

TEORIA DO RISCO INTEGRAL SOB O PRISMA DA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO: (IN) APLICABILIDADE COMO TESE DE JUSTIFICAÇÃO.**THE THEORY OF INTEGRAL RISK FROM THE PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE ACTION: (IN)APPLICABILITY AS A JUSTIFICATION THESIS**

Gabriel Fernandes dos Santos¹
Talles Augusto Rodrigues Freire²
Lívia Maria Cruz Gonçalves de Souza³

RESUMO: Não há dúvida que a atividade parlamentar é crucial para o Estado Democrático de Direito, representando os direitos políticos e a manifestação popular no âmbito legislativo. No entanto, a atuação política deve seguir normas que regulam as funções legislativas. Dentre estas, a fundamentação das ações parlamentares, prevista na Constituição Federal e regimentos internos, é essencial. Essa fundamentação pode ser política, baseada no interesse público, ou jurídica, fundamentada em aspectos técnicos e teóricos. Diversas teorias jurídicas, como a Responsabilidade civil pelo risco integral, podem justificar posicionamentos parlamentares na feitura de uma proposta de lei. Este artigo objetiva analisar a aplicação dessa teoria na função legislativa, utilizando um estudo de caso do Congresso Nacional, explorando leis, doutrinas e jurisprudência, e investigando se essa teoria pode justificar projetos de lei ou pareceres.

PALVRAS CHAVE: Legislativo; responsabilidade civil; risco integral.

ABSTRACT: There is no doubt that parliamentary activity is crucial for the Democratic State of Law, representing political rights and popular expression in the legislative sphere. However, political action must follow norms that regulate legislative functions. Among these, the justification of parliamentary actions, provided for in the Federal Constitution and internal regulations, is essential. This justification can be political, based on public interest, or legal, based on technical and theoretical aspects. Various legal theories, such as Strict Liability, can justify parliamentary positions in the making of a legislative proposal. This article aims to analyze the application of this theory in the legislative function, using a case study of the National Congress, exploring laws, doctrines, and jurisprudence, and investigating whether this theory can justify bills or opinions.

KEYWORDS: Legislative; civil liability; strict liability.

SUMÁRIO: Introdução; 1. A construção do risco integral na jurisprudência e doutrina brasileira; 1.1. Aplicação da teoria do risco integral no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF); 2. (In)aplicabilidade da teoria do risco integral pelo Congresso Nacional; 2.1. Teoria do risco integral na Câmara dos Deputados – da aplicabilidade ao esvaziamento da tese; 3. Análise da posição do Senado Federal sobre a responsabilidade civil pelo risco integral; Considerações Finais.

INTRODUÇÃO

A atividade parlamentar é essencial à construção do Estado Democrático de Direito, sendo uma forma de exercício dos direitos políticos ativos e manifestação

¹ Graduando em Direito, modalidade integral, pela Dom Helder Escola Superior e integrante do Grupo Observatório Dom Helder. Email: gabrielfsantos215@gmail.com

² Graduando em Direito, modalidade integral, pela Dom Helder Escola Superior e integrante do Grupo Observatório Dom Helder. Email: tallesfreiret@gmail.com

³ Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Mestre em Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Coordenadora do Grupo Observatório Dom Helder, Professora e Advogada.

última da representação popular nos espaços de poder. Nesse sentido, a atuação política deve observar um conjunto de regras normativas que regulamentam os procedimentos para o exercício das funções do poder legislativo, sejam essas típicas ou atípicas. A normatização constitucional desse processo estabelece a juridicidade da atividade parlamentar.

Dentre os pilares da atuação parlamentar, deve-se citar a necessidade de fundamentação de seus posicionamentos e atuações. Essa fundamentação, enquanto exigência do exercício dessa função, deve ser expressa claramente. Esse posicionamento se extrai de uma interpretação sistemática da Constituição Federal e regimento interno das casas legislativas do Congresso Nacional, além da jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal.

A doutrina constitucional, por exemplo, reconhece a necessidade de fundamentação dos pareceres emitidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Esse proceder também deveria ser observado não só na função fiscalizatória do poder legislativo, mas no exercício de sua função típica legiferante e assim como em suas funções atípicas, de maneira indistinta.

As fundamentações das decisões e atuações parlamentares podem ser de ordem política (baseado no interesse público que o parlamentar busca defender no exercício de seu mandato) ou jurídica (em razão de aspecto técnico-dogmático adotado). As fundamentações técnicas podem ser extraídas diretamente do ordenamento jurídico, sendo nesse caso dotadas de alto dogmatismo ou podem se fundar em aspectos teóricos, afastando a observação estrita das disposições legais, abrangendo teorias e construções jurisprudenciais, buscando por vezes, inclusive, a construção de uma nova realidade dogmática.

Diversas teorias jurídicas podem ser apontadas pelo parlamentar com o fim de justificar seu posicionamento. A presente pesquisa objetiva específica análise acerca da aplicação da teoria do risco integral no exercício das funções legislativas em âmbito nacional. Essa se aplica ao instituto da responsabilidade civil no âmbito privado e administrativo, em especial nas hipóteses de responsabilidade objetiva.

A construção histórico-evolutiva dessa teoria é *suis generis* no direito brasileiro. Diante de sua peculiaridade, é essencial compreender a sua construção doutrinária e jurisprudencial.

