

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 149

janeiro/março – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Assaltos a passageiros de ônibus no Rio de Janeiro: um estudo sócio-jurídico

Cesar Caldeira

## Sumário

1. Introdução. 2. O roubo em coletivos como problema social. 3. Mapeamento de uma divergência jurisprudencial: como os Tribunais do Rio vêm decidindo nos casos de reparação de danos por assaltos a passageiros de ônibus. 3.1. Mapeamento do Tribunal de Alçada: 1975-2000. 3.2. Mapeamento das decisões do Tribunal de Justiça: 1975-2000. 4. Conclusões. 4.1. A divergência jurisprudencial: existe uma resposta judicial correta para a controvérsia? 4.2. O papel das ações indenizatórias na regulação jurídica.

*“A análise crítica do que existe assenta no pressuposto de que a existência não esgota as possibilidades da existência e que portanto há alternativas susceptíveis de superar o que é criticável no que existe. O desconforto, o inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação”.*

Boaventura de Souza Santos<sup>1</sup>

## 1. Introdução

A crescente violência nas relações sociais exige uma reavaliação da sua regulação jurídica. O reconhecimento público desse problema tem sido, até agora, predominantemente nas áreas criminal<sup>2</sup> e cultural<sup>3</sup>. Este artigo aponta para a necessidade de reexaminar a prática judicial na reparação de danos nos casos que envolvem violência contra a integridade física e moral<sup>4</sup> de passageiros do transporte coletivo realizado por ônibus<sup>5</sup>.

A violência efetivada por assaltos e roubos de passageiros de ônibus no *Estado do*

Cesar Caldeira é professor de Direito da Universidade do Rio de Janeiro (UNI-Rio) e da Universidade Candido Mendes - Ipanema (UCAM - Ipanema) e Mestre em Direito pela Yale University.

*Rio de Janeiro* será abordada como um problema específico e setorial, dentro do campo da prática judicial em matéria de responsabilidade civil. Na primeira seção, o artigo evidencia que a violência cometida contra os usuários de ônibus aumentou de forma significativa ao ponto de fazer com que o reconhecimento público do problema fosse alterado qualitativamente: os assaltos em ônibus passaram a ser um risco cotidiano e inerente ao uso desse transporte coletivo. Essa mudança na percepção social dos riscos<sup>6</sup> no transporte coletivo e a crescente tentativa de buscar indenizações judiciais pelos danos sofridos demandam uma nova abordagem para a resolução do problema jurídico. Ocorre uma construção social da realidade que faz possível ascender as demandas singulares e atomizadas de responsabilização por danos ao plano de um “problema social”.

A segunda seção aborda a prática judicial no Rio de Janeiro nas ações indenizatórias por assaltos a passageiros no Tribunal de Justiça e no extinto Tribunal de Alçada no período de 1975 até o primeiro semestre de 2000. Duas conclusões são apresentadas. Primeiro, a prática judicial dominante é de não responsabilizar nem o Estado nem a empresa transportadora pelos danos causados às vítimas dos assaltos em ônibus. Essa tendência jurisprudencial dominante encontra-se na contramão das expectativas sociais da resolução judicial de um problema que é cada vez mais visto como um “problema social”. No entanto, os Tribunais continuam a vê-lo como episódios singulares e julgá-lo a partir de uma abordagem jurídica que não considera nem as mudanças constitucionais e legislativas – como o Código de Defesa do Consumidor – nem a nova dimensão de risco que emerge com a crescente violência. Segundo, o artigo focaliza a divergência jurisprudencial que foi ao longo dos anos se formando em torno do problema. A posição dos desembargadores que responsabilizaram as empresas transportadoras pelos danos causados às vítimas de assaltos em ônibus é analisada. Essa tendência

ainda minoritária, mas em ascensão, será apontada como mais conforme a uma interpretação e aplicação da Constituição e da legislação. Será indicado, porém, que os desembargadores vêm efetuando um “ajuste equitativo” socialmente desejado.

Na terceira seção, serão apresentadas as decisões das Turmas Recursais dos Juizados Especiais do Rio de Janeiro, que vêm responsabilizando as empresas transportadoras pelos danos causados às vítimas de assaltos em ônibus.

Na conclusão, argumenta-se que a questão da reparação de danos na problemática setorial e específica do transporte coletivo precisa ser reapreciada devido às mudanças ocorridas nas relações sociais sob o impacto da violência. A regulação jurídica e a prática judicial precisam dar respostas socialmente adequadas ao novo patamar de conflitualidade existente e aos riscos e danos decorrentes dessa situação prática. A responsabilidade do transportador não se origina exclusivamente dos eventos comumente verificados no exercício de sua atividade, mas de todos aqueles que se possa esperar como possíveis ou previsíveis de acontecer, dentro de um leque amplo de variáveis inerentes ao meio, interno e externo, em que trafega o coletivo. Em certas localidades, o assalto e o roubo de passageiros de ônibus deve ser incluído como uma das hipóteses de risco do negócio.

O direito precisa ser interpretado e aplicado a partir dos princípios<sup>7</sup> que se encontram, de maneira expressa ou latente, no ordenamento jurídico. A inviolabilidade da vida, a integridade física e moral da pessoa humana, a incolumidade do passageiro são princípios que devem nortear, no transporte coletivo, a reparação de danos orientada pela ética e pelo interesse público. Nesse sentido, sugere-se que análises jurídicas sejam realizadas tendo em vista detectar os setores e os problemas que, sob o impacto da sociabilidade violenta, imponham “responsabilidades especiais”, que precisam ser ponderadas dentro do campo da responsabilidade civil.

## 2. O roubo em coletivos como problema social

“O assalto, hoje, insere-se nos riscos próprios do deslocamento. É mais provável o passageiro ser assaltado do que sofrer danos decorrentes do próprio transporte”.

