



É constitucional o PL 3.496 e a responsabilidade do Estado pelo ‘desvio produtivo’?

29/09/2024

O Projeto de Lei nº 3.496/2024, de autoria do deputado Jonas Donizette, suscita um debate relevante acerca da responsabilidade civil do Estado em relação ao tempo desperdiçado pelo cidadão em suas interações com o poder público, o que se convencionou denominar “desvio produtivo”. O referido projeto de lei propõe a inclusão do artigo 43-A no Código Civil, nos seguintes termos:

“Art. 43-A. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos ou omissões dos seus agentes que, nessa qualidade, causem desvio produtivo de terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Essa iniciativa legislativa visa reconhecer e compensar o tempo perdido pelo cidadão em decorrência de ineficiências da administração pública, análogo ao conceito de desvio produtivo desenvolvido no direito do consumidor. Contudo, ao transpor essa teoria para o campo do Direito Público, surgem questões de ordem constitucional e práticas que merecem análise mais aprofundada.

Conceito de ‘desvio produtivo’ e sua origem

O desvio produtivo, como cunhado por Marcos Dessaune no contexto das relações de consumo, refere-se ao tempo desperdiçado pelo consumidor ao lidar com problemas decorrentes da falha na prestação de serviços ou defeitos em produtos.

Dessa forma, o consumidor é desviado de suas atividades produtivas ou prazerosas para resolver questões que não foram causadas por ele. Dessaune argumenta que esse desvio temporal configura um *dano existencial*, uma vez que o tempo é um recurso escasso e irrecuperável, cuja perda afeta negativamente a qualidade de vida do indivíduo (Dessaune, 2018).

No âmbito do direito consumerista, essa teoria tem sido aceita pelo STJ (Superior Tribunal de Justiça) em diversos julgados, como nos recursos especiais 1.634.851/RJ (2017) e 1.737.412/SE (2019). Em tais decisões, o STJ reconheceu que o tempo injustamente despendido pelo consumidor configura um dano indenizável, especialmente quando ocorre abuso de direito ou desrespeito aos deveres anexos de boa-fé objetiva.

Contudo, é importante notar que o STJ, em decisões mais recentes, tem limitado a aplicação dessa teoria às relações consumeristas, devido à vulnerabilidade inerente do consumidor e à

lógica própria do CDC (Código de Defesa do Consumidor).

No REsp 2.017.194/SP, a Corte expressamente afastou a aplicabilidade do desvio produtivo em relações jurídicas regidas exclusivamente pelo Direito Civil, reforçando a ideia de que a referida teoria é uma construção específica do direito do consumidor, não devendo ser estendida a outras áreas sem um exame rigoroso.

Análise constitucional e pragmática

Ao propor a responsabilidade civil do Estado com base na teoria do desvio produtivo, o PL 3496/2024 sugere uma expansão da responsabilidade objetiva do poder público, já consagrada no artigo 37, § 6º da Constituição.

No entanto, essa ampliação gera uma série de questionamentos, tanto em termos de sua constitucionalidade quanto de sua viabilidade prática.

1. Hierarquia das normas jurídicas

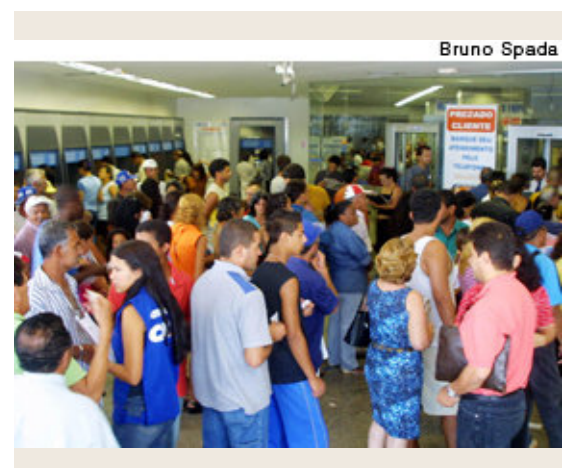
O primeiro ponto crítico diz respeito à tentativa de modificar substancialmente a responsabilidade civil do Estado por meio de legislação ordinária, no caso, o Código Civil. Como a responsabilidade do poder público possui fundamento constitucional, qualquer alteração relevante nessa matéria deveria, em tese, ser objeto de emenda constitucional, e não de simples alteração infraconstitucional. Alterar os contornos da responsabilidade estatal por uma via ordinária pode violar a hierarquia normativa e trazer insegurança jurídica.

