



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

VÍTOR MARTINS FERREIRA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS
DE RODOVIAS BRASILEIRAS EM ACIDENTES CAUSADOS
POR ANIMAIS: análise do REsp no 1.908.738 – Tema nº 1.122 do
Superior Tribunal de Justiça**

Brasília
2025

VÍTOR MARTINS FERREIRA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS
DE RODOVIAS BRASILEIRAS EM ACIDENTES CAUSADOS
POR ANIMAIS: análise do REsp no 1.908.738 – Tema nº 1.122 do
Superior Tribunal de Justiça**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes

Brasília
2025

CIP - Catalogação na Publicação

MF383r

Martins Ferreira , Vitor .
RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS
BRASILEIRAS EM ACIDENTES COM DANOS CAUSADOS POR ANIMAIS:
análise do REsp no 1.908.738 - Tema nº 1.122 do Superior
Tribunal de Justiça . / Vitor Martins Ferreira ;

Orientador: Othon de Azevedo Lopes . -- Brasília, 2025.
70 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito) --
aqui Universidade de Brasília, 2025.

1. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado . 2.
Concessão de Serviços Públicos . 3. Acidentes com animais na
pista . 4. Jurisprudência . I. de Azevedo Lopes , Othon,
orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do autor: FERREIRA, Vítor Martins

Título: RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS BRASILEIRAS EM ACIDENTES COM DANOS CAUSADOS POR ANIMAIS: análise do REsp no 1.908.738 – Tema nº 1.122 do Superior Tribunal de Justiça

Apresentada em: 14 de fevereiro de 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
(Orientador)

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
(Examinador)

Prof. Dr. Bruno Rangel Avelino da Silva
(Examinador)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família (sanguínea e afetiva).

AGRADECIMENTOS

Gostaria de, primeiramente, agradecer a Deus, por me dar a força, a paciência e a saúde necessárias para concluir este trabalho. Gostaria de agradecer também aos meus pais, Flávio e Luciana, por desde a mais tenra idade terem sempre trabalhado muito para prover minha educação (acadêmica e de vida). Sem eles, nada disso seria possível. Não poderia deixar de citar o meu irmão, João Pedro, que daqui a alguns anos escreverá o seu próprio trabalho de conclusão de curso.

Embora sua presença seja mais recente, é impossível não lembrar e reconhecer a importância de Catharina Matos de Oliveira em minha vida. Amiga, companheira de estudos para o ENEM, e namorada, Catharina é, acima de tudo, a minha melhor companhia. Nos momentos bons e ruins, sei que posso contar com seu amor, seus conselhos, suas brincadeiras. Eu te amo, amor da minha vida!

Impossível seria não me lembrar nesse momento tão especial dos meus amigos, Caio e Guilherme, os quais me acompanham desde a alfabetização. Por todos os bons momentos, cheios de risada e bom humor, serei sempre grato.

Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos meus familiares. Será impossível enumerar todos, mas não poderia deixar de mencionar minhas avós, Venuza e Helena; os meus tios Antônio, Fernando, Olavo e Lauro; minhas tias Franciran, Emília, Marissol, Adelina, Gizelda, Raimunda, Wilma, e Ana Lúcia; e os meus primos: Mariana, Heitor, Arthur, Lauro Jr., Bia, Breno, Fredinho, Murilo, Lara e Lucas.

A todos os mencionados, muito obrigado!

“Mas é preciso ter força, é preciso ter raça
É preciso ter gana sempre

(...)

Mas é preciso ter manha, é preciso ter graça
É preciso ter sonho sempre”

Milton Nascimento

RESUMO

Este trabalho pretende analisar, por meio da consulta a diferentes fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, o atual estado da arte da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a respeito da responsabilidade civil das concessionárias de rodovias em casos de acidentes provocados por animais na pista. Esse assunto é relevante para o atual debate sobre a responsabilidade civil do Estado, não apenas por ser um dos casos de maior recorrência nos tribunais brasileiros, mas também porque exige a conjugação de diferentes fontes normativas para ser compreendido em sua totalidade. A Lei nº 7.897, de 1995, e o Código de Defesa do Consumidor fundamentam a responsabilidade civil das concessionárias. Essa questão gerou controvérsias no Superior Tribunal de Justiça, especialmente no que tange à competência interna do tribunal. Essa controvérsia levou à afetação do Tema nº 1.122 do STJ, o qual foi editado para pacificar a jurisprudência dessa Corte acerca da responsabilidade civil das concessionárias de rodovias em casos de acidentes provocados por animais na pista. Como conclusão, reconheceu-se o posicionamento positivo do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Jurídica. Jurisprudência. Superior Tribunal de Justiça. Lei nº 7.897, de 1995. Código de Defesa do Consumidor.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to analyze, by consulting different doctrinal, legal and jurisprudential sources, the current state of the art in the case law of the Superior Court of Justice regarding the civil liability of highway concessionaires in cases of accidents caused by animals on the road. This subject is extremely relevant to the current debate on the civil liability of the state in Brazil, not only because it is one of the most frequently recurring cases in Brazilian courts, but also because it requires a combination of different sources of legislation in order to be fully understood. Both Law No. 7,897 of 1995 and the Consumer Defense Code underpin the civil liability of concessionaires. This issue has generated controversy in the Superior Court of Justice, especially with regard to the court's internal jurisdiction. This controversy led to the allocation of STJ Theme No. 1.122, which was issued to settle STJ case law on the civil liability of highway concessionaires in cases of accidents caused by animals on the road. This undergraduate thesis will analyze the context of the controversy, the grounds used to establish the established thesis, and its practical implications.