Em proposta contramajoritária, o artigo em questão, busca analisar a aplicação dessa teoria no exercício político legislativo. Almeja-se verificar a importação de uma construção teórica do poder judiciário à atuação do poder legislativo, como consequência do diálogo institucional entre os poderes constitucionais. O trabalho utilizará das informações publicadas nos sites oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, assim como se respaldará por pesquisa exploratória de leis, doutrinas e jurisprudência.

A pesquisa se desenvolverá pelo método dialético-indutivo, fundada em um estudo de caso do Congresso Nacional brasileiro, relacionando à teoria do risco integral em cada uma de suas casas, bem como a análise de eventuais diplomas normativos que apresentem indícios de eventual adoção da teoria. O estudo desses diplomas não terá o enfoque em sua aplicação pela jurisprudência, mas as justificativas apresentadas pelos seus autores, parlamentares, em sua elaboração. A aferição se dará quantitativa e qualitativamente, na tentativa de responder se seria possível utilizar a teoria do risco integral como tese jurídica de justificação de projetos lei ou pareceres. Em caso positivo verificar as razões de aceitação ou afastamento da tese fundante.

1. A CONSTRUÇÃO DO RISCO INTEGRAL NA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA BRASILEIRA

A teoria da Responsabilidade Civil pelo risco integral é um teoria adotada para buscar a reparação do dano causado sem admitir, no entanto as hipóteses de excludentes de responsabilidade. É cabível nos casos de responsabilidade civil objetiva. Esta dispensa a prova de culpa para sua configuração. É satisfeita tão somente com os elementos da conduta, dano e nexos de causalidade entre elas.

Vale salientar que a responsabilidade civil do Estado, presente no art. 37, §6º, CF/88, se apresenta como responsabilidade civil objetiva pautada na teoria do risco administrativo, assumindo geralmente as excludentes de responsabilidade.

Fundado nesses dispositivos, Venosa (2003, p.1) entende que “o magistrado poderá definir como objetiva, ou seja, independente de culpa, a responsabilidade do causador do dano no caso concreto. Esse alargamento da noção de responsabilidade constitui, na verdade, a maior inovação no ordenamento vigente”.

Note-se que a responsabilidade civil, seja na teoria do risco proveito ou do risco criado, ou teoria do risco administrativo, por aferirem a responsabilidade civil objetiva, demandam a existência da conduta, dano e nexo de causalidade entre essas, dispensada a prova de culpa *lato sensu*.

Contudo, a teoria do risco integral é vista como uma teoria extremada em que, diferente das demais teorias citadas, ainda que haja excludentes de responsabilidade, subsiste o dever reparatório (Cavaliere Filho, 2023).

Nessa seara, a construção histórica e jurisprudencial da teoria do risco integral ocorre em momento de superação da teoria da irresponsabilidade, comprovação de culpa e inclusive, de presunção da culpa. É consequência da necessidade de ampliação dos parâmetros de objetivação da responsabilidade. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça aplicam a teoria do risco administrativo e risco criado em situações ordinárias, enquanto a aplicação do risco integral são aplicadas em eventos extraordinários e de altíssima excepcionalidade (SOUSA, 2021).

A teoria do risco integral não é unânime na doutrina, sendo pauta de diversos debates. Carvalho Filho (2023) cita que “a responsabilidade sequer depende do nexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima”, não podendo, portanto, ser admitida sua aplicação. A crítica se pauta, dessa forma, na possibilidade de haver a responsabilidade ainda que não haja relação causal entre conduta e dano, afastando um princípio elementar da constituição da responsabilização civil.

Eventualmente, pode-se questionar a possibilidade de cerceamento da ampla defesa e contraditório, por limitar o exercício da defesa pelo agente, em razão da impossibilidade de invocar tese que desconfigure a responsabilidade, podendo ser equiparada a uma presunção absoluta de responsabilidade civil pela mera existência do fato danoso.

Em sentido oposto, alguns doutrinadores reconhecem a importância dessa teoria, como elemento de promoção de efetividade da responsabilização civil, possibilitando maior proteção, de forma efetiva, aos bens de alta essencialidade. Ademais, possibilita maior celeridade processual, pela dispensa de grande dilação probatória para a prova do evento danoso. Assim, a sua aplicação não deve ser corriqueira, mas objeto de especialidade em razão da relevância do bem tutelado ou altíssimo potencial danoso da atividade desenvolvida (alude-se ao debate acerca da aplicação da teoria do risco integral em danos nucleares). Mazarotto, fundando seu

posicionamento com inspiração nas lições de Silva e Fracalossi (2010, p. 510), conclui que:

Conforme já assinalado, a teoria do risco integral não afasta a necessidade de comprovação do nexo causal, assim como não desmantela as causas excludentes de ilicitude. A correta análise destes elementos e o posicionamento destes como matéria de defesa, quando aplicáveis, permitem a assunção do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, impedindo em muitos casos, a indevida responsabilização de pessoa jurídica por dano ambiental (MAZAROTTO, 2022. p. 65).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Teoria do Risco Integral se aplica a danos ambientais, atos de terrorismo e danos nucleares. Cite-se a Lei 6.938/1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei 10.744/2003 (Responsabilização da União por ataques terroristas, eventos de guerra e atos correlatos) e a Lei 6.453/1977 (Responsabilidade por danos nucleares).

1.1 Aplicação da teoria do risco integral no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência brasileira construiu evolutivamente a aplicação da teoria do risco integral, reconhecendo as situações fáticas capazes de atrair sua aplicação. Conforme o entendimento recente dos tribunais superiores, é inquestionável a aplicação da teoria do risco integral diante dos danos ambientais. Entende o Superior Tribunal de Justiça:

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade. Precedente citado: REsp 1.114.398-PR, DJe 16/2/2012 (REPETITIVO). REsp 1.346.430-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012.

