorizadas para este fim contratual, não podendo o segurado eleger com quem contratar, tampouco quando, ou especificar a extensão da cobertura, que é aquela prevista em lei, com reflexo no respectivo prêmio, que também tem valor fixo definido conforme cálculo atuarial atualizado anualmente. Os prêmios do seguro DPVAT são estabelecidos por meio de resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) ou pela Susep, após estudo atuarial feito por esta última, baseado nos dados arrolados na Circular Susep 360/2008 (Anexo III) e nos demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios. Há uma variação nos valores conforme a categoria em que se enquadra o veículo, e a respectiva estimativa de sinistralidade.

³⁸ Conforme o artigo 7º da Lei 6.914/1974, com redação alterada pela lei 8.441/1992: “A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será

independentemente de culpa, seja do proprietário, motorista, ou qualquer terceiro³⁹.

Se, na responsabilidade objetiva (portanto decorrente de lei ou respaldada no risco inerente da atividade), a imputação de responsabilidade é, fundamentalmente, imposta ao agente designado pela lei ou àquele que realiza a atividade de risco, a perspectiva de coletivização amplia o rol dos responsáveis para alcançar não apenas os agentes econômicos diretamente apontados pela norma jurídica ou relacionados à atividade de risco, mas também outros, indiretamente relacionados, sejam agentes privados ou públicos, ou mesmo toda a coletividade, de forma a garantir melhor amparo às vítimas.

O DPVAT, ao coletivizar um risco que seria apenas dos proprietários diretamente envolvidos nos acidentes, por via de um sistema de seguro obrigatório, garante, por intermédio da atuação das seguradoras integrantes do consórcio, a cobertura dos riscos previstos em lei às vítimas⁴⁰. Há, não obstante, outras situações de contratação voluntária dos riscos. Em todas as hipóteses de contratação obrigatória de seguro, como no DPVAT, o pagamento da indenização será sempre feito diretamente ao terceiro prejudicado (conforme artigo 788 do CC). Já na contratação voluntária, o pagamento em regra é previsto ao segurado, não podendo a seguradora ser acionada diretamente pela vítima.

Dependendo da natureza específica do contrato de seguro e do tipo de cobertura, há maior ou menor grau de regulação do contrato. Na prática, a extensão da obrigatoriedade e a sua ingerência através da regulação decorre em grande parte dos fundamentos da responsabilidade e de liberdade de agir adotados por cada jurisdição, os quais determinam o grau e a forma específicos de compartilhamento dos riscos.

Todo seguro de responsabilidade é uma modalidade que se insere na perspectiva de coletivização, mas não a única⁴¹. Observe-se, entretanto, que, a depender do desenho que imponha maior ou menor individualização dos responsáveis pelos riscos, mais ou menos incentivos para o desenvolvimento de certas atividades, ou medidas de prevenção, ou ainda precaução, podem afetar as escolhas pelos agentes econômicos.

O DPVAT tem índole essencialmente social e por isto mesmo oferece, por força normativa, cobertura a todos os envolvidos em acidente, inclusive os próprios condutores, com indenizações não

paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei.”

³⁹ Nem sempre foi assim. Até a Lei 6.194/74, muitas vítimas ficavam desamparadas, pois a indenização (privada) se fundamentava essencialmente na responsabilidade subjetiva, impondo à vítima a prova da culpa do agente causador do dano. Entretanto, em muitos acidentes de trânsito o culpado não era (como até hoje não é) identificado, o que impossibilitava a imposição do dever de reparar. Com o DPVAT, a responsabilidade foi objetivada, de maneira que em qualquer situação a vítima recebe, ao menos, a indenização decorrente do seguro obrigatório. A vítima também pode, eventualmente, receber outras indenizações, sejam decorrentes de seguros facultativos, ou mesmo via ação de responsabilidade civil movida contra o agente causador, independente de ele ter segurado o seu veículo para cobertura de riscos acidentários ou não. Estas outras indenizações dependem dos seus próprios pressupostos.

⁴⁰ O DPVAT oferece indenizações por danos pessoais causados por veículos automotores em via terrestre a qualquer vítima, contemplando especificamente situações em que há morte da vítima, ou invalidez permanente (total ou parcial), bem como reparação de despesas de assistência médica e suplementares.