2. Transformação do Estado em ‘segurador universal’

Outro problema significativo reside no risco de transformar o Estado em uma espécie de “segurador universal” do tempo dos cidadãos, conforme já alertado pelo STJ em diversos precedentes.

A jurisprudência tem estabelecido que o Estado responde objetivamente por atos comissivos, mas de forma subjetiva em casos de omissão, justamente para evitar que a administração pública seja responsabilizada de maneira ilimitada por falhas que não pode, razoavelmente, controlar em sua totalidade (STJ; AREsp 1.717.869/MG; REsp 1.376.199/SP).

Expandir essa responsabilidade para abarcar o tempo perdido em qualquer interação com o poder público, como proposto pelo PL 3496/2024, poderia sobrecarregar a administração pública com uma enxurrada de demandas indenizatórias. Isso criaria um cenário de paralisação administrativa, uma vez que o temor de incorrer em responsabilidade civil a cada atraso ou ineficiência tornaria o Estado excessivamente cauteloso e ineficaz.



3. Indefinição do conceito de ‘desvio produtivo’

O texto do projeto de lei também peca pela imprecisão ao não estabelecer critérios claros para a caracterização do desvio produtivo. O conceito de tempo perdido é subjetivo e aberto a interpretações variadas, o que pode levar a uma aplicação inconsistente e a um aumento significativo de litígios. Diferente do contexto consumerista, em que há uma relação contratual clara entre fornecedor e consumidor, as interações entre cidadãos e o Estado envolvem uma multiplicidade de fatores e contextos, tornando complexa a definição de responsabilidade por “tempo perdido”.

4. Ineficácia administrativa e financeira

A responsabilidade universal do Estado por ineficiências ordinárias e inevitáveis, como as que ocorrem em serviços de atendimento ao público, pode se revelar financeiramente insustentável. A proposta do PL 3496/2024, se implementada, teria o potencial de aumentar significativamente o número de ações judiciais contra o poder público, sobrecarregando ainda mais o Judiciário e os cofres públicos. Ademais, tal medida poderia desestimular a atuação de agentes públicos, gerando uma cultura de aversão ao risco, o que reduziria a eficiência da administração pública, em vez de aprimorá-la.

Conclusão

Embora o PL 3.496/2024 levante uma discussão relevante sobre o valor do tempo e a necessidade de uma administração pública mais eficiente, sua implementação na forma proposta seria inadequada. Além de criar problemas de ordem constitucional, ao modificar substancialmente a responsabilidade do Estado sem observar a hierarquia normativa, o projeto corre o risco de gerar insegurança jurídica e sobrecarregar tanto a administração quanto o Judiciário.

O conceito de desvio produtivo, tal como formulado no direito do consumidor, não encontra amparo adequado no âmbito do Direito Público, especialmente em razão da primazia do interesse público sobre o privado e da impossibilidade de se aplicar, indiscriminadamente, uma teoria desenvolvida para relações marcadas pela vulnerabilidade do consumidor.

Assim, diante dos problemas constitucionais e práticos apontados, conclui-se que a proposta do PL 3.496/2024 apresenta sérios obstáculos para sua aprovação e efetiva aplicação. É necessário repensar os mecanismos de responsabilização do Estado, mas sem recorrer a soluções que possam comprometer a eficiência administrativa e a segurança jurídica.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-set-29/pl-3-496-2024-e-a-responsabilidade-do-estado-pelo-desvio-produtivo-e-constitucional/>