

PARECER Nº 76, DE 2021

Do PLENÁRIO, sobre o PLS nº 32, de 2016, que *dispõe sobre o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde das despesas com o tratamento de saúde das vítimas de acidentes de trânsito por parte do condutor de veículo que cometer os crimes de homicídio ou lesões corporais, sob a influência de álcool ou qualquer outra substância psicoativa que determine dependência.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 32, de 2016, do Senador Wellington Fagundes, que altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), para dispor *sobre o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde das despesas com o tratamento de saúde das vítimas de acidentes de trânsito por parte do condutor de veículo que cometer os crimes de homicídio ou lesões corporais, sob a influência de álcool ou qualquer outra substância psicoativa que determine dependência.*

O projeto é composto de dois artigos, sendo que o **art. 1º** busca realizar o objeto da Lei: modificar o CTB para prever que o condutor de veículo que cometer os crimes de homicídio ou lesões corporais, sob a influência de álcool ou qualquer outra substância psicoativa que determine dependência, responderá civilmente pelas despesas do Sistema Único de Saúde (SUS) no tratamento das vítimas. Prevê-se ainda que o ressarcimento compreenderá os gastos do SUS no eventual tratamento do próprio agente causador do fato.

O **art. 2º** traz cláusula de vigência imediata da lei, prevista para a data de sua publicação.



Ao justificar a medida, o autor denuncia o aumento da violência no trânsito no País e menciona os desastres com mortos e feridos resultantes da ação de motoristas sob influência de álcool ou drogas ilegais. Como o tratamento das vítimas é feito muitas das vezes em hospitais públicos, o projeto busca responsabilizar civilmente os causadores de acidentes que estejam sob influência dessas substâncias pelas despesas incorridas pelo SUS.

O projeto foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a esta decisão terminativa sobre a matéria.

Na CAS, sob a relatoria da Senadora Mailza Gomes, o projeto recebeu parecer favorável à sua aprovação.

Na CCJ, coube-se a relatoria. Todavia, antes que a CCJ tivesse a oportunidade examinar a matéria, esta vem o Plenário para deliberação por conta do rito abreviado de tramitação legislativa decorrente da pandemia da Covid-19.

Foram apresentadas oito emendas no prazo regimental.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Paulo Paim, altera a redação do caput para compatibilizar a definição e o alcance de substância psicoativa em relação ao disposto no art. 306 do Código de Trânsito.

A Emenda nº 2, de autoria do Senador Humberto Costa, propõe que os recursos de que trata o art. 303-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, não serão computados no piso de aplicação constitucional de ações e serviços públicos de saúde.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Alvaro Dias, determina o envio dos autos à Fazenda Pública nos casos de condenação criminal dos motoristas.

O Senador Izalci Lucas apresentou as emendas de nº 4, 5 e 6. A Emenda de nº 4 propõe delegar ao Poder Executivo a competência de dispor sobre valores e modo de cobrança dos créditos referidos na norma. A Emenda nº 5 determina que, no âmbito da responsabilização civil, a vítima do condutor do veículo causador do dano terá preferência, em caso de penhoras concorrentes. Por fim, a Emenda de nº 6 sugere que as alterações



legislativas sejam dispostas na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, por tratarem de matéria de saúde.

A Senadora Rose de Freitas apresentou as emendas de nº 7 e 8. A Emenda de nº 7 determina a destinação de recursos arrecadados com cobrança de multas de trânsito para aquisição de insumos e produção de vacinas. A Emenda nº 8 destina 20% das receitas da Seguridade Social brasileira para aquisição de insumos e produção de vacinas.

II – ANÁLISE

Não foram identificados vícios de natureza **regimental**, de **juridicidade** ou de **técnica legislativa** no projeto.

Sob o ponto de vista da **constitucionalidade**, verifica-se que *i)* compete à União legislar privativamente sobre direito civil (art. 22, I); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iv)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétreia; e *v)* não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No mérito, a proposta merece aplausos por sua notória conveniência e oportunidade.

Os acidentes de trânsito têm sido historicamente responsáveis por enormes gastos no âmbito do SUS. De acordo com o relatório de 2015 denominado “Acidentes de Trânsito nas Rodovias Federais Brasileiras: Caracterização, Tendências e Custos para a Sociedade”, elaborado pela fundação pública Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Polícia Rodoviária Federal, os acidentes de trânsito matam cerca de 45 mil pessoas por ano¹ (Datusus) e deixam mais de 160 mil pessoas com lesões graves, em uma estimativa conservadora². Os custos sociais

¹ Dados de 2012. De acordo com o DATASUS houve uma diminuição do número de mortes no trânsito nos anos posteriores: 2013 – 42.266; 2014 – 43.780; 2015 – 38.651; 2016 – 37.345 (<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/09/governo-lanca-plano-com-metas-para-reduzir-mortes-no-transito-pela-metade/livro-pnatran.pdf>, acesso em 27-8-2019)

²http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150922_relatorio_acidentes_transito.pdf , acesso em 27-8-2019.



estimados pelo estudo beiram a 40 bilhões de reais por ano, incluindo-se os custos de perda de produção, danos materiais e despesas hospitalares.