⁴¹ Há casos interessantes de compartilhamento de riscos que remontam às civilizações antigas, como, por exemplo, o relativo à China: o rio Amarelo era via de transporte de pessoas e mercadorias, e no período de 5.000 a 2.300 a. C, a principal prática adotada para redução de eventuais prejuízos decorrentes de acidentes era a distribuição de mercadorias dos comerciantes em várias embarcações. Assim, em caso de afundamento, a perda de nenhum comerciante seria total, mas apenas de uma fração.

cumulativas⁴², e não afasta a possibilidade de a vítima buscar, por vias próprias, indenização junto ao responsável pelo acidente.

A indenização assegurada pelo seguro DPVAT é devida ainda que o autor do dano seja desconhecido, ou não tenha realizado o pagamento do prêmio em contraprestação à cobertura do seguro DPVAT⁴³, ou em casos de coprodução dos danos, casos de culpa exclusiva da vítima, ou mesmo quando o dano não resultou de qualquer violação a deveres de conduta (por exemplo, em acidentes de trânsito causados por fatores da natureza, como aqueles decorrentes de aquaplanagem em rodovias, assumindo que o condutor esteja dentro dos limites de velocidade previstos para o trecho da via e com seu carro devidamente mantido e licenciado).

Para o recebimento da indenização assegurada pelo DPVAT, basta a prova do acidente e do dano, independentemente da verificação de culpa, ou da discussão sobre se a atividade do causador do dano implica, por sua natureza, riscos para os direitos de outrem. Esta discussão seria necessária para a indenização pela responsabilidade objetiva se fundamentada na parte final do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil. Por isto mesmo, com relação aos proprietários de veículos automotores, o entendimento é de que a responsabilidade civil do particular em relação à vítima será objetiva conforme o uso do veículo, e os respectivos riscos decorrentes deste uso.

Assim, se o uso é como veículo de passeio, a modalidade da responsabilidade direta do condutor ou do proprietário será a subjetiva, devendo a vítima provar a culpa do causador do dano. Se, entretanto, o veículo estiver sendo usado em atividade que, por sua natureza, se caracteriza como produtora de risco para terceiros, como nas atividades de transporte de passageiros, a responsabilidade será outra, objetiva – com arrimo na parte final do parágrafo único do artigo 927 do CC. Mas, além da responsabilidade objetiva do particular em decorrência do risco da atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano, há outro tipo de responsabilidade objetiva, prevista também no referido parágrafo único, mas em sua parte inicial: nos casos especificados por lei, dentre eles, o DPVAT.

⁴² Conforme atualização de valores promovida na Lei 11.482/2007, as coberturas vigentes são, em caso de morte, o segurado tem direito à indenização de R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais); nos casos de invalidez permanente, de até R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais), sendo o valor estabelecido de acordo com o local e intensidade da seqüela; além de reembolso de despesas médicas e suplementares (DAMS), de até R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais). Os valores de cobertura já foram, conforme redação prevista na Lei 6.194/1974, proporcionais ao salário mínimo vigente no país, portanto automaticamente atualizados (eram de 40 vezes, para casos de morte, até 40 vezes, para casos de invalidez permanente, e de até 8 vezes, para reembolso de despesas de assistência médica e suplementares comprovadas). Atualmente, diante da fixação promovida em 2007, vêm perdendo valor econômico sucessivamente, mas ainda assim representam importante mecanismo de proteção social para as pessoas com baixos recursos e que não têm acesso (ou acesso fácil, ou rápido) a outros mecanismos de reparação de danos. Destaque-se a facilidade com que ele pode ser obtido, desde que preenchidas as circunstâncias, pelas vítimas de acidentes. Justamente esta facilidade também contribui para possíveis fraudes, que devem ser combatidas por meio de mecanismos de governança e vigilância, tanto interna (pelas próprias seguradoras integrantes do consórcio) quanto externa (por autoridades administrativas, notadamente a SUSEP, no âmbito de sua competência, e o Ministério Público).

⁴³ A norma que instituiu esta previsão foi a Lei 8.441/1992, a qual, alterando o artigo 7º da Lei 6.194/1974, estabeleceu para as seguradoras que operam no seguro em consórcio a obrigação de indenizar a pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, em ampliação das hipóteses de responsabilidade civil objetiva das entidades seguradoras. Esta norma foi objeto de questionamento através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.003, julgada improcedente pelo STF em agosto de 2018, em decisão que destacou o caráter solidarista do seguro obrigatório, que transcende a esfera dos interesses individuais do segurado e do segurador.