Des. Mello Tavares, na Apelação Cível nº 3.913/99<sup>8</sup>.

Assaltos a passageiros de ônibus são frequentes, e as estatísticas indicam que é um problema crescente no transporte urbano, intermunicipal e interestadual. No Estado

do Rio de Janeiro, o risco de o passageiro ser vitimado por roubo em coletivo é maior que o de ser acidentado. Segundo as estatísticas do Detran, em 1998, 828 ônibus estiveram envolvidos em acidentes de trânsito com vítimas; em 1999, as estatísticas indicam um total de 3.449 acidentes de trânsito com ônibus no Estado do Rio de Janeiro. As estatísticas oficiais sobre roubos em ônibus são mais altas. Em 1998, foram registradas 6.774 ocorrências de assaltos em ônibus; em 1999, a estatística oficial se eleva para 7.683 ocorrências no Estado do Rio de Janeiro.

Ônibus envolvidos em acidentes de trânsito com vítimas no Estado do Rio de Janeiro					
	Capital	Interior	Rodovia Estadual	Rodovia Federal	Total
1998	464	243	121	—	828
1999	1.901	895	372	281	3.449

Fonte: DETRAN/Rio, Secretaria de Segurança Pública.

Estatísticas oficiais de assaltos a ônibus são extremamente precárias. Os números oficiais não revelam a “criminalidade real” – o número de assaltos efetivamente ocorridos –, mas apenas a “criminalização” – o conjunto de ocorrências que foram registradas nas delegacias de polícia. O que o sistema penal institucionalizado capta é um percentual muito pequeno do que de fato acontece. Um número muito alto de assaltos ocor-

re sem que as vítimas notifiquem a polícia, pois estimam, com grande dose de realismo, que os assaltantes não serão presos, os objetos roubados não serão recuperados e não será possível obter ressarcimento pelas suas perdas patrimoniais e pelos seus danos físicos e morais. Ainda assim, as estatísticas oficiais revelam que os assaltos a ônibus são um *risco diário* nas principais capitais brasileiras.

Tabela 1 - Assaltos em ônibus em capitais brasileiras, 1998		
Cidades	Ocorrências	% Mil hab.
São Paulo	12.905	1,3
Rio de Janeiro	6.774	1,2
Salvador	3.407*	1,5
Recife	2.754	2,0
Vitória	1.170	4,3
Belo Horizonte	712	0,3

Fonte: Revista CNT, 1999.

\* Essa cifra é apenas da delegacia especializada em assaltos a ônibus em Salvador. Quando se agregam as ocorrências de outras delegacias de Salvador, o número sobe para 4.745 assaltos em ônibus.

As estatísticas oficiais de roubo em ônibus no Estado do Rio de Janeiro de 1991 até 1999 evidenciam que esta prática delituosa está em notável ascensão.

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Número de ocorrências	4.249	4.810	4.722	4.759	5.126	5.480	6.574	6.774	7.683
TOTAL (1991-99): 50.177 ASSALTOS									

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, Subsecretaria de Planejamento Operacional, SsPOp. Números compilados do Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro.

Nos primeiros cinco meses do ano 2000, a polícia registrou 3.832 ocorrências de roubos em ônibus - em média 766 por mês ou 25 por dia. Nesse ritmo, o Rio chegaria ao fim do ano com aproximadamente 10.000 roubos em coletivos<sup>9</sup>.

É possível se verificar na tabela 3 a incidência territorial dos assaltos em ônibus no período 1997-98.

A tabela 4 indica quais foram os locais de maior incidência de assaltos em ônibus no Estado do Rio de Janeiro no ano de 1997, ilustrando que a distribuição da vitimização dos passageiros é bastante desigual.

Essa prática criminosa vulnera preponderantemente usuários de transporte intermunicipal e suburbano, que são trabalhadores de baixa renda, carentes de outras alternativas de transporte. Usando o ano de 1997 como referência, constata-se que a zona sul da cidade do Rio – mais policiada devido à sua importância como área de turismo e por ter moradores de maior poder aquisitivo – é menos atingida por esse delito. Assaltos a passageiros de coletivos constituem uma prática delituosa particularmente odiosa e injusta, porque atinge os setores de trabalhadores empobrecidos por um sistema de economia privada, que irá usar de suas regras e instituições jurídicas para impossibilitá-los ao menos de obter o ressarcimento por suas perdas e danos. O ônus da vitimização é todo do usuário. A empresa

transportadora, conforme será analisado adiante, é exonerada de responsabilidade por suas atividades que criam riscos e vulnerabilidades à segurança dos passageiros.

A análise da efetiva situação dos roubos em coletivos poderia ser feita se as autoridades públicas exigissem que os fiscais das empresas – os ostensivos e os secretos – revelassem o número de assaltos que ocorrem em cada linha e descrevessem onde, como e com quantos delinquentes foram praticados. A vitimização precisaria também ser acuradamente relatada: se houve somente perda de patrimônio do usuário ou se o passageiro também sofreu dano físico além de moral.

Nada disso é atualmente exigido pelas autoridades públicas. O encobrimento da vulnerabilidade do passageiro se propaga e políticas governamentais de caráter preventivo aos assaltos não são efetivadas. Ao contrário, o que se revela em entrevistas feitas e depoimentos obtidos<sup>10</sup> é que no Rio de Janeiro existe um conluio crescente entre empresas de transporte e redes criminosas, notavelmente de narcotraficantes. Em regra, as associações de moradores são os mediadores entre os “donos do morro” (os traficantes de drogas) e as empresas de ônibus. Os acordos são feitos para evitar que os motoristas e trocadores sejam assaltados, e principalmente agredidos. Dessa maneira, as empresas reduzem as suas perdas financeiras, que aliás são geralmente repassadas aos

Tabela 3 - Assaltos em ônibus em 1997-99 no Estado do Rio de Janeiro Ocorrências registradas pela Polícia Civil Distribuição espacial									
1997					1998				
	Total	Capital	Baixada	Interior	Total	Capital	Baixada	Interior	Niterói
Número de ocorrências	6.754	3.553	1.203	1.818	6.774	3.779	1.186	350	1.422

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, Subsecretaria de Planejamento Operacional, SsPOp.