Com razão, a Corte Superior.

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal em reforçar o entendimento firmado pelo STJ. No RE 841.526/RS, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, afastou-se a teoria do risco integral pelo fato de não versar sobre matéria criminal, sustentando que a aplicação da teoria seria “verdadeiro arripio ao texto constitucional

(BRASIL, 2016)”. Assim, o STF reafirma que o âmbito de aplicação da teoria do risco integral não é amplo e não se verifica em qualquer dano suportado no mundo fático. Assim, a corte excelsa, bem como o Tribunal da Cidadania reconhecem a aplicação da teoria do risco integral a danos específicos.

Outro entendimento do Superior Tribunal de Justiça, diz respeito à aplicação da teoria do risco integral em face de danos nucleares. Tal hipótese, ainda que não obtenha o mesmo suporte doutrinário que o caso anterior, já foi objeto de decisão pelo tribunal superior. Assim afirmou o SJT no Resp 1.373.788/SP, ditando que “essa modalidade é excepcional, sendo fundamento para hipóteses legais em que o risco ensejado pela atividade econômica também é extremado, como ocorre com o dano nuclear (art. 21, XXIII, "c", da CF e Lei 6.453/1977).”

Acerca dos atos de terrorismo, não foi encontrado decisões judiciais com objeto nesse sentido.

2. (IN) APLICABILIDADE DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL PELO CONGRESSO NACIONAL.

A atuação do poder legislativo é motivada por aspectos sociais, políticos, ideológicos e, inclusive, jurídicos. Esse último, é de fundamental relevância para a construção de um ordenamento jurídico coeso. Dessa forma, há de se analisar os fundamentos invocados pelo parlamentar para justificar o posicionamento que adota em face de suas funções institucionais.

Assim, invoca-se no presente capítulo a análise dos atos legislativos em que os parlamentares expressamente suscitaram a teoria do risco integral (seja favorável ou contrário seu posicionamento) para justificar sua atuação política. O estudo será esmiuçado na atuação específica da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

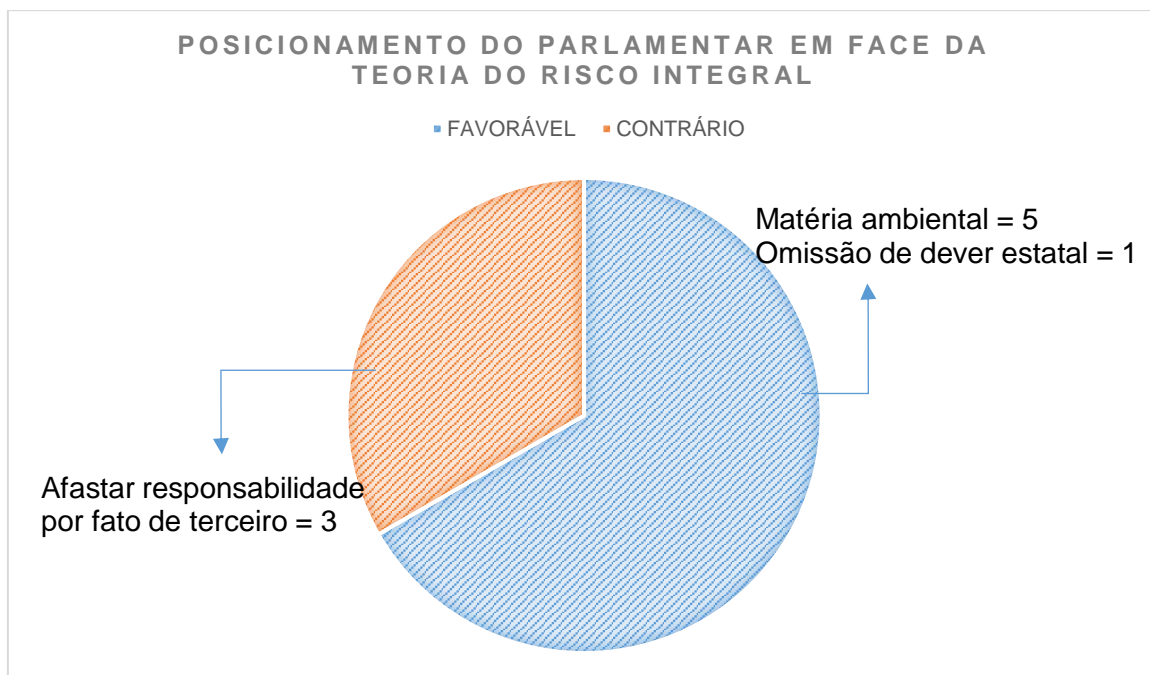
2.1 Teoria do Risco Integral na Câmara dos Deputados. Da aplicabilidade ao esvaziamento jurídico da tese.

Dos dados analisados na Câmara dos Deputados, percebe-se que ocorreram nove menções expressas à teoria do risco integral como justificativa do parlamentar. Cite-se os atos legislativos que foram fundamentados na teoria do risco integral: Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça acerca do Projeto de Lei 7383/14 (conexos a ele o Substitutivo 1 da Comissão de Esportes; Parecer do Relator

da Comissão de Esportes); Projeto de Lei 8545/17; Relatório 2/22 CEXBARRA (conexos a ele o Relatório-A 1/22 CEXBARRA; Relatório 1/22 CEXBARRA); e substitutivo nº 3 do Projeto de Lei 6670/16 (conexo a ele o Parecer do terceiro Relator).