Em outras palavras, a responsabilidade civil subjetiva exsurge como um dever secundário, que sucede o descumprimento de um dever primário pelo agente ofensor (vale dizer, sua observância às normas de conduta), mas ela não é a única relacionada a danos, ou que oferece a garantia de reparação de danos. Há um outro tipo de responsabilidade civil, a objetiva, que ora pode decorrer de riscos (aqueles que prestam serviços de transporte se enquadram nesta hipótese), ora da própria lei, como justamente no DPVAT, focado na reparação da vítima, independente da verificação de uma violação prévia de deveres pelo autor do dano ou do risco inerente da atividade desenvolvida pelo autor do dano.

O dano coberto pelo DPVAT não se relaciona à culpa do seu causador. Ele independe da confirmação ou não da existência de condutas violadoras de deveres, sendo que, portanto, pode decorrer também de atos lícitos. Além disso, também se caracteriza como dano indenizável independentemente da confirmação do exercício de atividade de risco pelo autor do dano. Por força de lei, o dano é indenizável. Diante da verificação do grande número de acidentes de trânsito na sociedade contemporânea, justifica-se a promoção de uma política pública especial de proteção às vítimas por meio de normativa específica.

Na era da solidariedade, a técnica da socialização de riscos impõe a ampliação da reparação dos danos para além da culpa e/ou ilicitude do ato causador do dano, bem como para além do exame do risco próprio da atividade. É possível a indagação sobre os limites e benefícios desta arquitetura jurídica, de maneira a garantir tutela de todos os interesses envolvidos. No âmbito da discussão sobre os acertos e desacertos de qualquer regulação de interesses, pode-se, por exemplo, questionar se a socialização dos riscos traz um custo para além dos benefícios para toda a sociedade, se inviabiliza certas atividades, ou, na medida em que o risco é arcado pela coletividade, desestimula o comportamento cauteloso pelos indivíduos. Mas, independentemente destes questionamentos e possíveis caminhos para melhoria da regulação, fato inegável é que a socialização de riscos amplia a proteção às vítimas.

Dada a própria excepcionalidade da reparação de dano decorrente de ato lícito, seu limite é a exigência de previsão legal expressa, exatamente como ocorre em relação ao DPVAT, mas não somente. É o caso, também, por exemplo, da hipótese em que pessoa lesada ou dono de coisa deteriorada ou destruída pode exigir indenização pelo prejuízo sofrido mesmo quando não configurado o ato ilícito pelo agente causador do dano, na forma dos artigos 929 e 188, II, do Código Civil, ainda que ele tenha ação regressiva contra eventual terceiro culpado.

A índole social do DPVAT se verifica também porque o seguro possibilita àqueles que não conseguiriam receber qualquer reparação, como nas hipóteses em que não se localiza o autor do dano, ou em que este não contratou (voluntariamente) seguro contra terceiros, ou mesmo contratou e não pagou, e ainda, não possui recursos próprios suficientes para indenizar a vítima.

Além de o prêmio arrecadado com a contratação obrigatória bancar as indenizações às vítimas – atualmente em número expressivo⁴⁴ – uma parte da arrecadação se destina a ações de educação e consciência no trânsito realizadas pelo Departamento Nacional do Trânsito – DENATRAN,

⁴⁴ Nos últimos 10 anos, uma média de 460 mil vítimas por ano.

e outra, de valor substancial, contribui para o financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS, que também atende as vítimas de trânsito⁴⁵.

4. REGULAÇÃO ESPECÍFICA DO DPVAT

Como em 2017, fixado pelo STJ, no REsp 1.635.398-PR⁴⁶, a contratação do DVAT, por ter natureza de seguro obrigatório, não constitui acordo de vontades entre os proprietários de veículos e as seguradoras participantes do consórcio. Há imposição legal inclusive das cláusulas e condições gerais de contratação, de maneira que não se aplica o Código de Defesa do Consumidor (CDC) a estas relações.

Da mesma maneira, em 2018, o STF, no julgamento da ADI 1.003-DF⁴⁷, destacou em voto da lavra da Ministra Carmen Lúcia, seguido por unanimidade pelos demais Ministros, que o seguro DPVAT se diferencia dos demais seguros por ter finalidade e alcance social não intentados pelos seguros contratados de forma facultativa, resguardando a coletividade das vítimas potenciais de acidentes de trânsito, com vistas a concretizar o princípio constitucional da solidariedade, erigido a objetivo fundamental da República (art. 3º, I, CR).