Tabela 4 - Roubos em coletivos em 1997 - locais de maior incidência	
Niterói, Icarai .....	874
Duque de Caxias .....	756
Madureira, Marechal Hermes, Rocha Miranda .....	718
São Gonçalo, Alcantara .....	614
Nova Iguaçu, Belfort Roxo e Nilópolis .....	403
Méier e Engenho de Dentro .....	359
Bangu, Realengo e Vila Kennedy .....	348
Tijuca, Vila Isabel e Grajaú .....	323
Bonsucesso, Benfica .....	256
Zona da Leopoldina .....	251

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, Subsecretaria de Planejamento Operacional, SsPOp.

seus empregados por meio de descontos, se forem além de um determinado montante. Em troca, as empresas de ônibus prestam alguns serviços para a “comunidade”, como levar o pessoal do “movimento” e seus amigos à praia ou tornar disponível um ônibus, supostamente “fretado”, para que o pessoal do morro possa ir ao enterro de algum traficante.

No que concerne aos assaltos a passageiros, duas regras geralmente são fixadas nos acordos informais: 1. Não se permitir a concentração de assaltos em uma só linha quando há competição entre elas. Ou seja, os assaltos devem ser divididos de maneira mais ou menos equilibrada para que uma linha não seja tida pelos usuários como “mais visada” pelos assaltantes. Tal linha seria evitada pelos passageiros e diminuiria os lucros das empresas de transporte. 2. Os

empregados da transportadora – motorista e trocador, principalmente – não devem-se envolver na situação do assalto aos passageiros. Se violência excessiva for usada pelos assaltantes – o que ocorre mais frequentemente com assaltos praticados por “pivetes” –, a punição virá por meio dos “soldados” do tráfico de drogas.

O objetivo mais notável desses acordos entre empresas transportadoras e redes criminosas é assegurar que os assaltos e roubos em ônibus não configurarão riscos financeiros substanciais para as empresas e que seus empregados não estarão muito vulneráveis com esta criminalidade crescente. O risco e as perdas são deslocadas para o usuário, que passa a conviver quase diariamente com a incerteza quanto à sua incolumidade física e moral. O quadro é ainda mais odioso quando se verifica que muitos desses passa-

geiros não têm qualquer alternativa de transporte adequada devido a sua baixa renda.

Um debate público sobre a situação das vítimas de assaltos em coletivos, por outro lado, raramente consegue romper a barreira da indiferença dos empresários da mídia com o tema. Apenas em situações dramáticas, como o seqüestro ocorrido com o ônibus 174, no dia 12 de junho de 2000, a trezentos metros da Rede Globo, no Jardim Botânico, e durante uma reunião internacional de jornalistas na cidade, é que a imprensa cobre mais intensamente esses problemas. Além de notícias sobre esses episódios extraordinários, existem várias matérias jornalísticas sobre os perigos que estão presentes nas vias de acesso ao Rio<sup>11</sup>, mas são voltadas para o avanço da barbárie sobre os setores de classe média que estão cada vez mais vulneráveis à violência e criminalidade. Mesmo os pesquisadores raramente voltam suas pesquisas<sup>12</sup> para esses assuntos que revelam a mais grosseira violação do direito à incolumidade da pessoa humana, em seu patrimônio e integridade física e moral.

É, por fim, raro encontrar uma reportagem na grande imprensa que venha resumir o perfil do lucrativo negócio dos ônibus na cidade do Rio de Janeiro, como fez a revista VEJA na matéria “Os Barões do Transporte Urbano”:

“O transporte urbano no Rio é negócio de mais de 1 bilhão de reais por ano. Quase 80% da população carioca depende dos ônibus para se locomover. O poder político dos empresários é enorme. ‘Os políticos sempre querem ganhar com o lançamento de novas linhas de ônibus’, reconhece Barata (...) Cinquenta e cinco empresas controlam os ônibus da cidade. A maioria está nas mãos de apenas seis empresários que, nas décadas de 60 e 70, receberam as linhas de graça da prefeitura e ainda ganharam o direito de explorá-las sem pagar impostos (...)”<sup>13</sup>.

Em suma, a violência cometida contra os usuários de ônibus aumentou de forma

significativa a ponto de fazer com que o reconhecimento público do problema fosse alterado qualitativamente: os roubos em ônibus passaram a ser percebidos como *um risco cotidiano e inerente ao uso desse transporte coletivo*. Essa mudança na avaliação social dos riscos no transporte coletivo e a crescente tentativa de buscar indenizações judiciais pelos danos sofridos demandam uma nova abordagem para a resolução do problema jurídico.

No Estado do Rio de Janeiro, ocorre uma construção social da realidade que faz possível ascender as demandas singulares e atomizadas de responsabilização por danos ao plano de um “problema social”<sup>14</sup>. Em face dessa modificação, que se dá nas relações sociais submetidas a um novo patamar de predação criminosa, as demandas sociais de regulação através de políticas governamentais de segurança pública aumentaram. Exige-se que haja mais prevenção e repressão aos assaltantes de ônibus pela polícia. Mas essa é apenas uma das importantes dimensões da questão que se apresenta na esfera pública. Neste artigo, dedicamos atenção à indagação: quem repara os danos causados às vítimas dos roubos em ônibus no Rio?