Note-se que seis parlamentares utilizaram de posicionamento favorável a adoção da teoria do risco integral como fundamento de sua atividade política, via projeto de lei. Por outro lado, três menções foram feitas sobre a teoria do risco integral buscando afastar a sua aplicabilidade diante do escopo normativo brasileiro.

Analisando o mérito dos atos legislativos citados, observa-se que: das 6 menções favoráveis à teoria do risco integral, 5 versavam sobre responsabilidade civil em razão de danos ambientais e 1 versava sobre a responsabilidade do Estado em razão de omissão de dever constitucional. Em contrapartida, das 3 menções contrárias à teoria do risco integral, todas elas versavam sobre o afastamento da responsabilidade por fato de terceiro. O seguinte gráfico esquematiza os dados obtidos.



Fonte: Dados extraídos pelos autores do Portal Câmara dos Deputados⁴

Acerca dos posicionamentos favoráveis a aplicação da teoria do risco integral em matéria ambiental, demonstra-se adequado, conforme exposto no capítulo

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

destinado a análise do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido, Rosenvald, Farias e Braga Netto (2023) ditam que, a luz da jurisprudência brasileira, “indubitavelmente, a responsabilidade civil ambiental se encaixa na teoria do risco integral.”

Por outro lado, carece da mesma certeza a aplicação favorável da teoria do risco integral por qualquer omissão do Estado de seus deveres constitucionais. A doutrina e a jurisprudência construíram posicionamento em sentido diferente. A doutrina administrativa, ante a responsabilidade do Estado por omissão, reconhece diversas teorias aplicáveis: teoria da falta do serviço (BANDEIRO DE MELLO, 2021), teoria do risco administrativo (MEIRELLES, 2006) e a depender da natureza da omissão, responsabilidade objetiva ou subjetiva (CAVALIERI FILHO, 2023). Assim, elucidada o STF, reconhecendo a aplicação de demais teorias que não a teoria do risco integral, ante a omissão estatal. Cite-se o entendimento da corte excelsa que “a responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsuma-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral (BRASIL, 2016)”

No entanto, é de ressaltar que essas não vinculam necessariamente a atuação do legislador, não estando esses amarrados aos entendimentos que aqueles firmarem. A atuação do legislador, desde que compatível com a ordem constitucional vigente (material e formalmente), tem a capacidade de inovar a ordem jurídica e criar previsões em abstrata inovadoras.

Em sentido oposto, soa adequado o posicionamento dos parlamentares que buscaram afastar a aplicação da teoria do risco integral, em razão de reconhecerem a inconsistência de responsabilidade civil por fato de terceiros. Assim se posiciona Hely Lopes Meirelles (2006), afirmando que essa se adotada de maneira indiscriminada e ampla pode “conduzir ao abuso e iniquidade social”, pois subsiste o dever de indenizar “ainda que o evento danoso resulte de culpa ou dolo da vítima”.

A seguir o foco se voltará para análise dos atos proferidos que mencionaram diretamente a teoria do risco integral.

2.1.1 Parecer do primeiro relator na Comissão de Constitucional e Justiça sobre o Projeto de Lei 7383/14

O projeto de Lei 7383/14, de autoria do então deputado federal Alceu Moreira (PMDB/RS), propôs a alteração do Estatuto do Torcedor (Lei 10671/03), atualmente revogado pela Lei 14597/23, que instituiu a Lei Geral do Esporte. O projeto de lei, em razão da revogação da lei a que propunha alteração, perdeu seu objeto. No entanto, fornece aspectos relevantes para o estudo da teoria do risco integral.

A proposta do referido projeto de lei objetivava alterar as disposições relativas aos casos de racismo no ambiente esportivo. Assim, estabelecia, no art. 41-H, como crime “Injuriar alguém ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro com a utilização de elementos referentes à raça, cor, etnia ou origem em estádios, ginásios ou qualquer outro recinto esportivo (BRASIL, 2014).” Em conjunto, possibilitava a responsabilidade penal do agente, buscando abranger a responsabilidade dos clubes ou equipes a que estão vinculados.

A responsabilidade do clube ou equipe, no entanto, não seria diretamente pela prática do ato discriminatório, mas subsistiria sua responsabilidade independentemente de sua contribuição fática para a consumação do dano, ou seja, responsabilização sem liame causal. O clube seria responsável por adotar as diligências suficientes e necessárias para o efetivo cumprimento das sanções impostas aos agentes, em especial para a sanção de afastamento dos estádios e demais localidades que ocorriam os eventos esportivos, sob pena de multa.

No exercício de sua competência, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitiu parecer questionando a legalidade do projeto de lei e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, avultando inadequada adoção da teoria do risco integral. O deputado relator Kim Kataguirí (DEM/SP) enunciou que:

Por outro lado, com as devidas vênias ao autor do projeto apensado, tem-se por desproporcional sancionar torcidas organizadas ou o clube subjacente pela prática de racismo ou injúria racial quando ausente qualquer ato (comissivo ou omissivo) que atraia a responsabilização. Necessita-se; vislumbrar, aqui, que a responsabilidade por fato de terceiro exige a apuração de culpa (em sentido lato, abrangendo o dolo e a culpa *stricto sensu*, em suas acepções de negligência, imprudência ou imperícia), sob pena de adotarmos uma inconcebível teoria do “risco integral” (BRASIL, 2014)

Assim, o posicionamento adotado pela comissão permanente da Câmara dos Deputados sustentou a ilegalidade da proposta, em razão de possibilitar a responsabilidade de outrem em razão de fato exclusivamente de terceiro (reconhecido indubitavelmente pela doutrina e jurisprudência como excludente de responsabilidade civil).