KEYWORDS: Legal certainty. Court Precedents. Superior Court of Justice. Law No. 7,897 of 1995. Consumer Defense Code.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPC	Código de Processo Civil
DTRod	Diretoria de Infraestrutura Rodoviária
GPS	Sistema de Posicionamento Global
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PER	Programa de Exploração da Rodovia
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 RESPONSABILIDADE CIVIL	15
1.1 Responsabilidade Civil Subjetiva e Responsabilidade Civil Objetiva	16
1.2 Elementos da Responsabilidade Civil	19
1.2.1 Conduta humana	19
1.2.2 Dano	20
1.2.3 Nexo causal	21
2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	22
2.1 Breve Histórico acerca da Responsabilidade Civil do Estado.....	22
2.2 Teoria da Irresponsabilidade	23
2.5 Fundamentos Legais da Responsabilidade Civil do Estado	27
3 SERVIÇO PÚBLICO.....	30
3.1 Classificação dos Serviços Públicos.....	31
3.1.1 Serviços públicos segundo o destinatário: uti universi e uti singuli.....	31
3.1.3 Modalidades de execução do serviço público	32
3.1.4 Concessão de serviços públicos.....	33
3.2 Histórico da Concessão de Serviços Públicos no Brasil	35
3.3 Característica das Concessões de Serviços Públicos no Brasil	36
3.4 Natureza Jurídica da Concessão de Serviços Públicos.....	38
3.5 Responsabilidade Civil das Concessionárias de Serviço Público	39
3.6 Fundamentos da Responsabilidade Civil Objetiva das Concessionárias de Serviços Públicos	41
4 CONCESSÃO DE RODOVIAS NO BRASIL	45
4.1 Responsabilidade Civil das Concessionárias de Rodovias em Casos Envolvendo Animais na Pista	46
4.2 Tema 1122 do Superior Tribunal de Justiça.....	48
4.3 Julgamento do Tema nº 1122 do Superior Tribunal de Justiça	50
4.5 Fundamentos do Acórdão de Desprovisamento do Resp Nº 1.9087.38/SP de 2020.....	52
4.6 Análise dos Fundamentos e da Tese Firmada sobre o Tema nº 1122 do STJ	54
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

A relação entre o Estado e os indivíduos nem sempre possuiu os contornos que lhe são pertinentes atualmente. Conforme relata Rafael Oliveira de Rezende, quando de seu surgimento, o Estado não tinha responsabilidade perante os indivíduos, pois era visto como uma entidade superior aos cidadãos.¹ A relação essencialmente vertical entre as partes regia-se pelo brocardo *the king can't do no wrong*. É de se notar que, no Brasil, a irresponsabilidade nunca vigeu, pois, mesmo a Constituição Imperial de 1824 já trazia a previsão de responsabilização dos agentes públicos causadores dos danos.²

Desde então, muito mudou. A teoria da responsabilidade em vigência no Brasil prevê que, para se aferir a responsabilidade civil do Estado, basta comprovar a incidência de três requisitos: fato da administração, dano e nexos causal. Ao mesmo tempo, é possível analisar outra importante mudança ao longo da história: a forma de prestação de serviços públicos. Se antes o provimento de serviços públicos era um monopólio do Estado, com o tempo, surgiram formas descentralizadas de prestação de serviços públicos.

Embora essa descentralização remeta ao século XIX, foi nos anos 90 (século XX) que suas diferentes formas de prestação de serviços públicos, notadamente a concessão, ganharam força. Na época, o liberalismo filosófico e econômico atingia o ápice de seu prestígio e sua influência e se espalhava por rincões até então inexplorados, tal como nos países da antiga União Soviética e da Iugoslávia, o que levou o pensador Francis Fukuyama a declarar o “fim da história”.³

Nesse contexto histórico, foi criado, em 1993, o Programa de Concessões de Rodovias Federais, de execução dividida em etapas. Em consonância com o *zeitgeist* da época, também foi elaborado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Tal medida visava reformar a estrutura administrativa de um país que sofria severos desequilíbrios em suas contas públicas, adequando o país às práticas mais atualizadas da época, de modo a promover mudanças na infraestrutura e planejamento do país, as quais permitissem sanar alguns dos princípios problemas enfrentados pelo país na época, como: o déficit nas contas do país, a inflação e a ineficiência da Administração.