A tese sustentada, no plano sociológico, neste texto é a seguinte: devido ao crescente reconhecimento público dos danos diariamente causados aos passageiros de ônibus pelos assaltantes no Rio, ocorre uma “repolitização dos riscos”<sup>15</sup>. Em decorrência dessa percepção social do risco de violência durante a execução do contrato de transporte coletivo, torna-se indispensável rediscutir politicamente a responsabilidade da empresa transportadora pelos danos sofridos pelos roubos em ônibus. Eventualmente, a responsabilização da empresa transportadora pelos danos originados por assaltos precisará ser expressamente estipulada, por meio de regulamentação detalhada, pelo Estado. Enquanto essa regulamentação especial não triunfar politicamente em defesa da cidadania, o Judiciário terá um número crescente de “casos difíceis” (*hard cases*, na

expressão usada por Ronald Dworkin) para adjudicar. Este artigo celebra o avanço que essas decisões judiciais constituem no Rio de Janeiro e analisa criticamente as mudanças na fundamentação dessas decisões.

### 3. Mapeamento de uma divergência jurisprudencial: como os Tribunais do Rio vêm decidindo nos casos de reparação de danos por assaltos a passageiros de ônibus

As estatísticas oficiais informam que 50.177 assaltos a ônibus ocorreram no Estado do Rio de Janeiro entre 1991 e 1999. Conforme mencionado anteriormente, esses registros expressam uma parcela muito pequena da vitimização efetivamente sofrida pelos passageiros de ônibus. Além disso, cada assalto pode envolver várias vítimas. Mesmo assim, o número de ocorrências registradas serve como uma referência, ainda que precária, da situação em que se encontram os usuários desse meio de transporte.

As vítimas desse delito deveriam, num Estado Democrático de Direito, buscar no Judiciário o ressarcimento pelo dano sofrido, principalmente nos casos em que sua integridade psicofísica fosse atingida. Um exame do número de casos de reparação de danos que foram decididos pelo Tribunal de Alçada e pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sugere que pouquíssimas vítimas de assaltos tentaram obter justiça por meio dessas instituições. Contando-se todos os casos decididos no período 1991-1999, so-

mando-se inclusive os embargos infringentes às apelações cíveis, foram encontradas 77 decisões judiciais em que se tentava obter ressarcimento de danos causados em assaltos a passageiros de ônibus. Dessas 77 decisões, 76 buscavam responsabilizar a empresa transportadora e uma tentava obter a indenização do Estado.

#### 3.1. Mapeamento do Tribunal de Alçada: 1975-2000

A tabela abaixo elenca um total de 37 decisões do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro. Desse número, 21 decisões foram favoráveis à exoneração da responsabilidade da empresa transportadora por unanimidade e 7, por maioria. Das 7 decisões por maioria, 2 foram revertidas em condenações das empresas transportadoras nos embargos infringentes: uma por unanimidade (Apelação Cível nº 4.912/93) e a outra por maioria (Apelação Cível nº 4.918/94).

Por outro lado, o Tribunal de Alçada se decidiu 9 vezes por condenar a empresa transportadora a pagar indenizações pelos assaltos. Desse total, 4 decisões foram por unanimidade. Entre as 5 decisões tomadas por maioria, 3 apelações foram revertidas a favor da empresa transportadora por ocasião dos embargos infringentes (Apelação Cível nº 9.083/94; Apelação Cível nº 9.197/96 e Apelação Cível nº 10.221/96).

Em resumo, *existem 5 condenações importantes – sendo 4 por unanimidade – das empresas transportadoras no Tribunal de Alçada, no período 1975-97.*

Decisão a favor da empresa?	Câmaras Cíveis								Grupos de Câmaras			Total
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	6 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	I	II	IV	
UN a favor	3	3	5	1	3	3	1	1	x	x	1	21
Por maioria a favor	x	x	x	1	1	2	x	1	x	1	1	7
Por maioria contra	x	x	x	x	x	3	1	x	1	x	x	5
UN contra	1	x	x	1	x	x	x	1	1	x	x	4
TOTAL	4	3	5	3	4	8	2	3	2	1	2	37 casos

Obs.: UN indica decisão por unanimidade.



### 3.2. Mapeamento das decisões do Tribunal de Justiça: 1975-2000

Foram documentadas 40 decisões em ações indenizatórias contra empresas transportadoras por assaltos a passageiros entre 1975 e o primeiro semestre de 2000 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Desse total, 28 decisões foram tomadas entre fevereiro de 1998 e abril de 2000. Não foram encontradas ações antes de 1991. O crescimento de litigiosidade em torno desse problema é, portanto, rápido e muito recente. Provavelmente, esse crescente número de ações nos Tribunais acompanha a tendência ascendente na prática desse delito. Porém, pode-se especular que a maior parte das ações nessa matéria foram encaminhadas para, primeiro, os Juizados de Pequenas Causas e, posteriormente, para os Juizados Especiais Cíveis. Lamentavelmente, não se encontrou qualquer estatística relevante que pudesse comprovar, ou não, essa hipótese<sup>16</sup>.

A divergência de interpretação já se evidencia nas Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça. De 34 casos julgados, em cerca de um terço houve pelo menos um voto de desembargador contrário à exoneração da responsabilidade da empresa transportadora por assalto a passageiro. Mas nenhuma empresa foi condenada unanimemente a indenizar. Nos Grupos de Câmaras Cíveis dos seis Embargos Infringentes, apenas um foi decidido por unanimidade a favor da empresa transportadora; e um foi julgado por maioria contra a transportadora.

### 4. Conclusões

*“How can we grasp an established institutional and ideological settlement in a manner that acknowledges its transformative possibilities, giving us power to make the future and freeing us superstition about the present?”*

Roberto Mangabeira Unger<sup>17</sup>

Duas questões distintas são abordadas nessas conclusões. A primeira refere-se à divergência jurisprudencial mapeada no

extinto Tribunal de Alçada e no atual Tribunal de Justiça, e entre ambos e os Juizados Especiais Cíveis<sup>18</sup>. A segunda versa sobre o papel das ações indenizatórias em face do reconhecido *problema social* dos assaltos a passageiros de ônibus dentro de uma perspectiva de regulação jurídica da matéria<sup>19</sup>.