Note-se que, a conduta passível de atrair a responsabilidade está inclusa como crime, ou seja, fato típico, ilícito e culpável, de averiguação da esfera penal, sendo toda a redação do projeto de lei estrita as sanções penais. Portanto, é inadequada a sustentação do deputado, uma vez que a teoria do risco integral não é aplicável na responsabilidade penal, tão somente na responsabilidade civil. Há de se verificar que, a proposta de multa imposta ao clube, possui indubitável caráter penal-sancionador.

A crítica adequada deveria ser acerca da violação de princípios caros e fundamentais ao direito penal, sobretudo no controle e regulação do *jus puniendi* estatal (poder punitivo do Estado). O projeto de lei representava evidente violação ao princípio da intranscendência ou pessoalidade da pena, elencado como direito e garantia fundamental, disposto pela Constituição Federal. Neste sentido, “art. 5, XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido (Brasil, 1988);” Portanto, o projeto de lei reconhece a expansão da sanção penal, além da figura do próprio agente do fato típico.

Acertada seria a posição do deputado se o projeto de lei versasse sobre responsabilidade civil, esfera de responsabilidade que admite a incidência teórica do risco integral.

2.1.1.1 Substitutivo nº 1 da Comissão de Esporte ao Projeto de Lei 7383/14

O projeto substitutivo ao projeto de lei analisado, no tópico anterior, reconheceu todas as críticas aos autores durante a sua respectiva análise, inclusive quanto a natureza da responsabilidade dos clubes e associações esportivas. O substitutivo, propôs, clareza na redação para demonstrar que a responsabilidade dos clubes não ocorrerá na esfera penal, mas sim na esfera cível. Nesse caminho, a multa fixada perdia a natureza de sanção, pois seria tão somente um limite legal ao *quantum* indenizatório.

Defendeu-se a não adoção do dispositivo que refere sobre a responsabilidade dos clubes e agremiações, sustentando que:

Tem-se por desproporcional sancionar torcidas organizadas ou o clube subjacente pela prática de racismo ou injúria racial quando ausente qualquer ato (comissivo ou omissivo) que atraia a responsabilização. Necessita-se vislumbrar, aqui, que a responsabilidade por fato de terceiro exige a apuração de culpa (em sentido lato, abrangendo o dolo e a culpa stricto sensu, em suas

acepções de negligência, imprudência ou imperícia), sob pena de adotarmos uma inconcebível teoria do “risco integral” (Brasil, 2017)

O posicionamento se mostra acertado, e compatível com as disposições do *códex* em relação ao instituto da responsabilidade civil.

A proposta de substituição, defendeu a alteração de outro dispositivo do Estatuto do Torcedor, de forma a afastar não somente a teoria do risco integral, mas também a responsabilidade objetiva dos clubes e agremiações. Com a proposta substituída, a responsabilidade então seria subjetiva, exigindo a prova de culpa.

No caso deveria ser levado em conta a culpa objetiva do Clube, ou seja, deveria ser comprovado que o clube não tenha tomado “todas as providências para identificar os autores de crime, individualizando suas condutas, ou que tenha obstado o ingresso em suas dependências de torcedores reincidentes (Brasil, 2017).”

Vale esclarecer que a concepção da culpa integra elemento essencial da responsabilidade subjetiva. Esse elemento foi passível de evolução ao longo do tempo. No entanto tal aspecto é dotado de difícil averiguação mesmo se amparando no critério do “homem médio” (BRAGA NETTO; ROSENVALD; FARIAS, 2023).

Atualmente, vigora a concepção normativa da culpa, em que sua análise parte de instrumento técnico e legal que permite a identificação padrão de *standart* de comportamento. Deixa-se de analisar a culpa subjetiva para aferir a partir de sua concepção normativa – culpa objetiva. A conduta do agente passa a ser analisado em comparação ao comportamento descrito em lei ou normas técnicas. Há de se verificar a culpa dos clubes e agremiações, portanto, por meio de critérios técnicos-objetivos (BRAGA NETTO; ROSENVALD; FARIAS, 2023).

2.1.2 Projeto De Lei Número 8.545/17

O projeto de lei de autoria do deputado federal Pompeo de Mattos (PDT/RS) propõe alteração do Código de Processo Penal. Indica a responsabilização da Administração Pública, tornando certo seu dever de reparar, em favor da vítima sobrevivente ou dependentes das vítima falecida nos crimes de latrocínio, constante no art. 157, §3º, CP, assegurada ação de regresso em face do autor do fato típico em caso de sentença penal condenatória. O projeto de lei determina limitação máxima do *quantum* indenizatório.

Na justificativa do projeto de lei, o autor fundamenta a proposição a partir da teoria do risco integral, possibilitando que o Estado seja responsabilizado civilmente ainda que por fato de terceiro, *in casu*, o crime (tentado ou consumado). Conforme sustentado pelo parlamentar, o direito à vida, objeto de tutela constitucional, configura dever do Estado promovê-lo, sendo esse basilar do ordenamento jurídico. Decorrente desse princípio elementar, há o direito à segurança, de natureza indisponível e que acarreta ao Estado o dever de promoção de condições objetivas de usufruto desse direito. Assim:

Pela teoria do risco integral, qualquer fato que importe em lesão aos interesses, desde que dentro da esfera dos serviços prestados pelo Estado, constitui razão para se buscar a reparação. Assim, os prejuízos sofridos em roubos, furtos, ou outras espécies de delitos conduzem a responsabilizar o Estado, eis que lhe compete o serviço de proteção aos cidadãos e vigilância (OLIVEIRA, 2010)

Entendeu o legislador que, ante ao dever de promoção do direito de segurança pública pelo Estado, e a conseqüente inefetividade nessa promoção, estaria a justificação da teoria do risco integral em desfavor da Administração Pública. A responsabilidade seria meio de condenar a União ao dever reparatório em face do quadro alarmante em relação aos crimes de latrocínio que essa deveria combater.