Dados do Ministério da Saúde apontam que cerca de 70% a 80% das vítimas de acidentes de trânsito são atendidas pelo SUS e os acidentes de trânsito são o segundo maior tipo de ocorrência que gera atendimento nos serviços públicos de urgência e emergência em todo o Brasil³. Conforme noticiado pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), mais de 60% dos leitos hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS) são ocupados por vítimas por acidente de trânsito⁴.

A medida procura fazer justiça ao impor ao motorista criminoso um ônus que atualmente é suportado por toda a sociedade, apesar de ter como causa o desvio de conduta desse mesmo motorista.

Entendemos que a proposta é constitucional, pois não implica qualquer prejuízo à garantia de atendimento universal e gratuito das vítimas pelo SUS. E, justamente em respeito a essa garantia, é conveniente que seja apresentada emenda para suprimir do projeto o ressarcimento dos custos com o tratamento do próprio motorista infrator, pois tal cobrança afastaria a gratuidade relativa ao seu atendimento. O direito ao atendimento universal e gratuito vale para todos aqueles que batam às portas do SUS. Assim, o tratamento do motorista infrator, enquanto vítima de seu erro, deve permanecer gratuito, em nossa opinião, sob pena de violarmos a garantia de gratuidade do atendimento. O mesmo raciocínio se aplica em relação ao tratamento de seus dependentes econômicos, ressalva que também deve constar da emenda.

Já, em relação ao tratamento dos terceiros afetados pelo ato ilícito, o ressarcimento pelo motorista infrator das despesas efetuadas pelos SUS afigura-se legítimo, por não representar qualquer violação ao princípio da gratuidade ou da universalidade do atendimento. As vítimas continuarão a encontrar tratamento garantido no SUS. No presente caso, estamos apenas a estabelecer um direito de reembolso pelo Poder Público contra quem causou o dano mediante uma conduta absolutamente censurável: a de dirigir embriagado ou entorpecido.

³ <http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/29654-ministro-da-saude-apresenta-dados-e-acoes-para-seguranca-no-transito>, acesso em 27-8-2019.

⁴ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/brasil-reduz-mortes-no-transito-mas-esta-longo-da-meta-para-2020>, acesso em 27-8-2019.



Nessa linha, cumpre mencionar que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 597.064, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 7/2/2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com repercussão geral, pela constitucionalidade do art. 32 da Lei 9.656, de 1998, que prevê o ressarcimento, pelas operadoras de planos de saúde, dos custos com os atendimentos realizados pelo SUS para o tratamento dos beneficiários de planos de saúde. Segundo o acórdão, a cobrança ostenta natureza jurídica indenizatória *ex lege*, o que não difere, na essência, da proposta de indenização por ato ilícito prevista neste projeto.

Além do mais, para evitar controvérsias judiciais, convém deixar claro que o prazo prescricional só passe a correr do trânsito em julgado da sentença penal definitiva, nos moldes do art. 200 do Código Civil.

Igualmente, é fundamental deixar claro que o ressarcimento é apenas para os casos de embriaguez ou entorpecimento dolosos, culposos ou patológicos. Não estamos, pois, abrangendo pessoas que, involuntariamente, foram drogadas por terceiros, como se dá com vítimas de golpes com a famosa pílula “boa noite, Cinderela”. Tampouco alcançamos casos de pessoas que padecem de doença devidamente considerada como tal à luz da Classificação Internacional das Doenças (CID). Nesses casos, não seria razoável que o agente causador do dano, por sofrer de uma doença, acabe sendo alvejado com a ação regressiva ora regulada. Com isso, mantemos coerência com o próprio Direito Penal, no âmbito do qual é excluído o crime no caso de embriaguez ou de entorpecimento patológicos.

Outrossim, temos de nos preocupar com a efetividade do direito da vítima a pleitear indenização por danos materiais e morais. Ao admitirmos a ação regressiva por parte do Poder Público em razão das despesas feitas pelo SUS, teremos o risco de os bens do agente causador do dano serem totalmente expropriados pelo Poder Público. Nada sobraria para a satisfação do crédito da vítima. Por essa razão, a fim de evitar esse efeito colateral nefasto da proposição, deixamos claro que o crédito da vítima é preferencial em relação ao crédito regressivo do Poder Público. A emenda nº 5, do Senador Izalci Lucas, vem ao encontro desse entendimento, de modo que merece ser integralmente acatada.

Por fim, é preciso atentar para algumas questões técnicas e operacionais.