O próprio STF, afastando as alegações de ofensa ao princípio da livre iniciativa e ao direito à propriedade levantadas na ação, esclareceu que o consórcio das seguradoras pode sempre se valer da ação de regresso contra o responsável pelo acidente. E, ainda, os custos com a cobertura de todas as vítimas constituem base de cálculo para eventuais ajustes de tarifas em anos posteriores, de forma a garantir o equilíbrio atuarial do consórcio de seguradoras.

Embora seja sempre possível discutir sobre o modelo ideal de distribuição de riscos, inclusive para melhor alocação de recursos, o ônus com o seguro para pagamento das quantias referentes às indenizações devidas às vítimas é custeado, em última análise, pelos proprietários dos veículos automotores através do pagamento do prêmio do seguro DPVAT.

As seguradoras que operam neste sistema têm a liberdade de integrar ou não o consórcio e, uma vez aderindo a ele, embora objetivamente responsáveis por força de lei, terão eventuais impactos nos custos respectivos sempre ressarcidos de acordo o ajuste do valor do prêmio. É deste pagamento, também, que é retirada a contraprestação pelos seus próprios serviços no mercado de seguro.

A indenização proporcionada pelo DPVAT será paga mesmo que se verifique alguma das excludentes do nexo de causalidade, como o caso fortuito ou a força maior, diferentemente do que ocorre em outras hipóteses de responsabilidade civil (mesmo naquelas que se submetem ao sistema da responsabilidade objetiva, em que, ainda que dispensada a necessidade de prova de culpa do agente causador do dano, mantém-se à vítima, em regra⁴⁸, o dever de fazer prova do dano sofrido e

⁴⁵ Conforme o Decreto 2.867/1998, 45% dos recursos do DPVAT destinam-se ao SUS, gestor do Fundo Nacional de Saúde para assistência médico-hospitalar das vítimas de acidentes de trânsito, e 5% para o Denatran, para promoção de políticas de educação e prevenção de acidentes.

⁴⁶ STJ. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze. DJe: 23/10/2017.

⁴⁷ STF. Rel. Min. Carmen Lúcia. DJe: 19/03/2019.

⁴⁸ Salvo as situações em que há inversão de ônus da prova, por exemplo, nas relações consumeristas, ou naquelas previstas no § 1º do artigo 373 do CPC, que autoriza ao juiz, nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades

do nexo causal entre a conduta, ainda que não culposa, do agente e o dano).

A indenização é devida à vítima do acidente também independentemente do efetivo pagamento do prêmio, isto é, ainda que o proprietário do veículo esteja inadimplente⁴⁹, salvo quando o segurado for o próprio proprietário⁵⁰. A seguradora pagará a indenização prevista em lei para especificamente três tipos de danos pessoais sofridos pela vítima: morte⁵¹, invalidez permanente, e reembolso de despesas de assistência médica e suplementares.

O prazo para cobrança do seguro obrigatório é o previsto no art. 206, § 3º, inciso IX do Código Civil, portanto a prescrição ocorre em três anos, confirmada também no enunciado da Súmula 405 do Superior Tribunal de Justiça.

Os valores de indenização são muito baixos, especialmente se comparados a indenizações estipuladas pelo Judiciário no âmbito das ações de responsabilidade civil referentes a danos da mesma natureza, isto é, morte, invalidez permanente ou reembolso de despesas médicas e suplementares de recuperação, mas, muitas vezes, garantem às vítimas ou a seus familiares, no caso de morte, indenização que repare prejuízos mais emergenciais.

As vítimas, ou seus familiares, poderão sempre buscar indenização pelos danos efetivos

da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, a atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

⁴⁹ Neste expresso sentido, a Súmula nº 257 emitida em 2001 pelo STJ: "A falta de pagamento do prêmio do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) não é motivo para a recusa do pagamento da indenização". Diferente é a situação no seguro facultativo, em que não cabe ação direta da vítima contra a seguradora, nos termos da Súmula 529, emitida em 2015 pelo STJ "No seguro de responsabilidade civil facultativo, não cabe o ajuizamento de ação pelo terceiro prejudicado direta e exclusivamente em face da seguradora do apontado causador do dano". Isto porque o seguro facultativo é contratado em favor do segurado, não de terceiro.