Parece inadequado o fundamento sustentado pelo parlamentar, em razão da confusão acerca do real objetivo da teoria do risco integral. Ademais, a aplicação da teoria, possibilita que, eventualmente, haverá responsabilidade civil do Estado sem haver sequer a existência de nexos causal entre conduta (omissiva ou comissiva) do Estado e o dano efetivamente causado. Nesse sentido, sustenta o Supremo Tribunal Federal:

Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra *legem* e a *opinio doctorum*, a teoria do risco integral, ao arripio do texto constitucional (RE 841526/RS, Rel. Min. Luiz Fux, 30/03/2016).

No contexto exposto, é possível ensejar a responsabilidade do Estado pela aplicação de teorias pacificamente reconhecidas e aplicadas pela jurisprudência, sendo dispensável a aplicação da teoria do risco integral. Em primeira análise, seria possível reconhecer a responsabilidade civil do Estado pela aplicação da teoria da responsabilidade civil por omissão.

Segundo Sergio Cavalieri Filho, é possível a responsabilidade do Estado em razão da desconsideração do seu dever de agir, seja omissão específica ou genérica. A omissão será genérica na hipótese de inexigibilidade de conduta direcionada pelo Estado em face do evento danoso. Será específica quando o Estado ocupando posição de garante, cria situação que facilite o acontecimento do evento danoso, sendo essa inobservância do dever em razão de fato já passível de individualização. A omissão genérica atrai responsabilidade subjetiva, enquanto a específica objetiva.

Possível também é a aplicação da teoria da culpa administrativa ou falta do serviço. Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello o Estado responderá subjetivamente diante de sua omissão. Pelo fato da inação estatal, é impossível que esse seja o autor direto do dano. Dessa forma, só lhe caberá responsabilidade caso tenha o dever de agir, aferição essa que integrará o elemento da culpa. Assim, entende-se pela aplicabilidade da teoria da culpa anônima ou culpa administrativa. O Estado só será responsabilizado “se descumpriu o dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo (MELLO, 2021, p. 854)”.

Enfim, destaca-se proposta inovadora do autor Felipe Peixoto Braga Netto (2017). O doutrinador em sua tese de doutorado, defendeu a possibilidade de responsabilidade do Estado pelo quadro de violência urbana e as omissões estatais que decorrem desse quadro. Ele sustenta que tal visão é necessária a partir da leitura da responsabilidade civil do Estado a luz da nova ordem constitucional estabelecida pela Constituição de 1988. Diante do reconhecimento do Estado brasileiro como um Estado prestacional, em que se exige uma atuação positiva e proativa do Estado na promoção dos direitos e garantias fundamentais (GONÇALVES, 2023), há de se falar em responsabilidade civil no Estado pela eventual não prestação desses.

Assim sendo, independente da aprovação do projeto de lei sob análise, existirá a responsabilidade civil do Estado a partir de teorias já admitidas pela jurisprudência e que, igualmente, não restam dúvidas acerca de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, o projeto de lei não inovaria de fato no ordenamento jurídico, mas atrairia debates jurídicos acerca da sua aplicação, a um quadro fático que em face do escopo normativo vigente, é incontroverso.

2.1.3 Relatório 2/2022 CEXBARRA

Trata-se de relatório emitido pela Comissão Externa destinada a acompanhar e fiscalizar a repactuação do acordo referente ao rompimento da barragem de fundão, da mineradora Samarco, que causou impactos severos nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em especial nas comunidades e municípios da bacia do Rio Doce. O relatório, emitido em 2022, tinha por finalidade analisar o estágio que se encontra o cumprimento dos acordos firmados judicialmente entre as partes envolvidas no litígio.

Acerca do aspecto jurisdicional, o relatório sustentou a necessidade de reforçar a aplicação do “princípio da teoria do risco integral”, como pilar da construção da responsabilidade das mineradoras envolvidas e demais causadores do dano.

No contexto citado, é evidente a aplicação da teoria do risco integral, sustentado inclusive pela jurisprudência dominante no país. Não resta dúvidas acerca da aplicação dessa teoria nos danos de natureza ambiental. Esse posicionamento se funda no artigo 225, §2º da Constituição Federal, dado que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. (Brasil, 1988).”

Em análise específica sobre o caso de Mariana, há de se destacar aspectos judiciais relevantes. Cite-se, a Ação Civil Pública⁵ (ACP) ajuizada pela Associação de Defesa de Interesses Coletivos em litisconsórcio ativo com o Ministério Público (valor da causa estimado em dez bilhões de reais); ACP ajuizada pela União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santos e entidades ambientais (valor da causa estimada em vinte bilhões de reais) e ACP ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Estado de Minas Gerais e demais órgãos de controle. Em todas as ações mencionadas, os figurantes do polo ativo ensejaram a responsabilização das empresas envolvidas a partir da aplicação da teoria do risco integral.