#### 4.1. A divergência jurisprudencial: existe uma resposta judicial correta para a controvérsia?

A divergência jurisprudencial evidenciada neste artigo, na seção 3, suscita a indagação seguinte: existe uma resposta judicial correta para a controvérsia encontrada? *O cerne da questão está na aplicação da doutrina que afirma que o “caso fortuito externo” se equipara a caso fortuito e exonera a responsabilidade da empresa transportadora por assalto ou roubo a passageiros de ônibus.*

Este estudo tentou demonstrar que *essa doutrina não deve ser aplicada na situação atual do Rio de Janeiro no âmbito do transporte coletivo de ônibus*. Mais ainda, que as decisões que expressam o crescente repúdio dos juízes e desembargadores – do extinto Tribunal de Alçada e atualmente do Tribunal de Justiça – a esse *formalismo doutrinário* constituem respostas juridicamente adequadas e razoáveis ao efetivo problema apresentado ao Judiciário.

O direito precisa ser interpretado e aplicado como um conjunto de normas orientadas por princípios jurídicos. A controvérsia focalizada neste estudo solicita uma análise sistemática que propicie *a reconstrução dessa área temática* – transporte coletivo –, do ponto de vista da doutrina, principalmente, devido à crescente violência e criminalidade que põem em risco a integridade física e moral dos passageiros.

O valor fundamental que rege o nosso ordenamento jurídico é o da *dignidade humana*, alicerce do Estado Democrático de Direito. Amplo em suas repercussões, esse valor se espalha por meio de princípios que estruturam as relações jurídicas a partir da Constituição. A inviolabilidade do direito à vida e a proteção constitucional à integri-

dade física e moral do indivíduo têm amplas repercussões na conformação de todo o ordenamento jurídico. Direitos e deveres são previstos em inúmeros setores do ordenamento a partir do objetivo de prevenir riscos, reparar lesões e reprimir delitos às pessoas e seus bens.

A Constituição afirma como diretriz programática que a segurança pública é dever do Estado e, também, direito e responsabilidade de todos. As atividades e medidas tomadas nessa área visam a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Cabe à atividade do Estado, por meio das polícias, a missão preponderante na efetivação desses objetivos. Mas é previsto que os cidadãos participarão da manutenção e colaboração com as autoridades na prevenção e repressão de delitos. Sem esse esforço partilhado entre as autoridades e os cidadãos é inexecutável a ordem numa sociedade democrática.

Numa complexa sociedade-mercado, os espaços semipúblicos (como os *shoppings*, cinemas, caixas de saque eletrônico e outros) crescem e impõem novos desafios à regulação jurídica, especialmente quando a violência e a criminalidade estão atingindo freqüentemente esses espaços. O monopólio do controle da violência do Estado, nessas circunstâncias, deixa de ser exercido paulatinamente. É notável a partilha de responsabilidades na manutenção da segurança nesses espaços semipúblicos, por meio de seguranças particulares cujo contingente efetivo é várias vezes maior que o das forças de segurança pública. Essa tendência à partilha de responsabilidades na área de segurança pública também será estendida aos transportes coletivos, com o objetivo de assegurar a incolumidade dos usuários e de seus bens.

No entanto, a regulação jurídica específica desses espaços semipúblicos, e dos transportes coletivos que estão presentes na controvérsia jurisprudencial, ainda precisa ser feita. Enquanto não for, uma parte dos problemas sociais que emergem nesses es-

paços terá de ser solucionada pelo Judiciário. Este é o momento em que “casos difíceis” são apresentados aos juízes e desembargadores.

O problema ostensivo que se apresenta é a necessidade social de se repudiar – na controvérsia jurisprudencial em tela – uma doutrina (há excludente de responsabilidade da empresa transportadora quando ocorre “fortuito externo”, ou seja, assalto) que não concretiza adequadamente os valores constitucionais. Para assegurar a incolumidade dos passageiros e de seus bens, torna-se socialmente necessário que a empresa seja atuante, implementando medidas de segurança, devido à previsibilidade dos assaltos e roubos. Essa exigência social que vem sendo indicada pelos juízes e desembargadores nas decisões examinadas é constitucionalmente legítima e não vulnera a lei. Há, inclusive, recente respaldo de duas importantes decisões, por unanimidade, do Superior Tribunal de Justiça<sup>20</sup> que firmam posição, em dois casos em que se discute diretamente – na fundamentação do recurso e na decisão do Tribunal – a aplicação da doutrina da excludente do “fortuito externo” da responsabilidade civil da empresa transportadora. Eis as duas ementas:

*“Responsabilidade civil. Transporte coletivo. Assalto. Responsabilidade da empresa transportadora.*

O assalto a cobrador de ônibus não é fato imprevisível nem alheio ao transporte coletivo, em zona de freqüentes roubos, razão pela qual não vulnera a lei a decisão que impõe à empresa a prova da excludente da responsabilidade pela morte de um passageiro.

Precedente desta Quarta Turma (Resp nº 50.129/RJ, Rel. Ministro Torreão Braz).

Recurso exclusivamente pela alínea a não conhecido<sup>21</sup>.

*“Responsabilidade civil. Transporte coletivo. Assalto. Responsabilidade da empresa transportadora.*

Responde pelo resultado danoso a

empresa cujo motorista pratica a ação em estado de necessidade, sob coação do assaltante, deixando a porta aberta do veículo que mantém em movimento, do que decorre a queda do passageiro. Precedentes.

Recurso não conhecido”<sup>22</sup>.