Em primeiro lugar, a redação sugerida para o *caput* do art. 303-A não se afigura adequada por se referir à responsabilidade civil, quando, na



verdade, estamos a tratar de caso envolvendo direito de reembolso. Na verdade, responsabilidade civil é o dever de indenizar que o causador do dano tem perante a vítima. Não é o seu dever de reembolsar o Poder Público com as despesas ocorridas no seio do SUS.

Em segundo lugar, à semelhança do que sucede com os casos de ressarcimentos feitas pelas operadoras de Plano de Saúde ao SUS na forma do art. 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, é importante deixar claro que o detalhamento acerca do cálculo das despesas havidas e o modo de cobrança ocorrerá por meio de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo, que, a seu turno, poderá atribuir essa função para a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Acato a Emenda de nº 4, do Senador Izalci Lucas, que sugere alteração nesse sentido.

Em terceiro lugar, a alteração legislativa ora cogitada guarda mais pertinência com a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) do que com o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997). Tal observação está contida também na Emenda de nº 6, do Senador Izalci Lucas, integralmente acatada. Por isso, convém ajustar a proposição. Futuramente, se novas hipóteses de ressarcimento forem criadas, bastará ajustar o dispositivo acrescido à Lei Orgânica da Saúde.

Relativamente às demais emendas, manifesto apoio a todas elas, agradecendo a contribuição dos pares na construção de um texto mais efetivo. Assim, quanto à redação do caput do art. 53-B, acolho a sugestão da Emenda nº 1, de autoria do Senador Paulo Paim, para ajustar o alcance da norma.

Com relação ao cômputo dos recursos, não é razoável que tais valores sejam considerados para fins de aplicação constitucional de ações e serviços públicos de saúde. Assim, acolhemos a Emenda nº 2, de autoria do Senador Humberto Costa.

Por fim, para garantia de efetividade dessa medida, a remessa obrigatória dos autos para a Fazenda Pública nos casos de condenação criminal é medida meritória. Por esse motivo, acolho também a Emenda de nº 3, de autoria do Senador Alvaro Dias. Sendo tal alteração em diploma normativo diverso, inclui-se a expressão “e dá outras providências” na ementa do Substitutivo, em cumprimento ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 1998.



Com relação às Emendas de nº 7 e 8, embora de inegável sensibilidade nesse momento de urgência, entendo que os recursos recuperados no âmbito desta norma já serão destinados ao SUS, de modo que caberá aos gestores públicos sua aplicação conforme a demanda fática local, sendo desnecessária a alteração com relação aos recursos arrecadados com multa de trânsito, que já possuem destinação específica. Quanto à alteração na Lei de Seguridade Social prevista na Emenda de nº 8, também destacando a significativa importância dessa iniciativa, deixo de acatar a referida emenda por alterar matéria distinta em relação ao objetivo desta norma, na forma do art. 230, I, do Regimento Interno desta Casa.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 32, de 2016, e, no mérito, pela sua **aprovação**, o acatamento das Emendas de nº 1 a 6 e rejeição das demais, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 9- PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 32, DE 2016

Acresce art. 53-B à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para prever o dever do motorista embriagado ou entorpecido a ressarcir as despesas havidas com a vítima de acidente de trânsito no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) nos casos de crimes de homicídio ou de lesões corporais e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 53-B:



“**Art. 53-B.** O condutor de veículo que cometer os crimes de homicídio ou lesões corporais, com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, nos termos do art. 306 da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997, terá de ressarcir as despesas com o tratamento da vítima no âmbito do Sistema Único de Saúde.

§ 1º O ressarcimento previsto neste artigo não compreenderá os gastos com o tratamento do próprio agente causador do fato ou de seus dependentes econômicos.

§ 2º Não caberá o ressarcimento previsto neste artigo nas seguintes hipóteses:

I – embriaguez ou entorpecimento não culposos ou não dolosos; ou

II - embriaguez ou entorpecimento patológicos, devidamente classificados como tal pelos critérios adotados pelas entidades de saúde.

§ 3º O ônus de prova das excludentes previstas no § 2º deste artigo incumbe ao agente causador do dano.

§ 4º O prazo prescricional sujeita-se ao disposto no art. 200 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro 2002 (Código Civil).

§ 5º O crédito da vítima contra o agente causador do dano em razão de responsabilidade civil prefere ao crédito regressivo de que trata este artigo, assegurado à vítima:

I - prioridade no caso de concorrência de penhoras diante do Poder Público;

II - reversão para si dos valores já apropriados pelo Poder Público como pagamento do seu crédito regressivo.

§ 6º Regulamento disporá sobre valores e o modo de cobrança dos créditos a que se refere este artigo.

§7º O ressarcimento de que trata caput não será computado no piso de aplicação constitucional de ações e serviços públicos de saúde”. (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 312-C:

“Art. 312-C. Para fins de aplicação do previsto no art. 53-B da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, o juiz remeterá cópia dos autos para a fazenda pública ao decidir pela condenação do acusado, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, de forma a subsidiar a promoção da responsabilização civil prevista.” (NR)



Art. 3º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias depois de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