⁵ Conforme conceitua o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entende-se por Ação Civil Pública, “É uma ação destinada a proteger interesses difusos ou coletivos, responsabilizando quem comete danos contra os bens tutelados. Pode ser ajuizada pelo Ministério Público ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor para obter reparação de danos. Por meio da ACP, pede-se que os réus sejam condenados à obrigação de fazer ou deixar de fazer determinado ato, com a imposição de multa em caso de descumprimento da decisão judicial.” Assim, não resta dúvida da adequabilidade procedimental da ACP no contexto trabalhado.

Assim sendo, evidencia-se a adequação da menção feita a teoria do risco integral no Relatório da Comissão Externa. O relatório da comissão é compatível com a jurisprudência e doutrina dominante no Brasil. Inclusive é compatível com o entendimento firmado pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça Nancy Andrigui em que, os danos ambientais deverão observar a referida teoria, para que aquele que explore a atividade econômica ocupe efetivo papel de garantidor da preservação ambiental, sendo esse responsável pelos danos ao meio ambiente que vinculados a sua atividade. Atua a teoria do risco integral, nessa hipótese, de forma que ainda que distantes entre si o evento danoso e a conduta geradora, não será afastada a responsabilidade da empresa, ainda que evidentes elementos que fragilizem o nexo causal (REsp 1612887).

2.1.4 Substitutivo Terceiro ao Projeto de Lei 6670/16

Trata-se de projeto substitutivo apresentado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PL 6670/16, que dispõe sobre a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA). O projeto de lei, em seu artigo primeiro, estabelece como objetivo a implementação de ações que busquem reduzir, progressivamente, o uso de agrotóxicos nas atividades produtivas que demandem esse uso. Cumulativamente, propõe-se o aumento da utilização de insumos naturais e biológicos, com o objetivo de promoção da saúde e sustentabilidade.

A instituição do PNARA exige a utilização de instrumentos jurídicos efetivos para a promoção de sua efetividade e que possam garantir sua aplicabilidade fática. Nesse sentido, atuou a Comissão, buscando reconhecer mecanismos que possibilitem a realização dos objetivos do PNARA. Dentre os diversos instrumentos avultados pelo documento proferido, destaca-se que a responsabilidade civil daqueles que utilizem dos insumos agrícolas e em razão disso gerem intoxicação ou contaminação por agrotóxicos, independente daquele que experimentou o dano, deve pautar-se na teoria do risco integral, em solidariedade com todos aqueles que concorram para o evento danoso, conforme o posicionamento defendido na justificção do substitutivo.

A proposta se mostra coerente com as causas que justificam a aplicação da teoria: a relevância do bem atingido (danos ao meio ambiente causados pelo uso

indiscriminado de agrotóxicos) e dano extraordinário e altamente gravoso natural a atividade desenvolvida.

3 ANÁLISE DA POSIÇÃO DO SENADO FEDERAL SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL PELO RISCO INTEGRAL

Em sentido contrário à Câmara dos Deputados, não se encontra nenhuma menção acerca da teoria do Risco Integral no Senado Federal. Acredita-se que tal evento decorre do fato da Câmara ocupar, em regra, a posição de Casa Iniciadora no processo legislativo e o maior número de propostas legislativas em face do Senado Federal.

Vale lembrar que os projetos de lei, que recorrem indevidamente à teoria do risco integral, sequer conseguem seguir o curso de tramitação na própria Câmara dos Deputados sem sofrerem alterações, via emenda, que afastem a aplicação da teoria do risco integral. Portanto, o Senado em exercício de Casa Revisora não se depara com a presente problemática. Assim, as incompatibilidades relacionadas à teoria do risco integral são sanadas, desde logo, na tramitação na própria Casa Iniciadora do processo legislativo.

Comprovando a hipótese levantada, destaca-se que o Projeto de Lei 8545/17 (Trata da responsabilidade do Estado pela indenização dos dependentes e das vítimas de latrocínio) se encontra apensado ao Projeto de Lei 8045/10, cuja última ação legislativa ocorreu em 2021, com a extinção de Comissão Temporária criada para análise específica do projeto. Evidencia a inércia dos parlamentares em relação a tramitação do processo.

Tem-se ainda o Projeto de Lei 7383/14 (propunha a alteração do Estatuto do Torcedor), que em razão da revogação da lei a que propunha alteração, perdeu objeto e cabe a Câmara dos Deputados somente ação declaratória do arquivamento automático.

Já o PL 6670/16, que adota de maneira positiva a teoria do risco integral, encontra-se pronto para pauta no Plenário na Câmara dos Deputados. Assim, cabe analisar futuramente eventual posicionamento do Senado Federal em face do projeto de lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, demonstra a tentativa do legislador de se utilizar da Teoria da Responsabilidade Civil fundada na teoria do risco integral, que não admite as excludentes de responsabilidade, em todos os atos legislativo em comento. No entanto, tal atitude avança os limites definidos pela constituição, arcabouço legal, jurisprudência e doutrina dominante, o que pode levar a situações de insegurança jurídica. Ou seja, um instrumento que deveria ser utilizado para garantir direitos, passa a ser o limitador de direitos, inclusive de garantias individuais fundamentais.

Não se pode perder de vista os critérios de mensuração da Responsabilidade Civil Objetiva, seja no âmbito público ou privado, conduta, dano e nexos de causalidade, são essenciais para se chegar ao montante indenizatório. Responsabilizar alguém, sem demonstrar o nexo de causalidade entre ação ou omissão e o dano, abre caminho para precedentes perigosos e inconsistentes a longo prazo.