⁵⁰ Em verdade, sobre esta situação, há alguma controvérsia, quando a vítima é o próprio proprietário. Sem dúvida, todo proprietário de veículo deve manter o Seguro Obrigatório DPVAT em dia. Reforçando este dever, o artigo 17, §§ 1º e 2º da Resolução CNSP nº 332/2015, previu que a mora no pagamento do prêmio referente ao DPVAT (que deve ser feito anualmente junto da taxa de licenciamento do veículo) acarreta a perda, pelo proprietário do direito à indenização. E o art. 112 do Decreto-lei nº 73/66, com redação dada pela Lei Complementar 126/07, prevê que às pessoas que deixarem de contratar os seguros legalmente obrigatórios, sem prejuízo de outras sanções legais, será aplicada multa de o dobro do valor do prêmio. Com base nestes dispositivos, parte da doutrina e da jurisprudência entendem que quando o próprio proprietário for a vítima, se estiver inadimplente, não poderá pedir a indenização pelo seguro DPVAT nas hipóteses de invalidez e reembolso de despesas médicas. Inobstante, em caso de morte, os familiares (e não o próprio proprietário inadimplente) terão direito à cobertura.

Por outro lado, em 02/08/2019, a 3ª Turma do STJ, julgando o AgInt no Resp 1.798.176/PR, estendeu a interpretação dada à súmula 257, para aplicar, independentemente de interpretação de precedentes, a cobertura ao proprietário inadimplente, resguardando, entretanto, a ação de regresso ou mesmo compensação com os prêmios vencidos. A decisão pode parecer não fazer tanto sentido com relação à ação de regresso, considerando o teor do artigo 368 do CC, referente à compensação: *Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.* Ao que nos parece, não necessariamente há incompatibilidade da previsão de regresso, na medida em que o DPVAT, especialmente pelo seu caráter social, e de atendimento mais imediato, pode ser necessário para atendimento da vítima, ainda que ela depois venha a ser, mediante processo em que assegurados contraditório e legítima defesa, responsabilizada pelo acidente. Com efeito, sustentando a aplicabilidade da súmula em qualquer hipótese, o Ministro Relator, Paulo de Tarso Sanseverino, fundamentou que "não seria possível negar indenização à vítima, ainda que se trate de proprietária do veículo causador do acidente, em débito com o DPVAT."

⁵¹ No caso de morte da vítima, a indenização será paga de acordo com o disposto no art. 792 do CC, ou seja, na falta de indicação da pessoa ou beneficiário, ou se por qualquer motivo não prevalecer a que for feita, o capital segurado será pago por metade ao cônjuge não separado judicialmente, e o restante aos herdeiros do segurado, obedecida a ordem da vocação hereditária. Ou ainda, conforme seu parágrafo único, na falta destas pessoas, serão beneficiários os que provarem que a morte do segurado os privou dos meios necessários à subsistência.

sofridos, em virtude do princípio da reparação integral⁵². Na prática, o que ocorre é que, na eventualidade de o DPVAT haver sido pago, o responsável poderá pedir o abatimento do valor respectivo do valor total da indenização a pagar, se referente ao mesmo dano. Por exemplo, eventual indenização por danos materiais com despesas médicas que sobejarem o valor do DPVAT poderá ser demandada contra o causador do dano que, por sua vez, poderá pedir o abatimento da parte já coberta pelo DPVAT. Porém, por exemplo, se a vítima quiser pedir dano de outra natureza, como de natureza imaterial, sofrido em consequência do acidente, tendo em vista que ele não é alcançado pelo DPVAT, não há nenhum valor a compensar⁵³.

Enquanto que, no seguro DPVAT a seguradora, uma vez preenchidos os pressupostos para indenização, não poderá recusar o pagamento à vítima (por exemplo, em caso de não pagamento do prêmio pelo proprietário do veículo), nos seguros facultativos, diferentemente, a seguradora poderá opor ao segurado o descumprimento das obrigações assumidas pelo segurado, inclusive a de pagamento do prêmio (conforme artigos 763 e 767 CC⁵⁴).

Em resumo, no seguro DPVAT estão presentes alguns elementos também existentes no contrato de seguro facultativo: há garantia do pagamento da indenização pela seguradora, as vítimas terão interesse legítimo de obter indenização por danos pessoais, há o risco de acidente de trânsito e o prêmio pago anualmente pelos proprietários de veículos automotores. Mas há também muitos elementos próprios do seguro obrigatório.

Em função de suas características específicas, o DPVAT se tornou relevante mecanismo de socialização de riscos e proteção social das vítimas de trânsito no Brasil. Sem embargo de sua importância para a coletividade, considerando justamente a natureza de obrigatoriedade do seguro, estendida a todos os veículos automotores licenciados no território brasileiro, os prêmios arrecadados somam valores muito elevados.