Em síntese, na divergência jurisprudencial sobre a responsabilidade civil do transportador, por danos resultantes de crimes praticados no interior dos veículos, encontram-se os elementos seguintes. Primeiro, o encaminhamento e processamento de problemas e conflitos sociais – que ainda não foram regulamentados adequadamente por lei – para o Judiciário. Em face desse desafio, os juízes e desembargadores são chamados a reavaliar modelos jurídicos legais e modelos jurisdicionais<sup>23</sup> recebidos e a investir em esforços de crítica e superação da doutrina dominante, que não responde mais adequadamente às circunstâncias e fatos sociais. Nas divergências interpretativas sobre esses “casos difíceis” se revelam as controvérsias sociais sobre concretização de valores fundamentais e se descobre o viés redistributivo da reparação, ou não, dos danos causados. A alforria do transportador de sua obrigação de indenizar, por meio da aplicação mecânica da doutrina do “fortuito externo”, gera um *dano injusto e não ressarcido*, por um lado, e uma exoneração da responsabilidade em um empreendimento gerador de riscos e eventuais ônus para o usuário, e, por outro lado, somente proveito para o empresário.

Segundo, nessas controvérsias judiciais evidencia-se o *problema institucional latente* na discussão política: a *juridificação* das relações sociais está sendo efetivada pelo Judiciário, ao invés de pelo Legislativo e pelo Executivo.

Terceiro, o estudo crítico realizado aponta para a adequação constitucional do paradigma jurisprudencial que vem sendo construído pela corrente ainda minoritária de desembargadores no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Esse grupo se filia à doutrina que inclui o assalto a passageiro de

ônibus entre os casos de “fortuito interno”, que é risco inerente à atividade do transportador, devido à sua enorme frequência, fato esse que retirou sua imprevisibilidade.

Quarto, a responsabilidade da empresa transportadora é objetiva e regida pelo risco proveito. Não se discute, portanto, se o seu preposto age com culpa.

Quinto, compete ao Estado a tarefa preponderante de preservar a integridade física e moral dos cidadãos. Mas isso não exonera o fornecedor de serviços, como o transporte coletivo de ônibus, de adotar medidas preventivas de preservação de risco.

#### 4.2. O papel das ações indenizatórias na regulação jurídica

Apesar dos avanços recentes nas decisões do Tribunal de Justiça, impõe-se reconhecer que a prática judicial dominante é de exonerar inteiramente a empresa transportadora de indenizações nos casos de assaltos a passageiros. A mudança jurisprudencial e doutrinária é por demais lenta para responder, em tempo socialmente adequado, aos reclamos de redirecionamento regulatório na matéria. De fato, por meio da *doutrina do “fortuito externo”*, a prática judicial assegura a imunidade das poderosas empresas transportadoras à pressão por mudança até mesmo em estabelecimento de medidas de segurança. Esse direito aplicado, de caráter corporativo-empresarial, não será rapidamente repudiado pelo próprio Judiciário que lentamente o ajudou a se consolidar.

É nesse contexto histórico que se indaga: qual o papel das ações indenizatórias na regulação jurídica?

A responsabilidade civil é parte do direito privado. A regulação, fiscalização e supervisão do transporte coletivo com o objetivo de reduzir danos é do âmbito do direito público. Como se pode relacionar ambos num Estado Regulamentador em que se reconhece como problema social a falta de regulação de espaços quase-públicos?

O ponto de partida está no reconhecimento de que tanto ações cíveis de ressarcimento

mento de danos quanto a legislação têm efeitos regulatórios. As ações indenizatórias regulam conduta indireta e, comumente, por meio do ônus financeiro da condenação. De maneira similar, a legislação pode regular a conduta, por um lado, ao estabelecer padrões e diretrizes e, por outro, por meio de multas, subsídios e demais controles administrativos. As diferenças mais significativas estão, no entanto, em outra esfera: procedimentos de resolução de conflitos. A regulação administrativa usa fiscais para decidir os casos que estão previstos em regras genéricas; usa procedimentos técnicos – não judiciais – para avaliar informações; tenta evitar que o dano ocorra, ao invés de reparar o dano causado. O Judiciário trata cada ação indenizatória como um caso individual e, devido à multiplicidade das lides, possibilita a desigualdade de indenizações, a qual tende a ser minimizada nas multas administrativas. Em resumo, as diferenças principais referem-se a quem decide, quando, com que informação, de acordo com que procedimento e com que alcance. Em tese, um esquema regulatório adequado pode usar as ações indenizatórias com um complemento a mecanismos de fiscalização administrativa. As ações constituiriam fundamentalmente um sistema de compensação movido pelas demandas dos particulares por meio do Judiciário.

Os problemas na regulação jurídica dos transportes coletivos (e talvez de outros espaços quase-públicos) são, pelo menos, dois. Primeiro, os mecanismos de controle e fiscalização administrativa são ineficazes ou inexistentes. Segundo, ações indenizatórias não têm impacto agregado suficiente para resultar num controle efetivo sobre as atividades e espaços. Isso ocorre devido às tendências doutrinárias e jurisprudenciais que não incorporaram apropriadamente a *dimensão constitucional de ética social e de interesse público na reparação de danos*.

Enfim, é indispensável se abrir um debate amplo sobre o que já se constitui como controvérsia nos Tribunais e nos Juizados.

Numa época em que a política se contraiu, e se dissimula em controvérsias envoltas em discursos profissionais, cabe aos juristas se engajarem como assistentes técnicos do cidadão. Uma de suas tarefas mais importantes é a de *repolitizar os novos riscos sociais* – para que a controvérsia se abra ao debate público no qual os interesses corporativo-empresariais talvez não prevaleçam mais.

### Notas

<sup>1</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 23.

<sup>2</sup> Para um balanço recente da produção acadêmica nessa área, ler: ZALUAR, Alba. Violência e crime. MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1979-1995)*, São Paulo: Editora Sumaré, v. 1, 1999. p. 13-107.