Assim sendo, reconhece-se a boa intenção do legislador brasileiro, quando propõe a adoção da teoria do risco integral como tese de fundamentação nos projetos de lei ou atos legislativos apresentados. No entanto, percebe-se que em raras hipóteses a teoria foi aceita como justificação plausível juridicamente, justamente por se afastar das premissas que dão robustez à tese.

Chama atenção a existência de posicionamentos equivocados do legislador, quando se analisa a situação jurídica e o posicionamento majoritário da doutrina e jurisprudência, pois defende-se a teoria do risco integral em âmbitos descompassados da sua aplicabilidade na prática.

Note-se que a utilização da teoria do risco integral para respaldar a responsabilidade civil além do dano ambiental, nuclear e atos de terrorismo, deve ser discutida de forma ampla, buscando mitigar as dúvidas existentes acerca da sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Neste caminho, o mais viável, para garantir a segurança jurídica, é que se aplique a teoria do risco integral em consonância com o posicionamento adotado pela jurisprudência e doutrina, como demonstrado no decorrer do texto, quando da análise das posições que fundamentavam o afastamento da tese principal de fundamentação do ato legislativo.

REFERÊNCIAS

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Violência Urbana e Omissões Estatais: Da irresponsabilidade à Responsabilidade – Uma Análise das Transformações da Responsabilidade Civil do Estado à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2017. 305 f. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Projeto de Lei 6670/16. Institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos - PNARA, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=212077> 5. Acesso em: 15. abr. 2024

BRASIL. **Projeto de Lei 7383/14**. Altera o artigo 11 do Decreto-Lei nº 986/1969, tornando obrigatório o registro de informações referente a origem da matéria prima na produção do alimento a ser consumido no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611672> . Acesso em: 15. abr. 2024

BRASIL. **Relatório 2 da Comissão Externa destinada a acompanhar e fiscalizar a repactuação do acordo referente ao rompimento da barragem de fundão, da mineradora Samarco, que causou impactos severos nos estados de minas gerais e espírito santo, em especial nas comunidades e municípios da bacia do rio doce**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2182234&filename=REL%202022%20CEXBARRA. Acesso em: 15. abr. 2024

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1612887 / PR. Recurso especial. Processual civil, civil e ambiental. Responsabilidade civil. Embargos de declaração. Omissão, contradição ou obscuridade. Não ocorrência. Dano ambiental. Teoria do risco integral. Princípio do poluidor-pagador. Exoneração da responsabilidade. Nexo causal. Rompimento. Alegação. Impossibilidade. Prequestionamento. Ausência. Súmula 211/stj. Mata atlântica. Vegetação primária, secundária. Graus médio e avançado de regeneração. Definição. Resolução CONAMA nº 2 de março de 1994. Ofensa reflexa. Descabimento. Interesse social e utilidade pública. Reexame de fatos e provas. Súmula 7/STJ. Valor da indenização. Deficiência da fundamentação recursal. Súmula 284/STF Min. Rel. Nancy Andrigui**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201612887>. Acesso em: 30. nov. 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp nº REsp 1.373.788-SP. Embargos de declaração no recurso especial. Responsabilidade civil.**

Dano ambiental privado. Resíduo industrial. Queimaduras em adolescente. Reparação dos danos materiais e morais. A insurgência da parte com o julgamento posto não caracteriza vício de julgamento.

Distinção entre dano ambiental público e privado. Expressa menção no acórdão embargado acerca da questão ventilada. Embargos de declaração

- rejeitados.** Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 6/5/2014. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=014886>. Acesso em: 15. abr. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 841.526/RS. Recurso extraordinário. Repercussão Geral. Responsabilidade civil do estado por morte de Detento. Artigos 5º, xlix, e 37, § 6º, da constituição Federal.** Min. Rel. Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>. Acesso em: 14. nov. 2023.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (12ª Vara de Belo Horizonte). Andamento do Processo nº 0060017-58.2015.4.01.3800 (Ação Civil Pública) - Indenização por dano moral. Partes: Restritas.** Juiz Federal: Mário de Paula Franco Júnior, 16. nov. 2015. Acesso em: 14. nov. 2023.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 16. ed. São Paulo: Editora Atlas, 672 f, 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1168 f, 2023.
- GONÇALVES, Bernardo Fernandes. **Curso de Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 1808 f, 2023.
- MAZAROTTO, Eduardo. **A teoria do risco integral e dano ambiental causados pelas pessoas jurídicas.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/mazarotto-teoria-risco-integral-dano-ambiental/>. Conjur. Acesso em: 15. abr. 2024.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 824 f, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 35. ed. Salvador: Editora JusPodvim, 981 f, 2021.
- OLIVEIRA, Ana Patrícia da Cunha. **Responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública. O fenômeno “bala perdida”.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, nº 2721, 13 dez. 2010.
- ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe de Peixoto. **Curso de Direito Civil – Responsabilidade Civil.** 10. ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 1568 f, 2023.
- SILVA, Anderson Furlan; FRACALOSSI, William. **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 782 f, 2010.
- SOUZA, Matheus Oliveira. **A aplicação da teoria do risco nos casos de responsabilização do Estado por danos difusos e coletivos.** Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí. Ano 01, Edição 02. Jul/Dez 2021.
- VENOSA, Silvio de Salvo. **A responsabilidade civil objetiva no novo Código Civil.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/916/a-responsabilidade-objetiva-no-novo-codigo-civil>. Portal Migalhas. Acesso em: 15. abr. 2024.