Associando-se tal fato à relativa facilidade de obtenção da reparação pelas vítimas, o risco de fraude se potencializa e, de fato, inúmeros ilícitos têm sido historicamente revelados por órgãos de controle⁵⁵ e noticiados pela imprensa⁵⁶. Possíveis ajustes para aprimoramento do sistema podem e

⁵² Seja com relação a danos não cobertos pelo DPVAT, seja com relação a danos cobertos, porém cujo valor superem a indenização decorrente do seguro obrigatório, a indenização complementar ou suplementar poderá ser pleiteada pela vítima, aplicando-se, em regra, a sistemática da responsabilidade subjetiva (art. 927, caput, do CC) em acidentes que envolvam veículos privados, e a sistemática da responsabilidade objetiva (art. 927, parágrafo único, do CC) em casos especificados em lei (como nas relações consumeristas), ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

⁵³ Sobre a regra da compensação de vantagens com prejuízos, v. SILVA, Rodrigo da Guia. *Compensatio lucri cum damno no direito brasileiro: estudo a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o pagamento do DPVAT*. *Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 16, p. 139- 165, abr./jun. 2018. Disponível em <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/235/217>. Acesso em: 27 jan. 2020.

⁵⁴ CC/2002, Art. 763. Não terá direito a indenização o segurado que estiver em mora no pagamento do prêmio, se ocorrer o sinistro antes de sua purgação.

CC/2002, Art. 767. No seguro à conta de outrem, o segurador pode opor ao segurado quaisquer defesas que tenha contra o estipulante, por descumprimento das normas de conclusão do contrato, ou de pagamento do prêmio.

⁵⁵ A este respeito, ver, por exemplo, <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/3081526/mpf-ma-denuncia-30-pessoas-por-fraudes-no-recebimento-do-seguro-dpvat>; e <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apura-fraudes-no-seguro-dpvat.htm>. Acesso em 28/07/2020.

⁵⁶ A este respeito, ver, por exemplo, <https://autopapo.com.br/curta/seguradora-lider-dpvat-auditoria/>; https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/05/16/interna_cidadesdf,755469/mulher-e-presas-apos-adquirir-r-220-mil-em-fraudes-com-o-seguro-dpvat.shtml. Acesso em 28/07/2020.

devem ser estudados e implementados, inclusive aqueles que discutem se a reserva criada com o pagamento dos prêmios deve ser considerada de natureza privada ou pública, cabendo, nesta última hipótese, a migração dos recursos para o Tesouro Nacional.

5. BREVES NOTAS SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DO DPVAT E ELEMENTOS PARA POSSÍVEL DISCUSSÃO FUTURA

No contexto dos questionamentos que podem ser feitos para aprimoramento do DPVAT como mecanismo de socialização de riscos relacionados a acidentes de trânsito, o Governo Federal decidiu, no final de 2019, extinguir o seguro obrigatório. Assim, por meio da Medida Provisória nº 904, publicada no DOU em 12/11/2019, foram extintas duas formas de contratos de seguro legalmente obrigatórios: o DPVAT e o DPEM (o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por sua Carga). A iniciativa foi justificada, principalmente, no intuito de coibir fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do Seguro DPVAT.

Ante à relevância e o alcance da cobertura do seguro obrigatório, o partido Rede Sustentabilidade ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da MP 904, a ADI nº 6.262, com pedido de medida cautelar, o qual foi deferido em dezembro de 2019 pelo STF, que suspendeu os efeitos da MP, nos termos do voto do Relator, Ministro Edson Fachin, até o julgamento definitivo do mérito da ADI. Nesta ação, foram também deferidos pedidos (independentes) de admissão, na condição de *amicus curiae*, formulados pela Seguradora Líder do Consórcio do seguro DPVAT e pelo IBERC – Instituto Brasileiro de Estudos em Responsabilidade Civil.

Embora os efeitos da MP 904/2019 tivessem sido suspensos judicialmente, o prazo para sua apreciação no Congresso Nacional não deixou de correr. Foi, inclusive, instalada comissão mista de deputados e senadores, mas a tramitação legislativa acabou não tendo seguimento. Sem a votação pelo Congresso Nacional, o prazo de validade da Medida Provisória expirou no fim de abril de 2020. A própria ADI nº 6.262 perdeu, assim, seu objeto.

Independentemente da questão processual, cabe comentar que as mudanças no sistema do seguro obrigatório, embora possíveis e recomendáveis, para evitar fraudes ou abusos, pedem cautela e devem ser discutidas por diversos atores sociais. Como se procurou destacar neste trabalho, o seguro obrigatório atende interesse da coletividade ao promover a socialização de riscos e garantir amparo às vítimas de acidentes. Ele foi criado como uma solução de política pública para enfrentamento dos enormes riscos relacionados ao trânsito no Brasil.