<sup>3</sup> Ler, por exemplo, a coletânea recente: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder et al. (Orgs.). *Linguagens da violência*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

<sup>4</sup> Para um estudo anterior que desenvolve essa linha de pesquisa sobre responsabilidade civil, ler: CALDEIRA, Cesar. Caso do Carandiru: um estudo sóciojurídico. 2ª parte. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 30, p. 143-188, abr./jun. 2000.

<sup>5</sup> O setor de transporte coletivo no Rio é dominado pelo ônibus. Nas décadas de 50 e 60, 70% dos deslocamentos urbanos eram feitos sobre trilhos (bondes e trens). Hoje, a população é totalmente dependente dos ônibus, responsáveis por 90% das 8 milhões de viagens diárias realizadas na região metropolitana do Rio de Janeiro. No Rio circulam 245 linhas intermunicipais, que se somam às outras 446 que circulam só no município. A qualidade do serviço oferecido pelas empresas de ônibus é ruim. Engarrafamentos e poluição são causados pelos ônibus. O trânsito também é demorado: a velocidade média dos ônibus é de 16 km/h, metade da alcançada pelos trens. Segundo os especialistas, trens e metrô deveriam ser os principais meios de transporte no Rio. O papel dos ônibus seria o de alimentar a rede sobre trilhos. Sobre o debate eleitoral a respeito do transporte coletivo, ler: No Rio, interligação dos sistemas de transporte une candidatos a prefeito: principal problema é que ônibus transportam 90% dos passageiros. *O Globo*, 3. ed. 20 ago. 2000. O País, p. 4.

<sup>6</sup> Sobre a percepção de riscos, ler: DOUGLAS, Mary. *Risk acceptability according to the Social Sciences*. New York: Russel Sage Foundation, 1985. Para um balanço bibliográfico sobre a temática do risco

nas Ciências Sociais, ler: GUIVANT, Julia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, n. 46, p. 3-38, 2º sem. 1998.

<sup>7</sup> Segundo Ronald Dworkin, o processo hermenêutico se fundamenta na concepção de “integridade” do direito. Ao justificar a importância desse ideal político – segundo o qual o Estado ou a comunidade devem atuar enquanto agentes morais, no sentido de que suas atividades precisam ser compatíveis com um conjunto de princípios –, Dworkin escreve: “*Integrity becomes a political ideal when we make the same demand of the state or community taken to be a moral agent, when we insist that the state act on a single, coherent set of principles even when its citizens are divided about what the right principles of justice and fairness really are. We assume, in both the individual and the political cases, that we can recognize other people’s acts as expressing a conception of fairness or justice or decency even when we do not endorse that conception ourselves. This ability is an important part of our more general ability to treat others with respect, and it is therefore an prerequisite of civilization.*” DWORKIN, Ronald. *Law’s Empire*. Cambridge: Harvard University, 1986. p. 166.

<sup>8</sup> Ementa completa: “Responsabilidade civil. Assalto em ônibus. Dano ao passageiro. Responsabilidade da transportadora. Constituição Federal art. 37, § 6º Súmula 187 do STF. Ação de indenização proposta por passageira, quando viajava em ônibus de propriedade da transportadora, por ter sido assaltada e baleada na cabeça. A responsabilidade contratual do transportador não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva (súmula 187 do STF). O assalto, hoje, insere-se nos riscos próprios do deslocamento. É mais provável o passageiro ser assaltado, do que sofrer danos decorrentes do próprio transporte. Afastada a hipótese de caso fortuito, posto que só é admissível quando se trata de eventos imprevisíveis, o que não é o caso. Recurso conhecido e provido”. Apelação Cível nº 3.913/99. Décima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Relator designado: Des. Mello Tavares. Decisão: por maioria. Voto vencido: Des. Mário Rangel. Julgamento: 15/4/1999. Registrado em: 1. set. 1999.

<sup>9</sup> Cf. *Revista da CNT*, jul. 2000. Disponível em: <http://cnt.org.br>. Após o caso do seqüestro no ônibus 174, no dia 12 de junho de 2000, as autoridades de segurança pública do Rio iniciaram uma intensa atuação de rua por meio de “blitzes” policiais. Além de constituírem um transtorno e um cerceamento de locomoção nas vias públicas, as “blitzes” policiais são criticadas por serem pouco eficazes. Cf.: Seqüestrado diz ter passado por 4 blitzes, *O Globo*, 14 ago. 2000. p. 1. Porém, o clamor público recente contra os assaltos a passageiros de

ônibus, com divulgação na mídia, mobilizou recursos policiais para esse problema. Talvez em consequência dessa atenção concentrada nesse problema houve uma redução nas “estatísticas oficiais” da Secretaria de Segurança Pública do Rio. Os roubos a coletivos foram reduzidos de 807, em junho, para 662, em julho de 2000. Cf. Cresce roubo a residências: Barra da Tijuca e Jacarepaguá lideram estatísticas da Secretaria de Segurança. *Jornal do Brasil*, 11 ago. 2000. Caderno Cidade, p. 22.

<sup>10</sup> Estudos abrangentes e sistemáticos ainda não foram feitos ou, pelo menos, não foram suficientemente divulgados sobre esse tema. O Autor conduziu várias entrevistas com autoridades da área de segurança pública, rodoviários, usuários vitimados, jornalistas e empresários de transporte para obter informações sobre o tema dos roubos em coletivos no Rio.

<sup>11</sup> Ler, por exemplo: Perigo ronda as vias de acesso ao Rio: assaltos, saques, balas perdidas e pedradas apavoram motoristas em mais de 60 pontos. *O Globo*, 2. ed., 28 fev.1999. caderno Rio, p. 12. “Pelo menos 60 pontos de violência estão no caminho de cerca de 500 mil motoristas que trafegam diariamente por quatro principais vias de acesso ao Rio – Linha Vermelha, Avenida Brasil, e rodovias Presidente Dutra (Rio-São Paulo) e Washington Luís (Rio-Petrópolis) – e uma importante via da cidade, a Linha Amarela”.