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 169. *E-book*.

² BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 mar. 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

³ FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o Último Homem**. São Paulo: Editora Rocco. 2015.

Embora as ideias neoliberais tenham influenciado a criação do PDRAE, vale ressaltar que os próprios proponentes do plano afirmavam que a adoção de tal modelo no país seria irrealista e que o Estado não teria a função de prestar diretamente os serviços públicos, mas atuar como intermediário e fiscalizador da atividade econômica privada.⁴

Nessa conjuntura, a partir do momento em que a administração de rodovias passou a ser feita por concessionárias, novos tipos de controvérsia chegam ao Judiciário. Um deles envolve a responsabilidade civil das concessionárias de rodovias em casos de acidentes provocados por animais na pista. Esse assunto é tema de debates e controvérsia há muito tempo. Já naquela época, discutia-se se a responsabilidade civil das concessionárias nas hipóteses de acidentes causados por animais na pista deveria ser objetiva ou subjetiva.

Também se discutia, direta ou indiretamente, se o Código de Defesa do Consumidor incidiria sobre as relações jurídicas entre usuários e prestadores de serviços públicos. A julgar pelas questões delimitadas como objeto de análise do Tema nº 1.122 do STJ, não parece ter havido muitas mudanças com relação ao objeto de discussão da matéria desde então.

Isso porque, no Recurso Especial nº 1.908.738/SP, foram afetadas as seguintes questões: “(a) Responsabilidade (ou não) da concessionária de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento; e (b) caráter objetivo ou subjetivo dessa responsabilidade à luz do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões”.⁵

Esse é o escopo deste estudo que tem como objetivo analisar o estado da arte da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a respeito da responsabilidade civil das concessionárias de rodovias em casos de acidentes provocados por animais na pista

A abordagem do tema é relevante pelo fato de ser oportuna, haja vista tratar-se de problemas que ocorrem constantemente e chegam às instâncias máximas em busca de reparações ainda discutíveis. Também por haver pequenas lacunas na lei, as quais ensejam dúvidas quanto a especificidades a serem observadas e que, de algum modo, poderiam contribuir para minimizar o aspecto discutível da solução.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica a fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, no intuito de se obter uma visão mais completa do tratamento dispensado por tribunais superiores à problemática empírica

⁴ CAVALCANTE, P. **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRDAE) à Luz da Literatura Brasileira**. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ProAfr no REsp 1908738 / SP. 2020/0195569-0**. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Corte Especial. Julgado em 30 nov. 2021. DJe em 13.12.2021

enfocada. Os fatos então “cristalizados” em relação à suficiência ou não de provas vão ser vistos com base em conceitos e teorias para se chegar a decisões.

O trabalho se encontra estruturado em três capítulos. No primeiro são analisados os conceitos de responsabilidade civil e de responsabilidade civil do Estado, bem como a trajetória histórica e os atuais fundamentos legais de cada um deles no Brasil. No segundo, aborda-se o conceito de serviço público, suas características e formas de prestação, com destaque para as concessões de serviços públicos. Essas, por sua vez, terão como delimitação as concessionárias de rodovias. No terceiro, enfoca-se o julgamento do Tema nº 1.122 do Superior Tribunal de Justiça, destacando sua origem, principais argumentos das partes, controvérsias e, por fim, analisam-se os entendimentos do Superior Tribunal de Justiça. Espera-se, nesse ponto, ter conseguido os subsídios teóricos necessários para analisar o referido Tema nº 1.122 do STJ, de modo a propiciar uma visão técnica, mas também crítica e realista sobre o assunto.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL

Segundo San Tiago Dantas, a ordem jurídica almeja proteger o lícito e afastar o ilícito. Para isso, são estabelecidos deveres de fazer e de não fazer⁶. O mais basilar desses deveres está expresso na máxima *neminem laedere*, de Ulpiano, que pode ser traduzida como “proibição de ofender”.

De acordo com o comportamento dos agentes sociais, são dados incentivos, como forma de premiar os bons comportamentos, e punições, com o objetivo de dissuadir a prática de condutas indesejadas. Para assegurar a eficácia social dos preceitos, diferentes meios de coerção são aplicados.