O pagamento do DPVAT não resolve de todo o problema das vítimas, na medida em que não cobre toda a extensão dos danos possíveis a partir de acidentes de trânsito. Muito pelo contrário, a indenização é mínima. E esta é uma das razões apontadas pelo Governo Federal para a sua extinção: sendo a cobertura baixa, do ponto de vista das vítimas, mas havendo quantias significativas relativas ao todo arrecadado, sobre as quais há tantas notícias de fraude, pretendeu-se extinguir a causa de um “grande problema e uma pequena solução”. Na fundamentação da edição da MP 904/2019, o Governo sustentou haver outros tipos de atendimentos prestados pelo Poder Público, como o atendimento no

SUS e o benefício previdenciário da prestação continuada, que garantiriam suporte às vítimas⁵⁷.

Entretanto, é de se considerar que os atendimentos prestados pelo SUS e o sistema de previdência, também necessários e de alguma forma complementares para as vítimas, não substituem a cobertura alcançada pelo DPVAT, embora igualmente de natureza social. Como destacado pelo partido político autor da ADI 6.262, o seguro DPVAT é instrumento de proteção que atende os cerca de 210 milhões de brasileiros, pois oferece cobertura por responsabilidade civil para todas vítimas de acidentes de trânsito em território nacional: motoristas, passageiros e pedestres, não podendo ser negada nas hipóteses previstas na legislação.

E, além do atendimento às vítimas, parte dos recursos arrecadados pelo DPVAT se destina ao financiamento de programas de educação no trânsito (5%, ou em 2018, R\$ 233,5 milhões) e parte (45%, ou R\$ 2,101 bilhões em 2018) se destina ao financiamento do SUS⁵⁸ (portanto, em atendimento à totalidade da população), enquanto 50% é direcionada para despesas, reservas e pagamento de indenizações às vítimas, pagamentos estes que são administrados pela Seguradora Líder.

Ainda que seja cabível a mudança na política pública para alteração do modelo de gestão de recursos oriundos do seguro DPVAT, repercutindo em maior eficiência da gestão e melhor atendimento da população, a simples extinção do seguro obrigatório impactará bastante a coletividade. Considerando os números de 2018, foi realizado o pagamento de 328.142 indenizações. Tais coberturas, diferentemente do apontado na exposição de motivos da MP, não são substituíveis pelo atendimento do Sistema Único de Saúde - SUS e pela concessão do benefício de prestação continuada e pensão por morte. Referidos benefícios possuem natureza jurídica distinta, amparam-se em outras premissas, conforme aqui demonstrou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de responsabilização civil passou por grandes transformações desde o seu surgimento. Hoje, principalmente com os avanços do que se denomina de revolução tecnológica, multiplicaram-se ainda mais as hipóteses de [atividades de] risco a ensejar eventual dever de reparar.

Além das mudanças nas condições fáticas para ocorrência de danos trazida pelo progresso tecnológico, a Constituição de 1988 consagrou sistema de valores que propiciou ao instituto da responsabilidade civil mudanças substanciais em seus fundamentos, agora amparados na solidariedade social e na justiça social, em giro paradigmático que transpôs o olhar do intérprete e aplicador do ordenamento para a vítima do dano.

A mudança de perspectiva contribuiu, também, para o desenvolvimento de mecanismos de

⁵⁷ Na Exposição de Motivos apresentada juntamente com a Medida Provisória proposta, o Ministério da Economia e a Advocacia Geral da União apontaram que (i) políticas sociais como o atendimento gratuito e universal do SUS, a pensão por morte e o benefício de prestação continuada seriam suficientes para suprir a ausência do seguro; e (ii) os casos de fraudes importariam em alto custo regulatório para a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

⁵⁸ O sistema único de saúde, apesar de subfinanciado diante dos enormes desafios que lhe competem, revelou, no ano de 2020, toda a sua importância. Apesar dos números aterradores de mortes decorrentes da pandemia da Covid-19, ainda maiores seriam as fatalidades se o Brasil não contasse com serviços públicos de saúde com acesso universal, integral e igualitário.

socialização dos riscos, de maneira a assegurar melhor resposta do ordenamento jurídico para proteção das vítimas. Neste contexto, destaca-se o seguro obrigatório de responsabilidade civil. Especificamente com relação aos riscos de trânsito, cujas estatísticas atuais revelam seu enorme impacto em nossa sociedade, o legislador criou o DPVAT, espécie de seguro obrigatório de responsabilidade civil para cobertura de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.