<sup>12</sup> Existe um trabalho recente e importante sobre o impacto dos assaltos sobre os rodoviários: MACHADO, Eduardo Paes; LEVENSTEIN, Charles. Assaltantes a bordo: violência ocupacional, tensão racial e (in) segurança no transporte coletivo de Salvador, Brasil, Caracas, 2000. Este trabalho foi apresentado na primeira reunião do Grupo Violencia y Sociedad, do CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), realizada em Caracas, Venezuela, entre 17 e 21 de janeiro de 2000.

<sup>13</sup> Essa transcrição da matéria publicada na revista *Veja*, n. 1.531, 28 jan. 1998, p. 64 encontra-se no voto vencido do Juiz Ademir Paulo Pimentel, na Apelação Cível 8.972/97, da 8ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, julgada em 18 de fevereiro de 1998. Observação: esse caso não foi incluído no presente artigo pois versa sobre lesão em passageiro decorrente de pedra arremessada contra ônibus em via urbana.

<sup>14</sup> Sobre essa dinâmica sociológica, ler: GUILLEMERD, Anne-Marie. Vues Rétrospectives sur le social et le juridique. CHAZEL. F; COMMAILLE, J. (Orgs.). *Normes juridiques et régulation sociale*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991. p. 225-229.

<sup>15</sup> A expressão é de Raffaele de Giorgi. “Para afrontar as situações caracterizadas pelo risco, os sistemas sociais singulares são constrangidos a reestruturar os dispositivos que possuem, de mane-

ra a sempre poder imputar um dano a uma decisão. E visto que o processo de imputação é sempre uma contínua repolitização dos riscos, é como se sabe, para a política arriscada tanto a situação que se decide, como a situação em que não se decide.” GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. In: \_\_\_\_\_. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 198-199.

<sup>16</sup> Na próxima seção deste artigo, serão indicadas as principais decisões das Turmas Recursais dos Juizados.

<sup>17</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *What should legal analysis become*. Londres: Verso, 1996. p. 1. Numa tradução livre: “Como nós podemos compreender um acordo institucional e ideológico de uma maneira que reconheça suas possibilidades transformadoras, dando-nos poder para construir o futuro e livrando-nos da superstição sobre o presente?”

<sup>18</sup> Os Juizados poderiam ser a instituição que maior acesso dariam às demandas de ressarcimento por assaltos a passageiros de ônibus. Infelizmente, é atualmente impossível conduzir um levantamento abrangente sobre a tendência decisória nos Juizados. O que foi possível obter foram algumas decisões das Turmas Recursais, que podem indicar a tendência das decisões, ao menos precariamente.

No extinto Juizado de Pequenas Causas, foi encontrado apenas um acórdão da 1ª Turma Recursal, Ementa 8: “Responsabilidade civil. Acidente de trânsito. Roubo a mão armada do veículo configura caso fortuito ou força maior. Exclusão da responsabilidade” (Proc. nº 5.579/93. Juíza: Cláudia P.S. F. Arrábida). Ementário de Jurisprudência. Turmas Recursais. Juizados Especiais de Pequenas Causas e do Consumidor nº 03/94.

Na pesquisa realizada, foram encontradas duas decisões de Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis na comarca da capital do Rio de Janeiro. Ao contrário do que foi encontrado na época dos Juizados de Pequenas Causas, as duas decisões dos Juizados Especiais *condenaram as empresas transportadoras*.

<sup>19</sup> *Todo esse trecho final do artigo* foi acolhido pela 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro *como fundamentação da decisão, por unanimi-*

*dade*, na Apelação 4.013/00, julgada em 12 de setembro de 2000, relator: Des. Paulo Cesar Salomão. Ementa: AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FATO DE TERCEIRO. FORTUITO EXTERNO – INOCORRÊNCIA. MORTE NO INTERIOR DE COLETIVO DURANTE ASSALTO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. No Rio de Janeiro, não se pode mais considerar fato imprevisível a ocorrência de assaltos nos coletivos, em virtude da sua prática rotineira. Fatos lamentáveis que poderiam ser evitados se as empresas, que auferem grandes lucros, colocassem dispositivos de segurança, fizessem seguro e dessem treinamento adequado aos seus funcionários, bem como exigissem das administrações públicas medidas concretas para impedir esses danos. Inocorre fortuito externo nesses fatos causados por terceiros durante o contrato de transporte, onde a Transportadora se obriga a transportar incólume o passageiro até o destino pelo qual pagou o preço da passagem. Sendo concessionária de serviço público, aplica-se o art. 37, §6º, da Constituição da República, que encampou a teoria do risco administrativo. Ademais, por força do disposto no art. 175, Parágrafo Único, IV, da Constituição Federal c.c. o art. 14, da Lei 8.078/90 (CDC) a Transportadora responde independente da existência de culpa pela reparação dos danos causados aos consumidores quando da prestação de seus serviços. Provimento do recurso.

<sup>20</sup> As duas decisões foram publicadas no Diário da Justiça no mês de fevereiro de 2000.

<sup>21</sup> Recurso Especial nº 175.794-SP. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Decisão: por unanimidade. Recte Empresa de Transportes Andorinha S/A. Recdo: Maria Eugênia Zagato. Data do julgamento: 5/11/1998.

<sup>22</sup> Recurso Especial nº 234.263 – Rio de Janeiro (1999/0092711-7). Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Decisão: por unanimidade. Recte: Transportes Santo Antonio Ltda. Recdo. Luiz Henrique Lopes da Silva. Data do julgamento: 2/12/1999.

<sup>23</sup> A respeito dessas expressões, ler: REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito*: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 68-72.