O seguro DPVAT tem, em virtude de sua natureza obrigatória, características próprias que o distinguem dos contratos de seguro facultativos, com grande repercussão social. Em função de diversos casos de fraude apurados e noticiados na mídia nos últimos anos, o Governo Federal pretendeu, em 2019, extinguí-lo, por meio da Medida Provisória nº 904/2019, dando início a uma discussão que havia se colocado perante o Judiciário por via do ajuizamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.262, mas que restou prejudicada em função do decurso do prazo de tramitação legislativa da MP, sem apreciação pelo Congresso Nacional, com sua consequente expiração.

Não obstante, os fatos trazidos à luz pela MP e a ADI nº 6.262 que dela decorreu evidenciam pontos possíveis de aprimoramento das políticas públicas relacionadas à segurança no trânsito, as quais passam, também, pelo tema da responsabilidade civil. O curso dos acontecimentos, inclusive a chegada da pandemia em 2020, suspendeu as discussões sobre os rumos do DPVAT. Mas, futuramente, na oportunidade da realização de um novo debate sobre o tema, importante não perder de vista que os mecanismos de tutela reparatória das milhares de vítimas anuais do violento trânsito brasileiro devem estar em consonância com o primado constitucional da solidariedade, que trouxe, para o âmbito da responsabilidade civil, a perspectiva da socialização do risco.

REFERÊNCIAS

BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. O Princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias *et al* (Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 170.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. Risco, solidariedade e responsabilidade objetiva. *Revista dos Tribunais*, v. 95, n. 854, p. 11-37, dez. 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/13812801/Risco_solidariedade_e_responsabilidade_civil. Acesso em: 28 jul. 2020.

BORGES, Danielle da Costa Leite; OLIVEIRA, Érica Diniz. Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 18, p. 75-102, out./dez. 2018.

CASTRO, Guilherme Couto de. *A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexa causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FRANÇA, Rodrigo Dumans. *A teoria do risco aplicada à responsabilidade objetiva*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/D.2.2009.tde-11112011-104017.

GOMES, Orlando. Culpa x risco. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, ano 4, p. 349-358, abr./jun. 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JOSSERAND, Louis. Evolução da Responsabilidade Civil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXVI, ano XXXVIII, fascículo 454, abr. 1941. (Conferência pronunciada em Faculdade de Direito e Institutos de Lisboa, Coimbra, Belgrado, Bucarest, Oradéia, Bruxelas, Madri, Rabat e Casablanca – Publicada em “*Evolutions et Actualités*” (Sirey, 1936, Paris) e traduzida por RAUL LIMA, advogado no Distrito Federal).

JOSSERAND, Louis. *La responsabilité du faite des chose inanimées*. Paris: A. Rousseau, 1897. Disponível em <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k852954d/f13.image>. Acesso em: 28 jul. 2020.

KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LIMA, Alvino. *Culpa e Risco*. 2. ed. rev. atual. Pelo Prof. Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998 (RT Clássicos).

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 12 ed. rev. atual. e ampl. (Gustavo Tepedino). Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 3. ed., rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RITO, Fernanda Paes Leme Peyneau. Dilemas de uma sociedade de risco: a causa dos danos e a reparação integral da vítima. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. *Diálogos sobre direito civil – volume III*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 45-64.

SALEILLES, Raymond. *Les accidents de travail et la responsabilité civile. Essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle*, Paris: A. Rousseau, 1897. Disponível em <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455257c/f4.image>. Acesso em: 13 set. 2018.

SALLES, Raquel Bellini de Oliveira. *A cláusula geral de responsabilidade objetiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Rodrigo da Guia. Compensatio lucri cum damno no direito brasileiro: estudo a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o pagamento do DPVAT. *Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 16, p. 139- 165, abr./jun. 2018. Disponível em <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/235/217>. Acesso em: 27 jan. 2020.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal. In: *Temas de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 191-216.

TIMM, Luciano Benetti. Os grandes modelos da responsabilidade civil do direito privado: da culpa ao risco. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 14, p. 163, jul./set. 2005.

Recebido: 30.06.2020

Aprovado: 24.04.2021

Como citar: FERNANDES, Micaela Barros Barcelos; ALMEIDA, Jonathan de Oliveira. Socialização do risco e o seguro obrigatório DPVAT de responsabilidade civil: caminhos e perspectivas de um debate em construção. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 47-66, maio/ago. 2021.