Diante disso, é correto dizer que a responsabilidade resulta da inobservância de um dever jurídico. Como sintetizam Stolze Gagliano e Pamplona,

Responsabilidade, para o Direito, nada mais é, portanto, que uma obrigação derivada — um dever jurídico sucessivo — de assumir as consequências jurídicas de um fato, consequências essas que podem variar (reparação dos danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses lesados.⁷

É importante ressaltar que, para haver reparação de danos, não basta que o ato em questão prejudique alguém. Antes de tudo, é necessário que ele viole um dever jurídico preexistente. Como bem esclarece Para Cavaliere Filho, “não basta, para ensejar o dever de indenizar, a prática de um ato prejudicial aos interesses de outrem; é indispensável a ilicitude — violação de dever jurídico preexistente.⁸”

Para fins deste trabalho, é oportuno, antes de avançar na discussão do tema, diferenciar a responsabilidade civil da responsabilidade penal. Em resumo, enquanto na responsabilidade civil o infrator é obrigado a ressarcir os danos, seja pela reparação do dano patrimonial, seja pela compensação, na responsabilidade penal, o infrator é punido com uma cominação legal, sendo a restrição de liberdade a mais comum delas.

Esclarecida a diferença entre os tipos de responsabilidade, interessa expor o conceito de responsabilidade civil. De acordo com Maria Helena Diniz, a responsabilidade civil é “a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado

⁶ DANTAS, San Tiago, 1977, *apud*, CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 11. *E-book*

⁷ GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.3. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p.14. *E-book*

⁸ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 21. *E-book*

a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.”⁹

A definição dada pela professora engloba tanto o conceito de responsabilidade civil subjetiva, quanto o de responsabilidade civil objetiva. Em suma, a diferença entre esses tipos de responsabilidade é que, para se configurar a responsabilidade subjetiva, é necessário que seja comprovada, tal como o nome sugere, a existência do elemento subjetivo, a saber dolo ou culpa.

1.1 Responsabilidade Civil Subjetiva e Responsabilidade Civil Objetiva

No que tange à responsabilidade civil, o art. 186 do Código Civil de 2002 estabelece: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”¹⁰

Como se depreende do trecho a seguir, o atual Código Civil pouco alterou o disposto no art. 159 do Código Civil de 1916, o qual previa:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553.¹¹

A semelhança entre os dois artigos comprova que a responsabilidade civil subjetiva continua sendo a cláusula geral do ordenamento jurídico civilista brasileiro. Essa tendência, por sua vez, remonta à influência do Código Napoleônico, o primeiro código a fundar a responsabilidade na culpa, sendo por esse motivo mundialmente influente.¹²

No entanto, ainda na mesma época, doutrinadores como Savatier, Salleiles Josserand e Georges Ripert questionaram a eficácia da aplicação da responsabilidade civil subjetiva em uma sociedade que, à época, passava por importantes transformações sociais. Comenta Ripert que

quanto mais as forças de que o homem dispõe são multiplicadas por meio de mecanismos complicados suscetíveis de agir à distância, quanto mais os homens vivem amontoados e próximos dessas máquinas perigosas, mais difícil se torna descobrir a verdadeira causa do acidente e estabelecer a existência da falta que o teria causado. Na expressão de Josserand, o acidente torna-se anônimo. A prova, aliás, só

⁹ DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil**. 38 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. p. 34. v. 4. *E-book*.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

¹² GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.3. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur. E-book. 2023, p. 18.

pode ser feita perante o juiz; torna-se necessário, pois, intentar uma ação de êxito sempre problemático.¹³

Como bem notou o doutrinador francês, em uma sociedade em que a atividade econômico-industrial se expande cada vez mais, torna-se dificultoso, quando não muito impossível, atribuir culpa ao ofensor.

Ciente dessa dificuldade, o legislador brasileiro passou a estabelecer hipóteses em que a demonstração da culpa deveria ser relativizada. Como exemplo, o art. 17 do Decreto-Lei nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912, estabeleceu a culpa presumida das estradas de ferro pelos danos causados aos viajantes.¹⁴

Dando continuidade à tendência estabelecida por esse Decreto-Lei, diversas leis previram a responsabilidade civil objetiva, tais como a Lei nº 6.453/1977, que trata de acidentes nucleares; a Lei nº 6.938/1981, que trata das atividades lesivas ao meio ambiente, e a Lei nº 7.565/1986, que versa sobre transporte aéreo¹⁵.

Mais tarde, a Constituição Federal de 1988 consolidou, no art. 37, § 6º, a responsabilidade civil objetiva em problemas provocados por agentes públicos. Esse artigo será analisado com mais detalhes, quando for tratada da responsabilidade civil extracontratual do Estado em um capítulo próprio.

A Constituição Federal de 1988 é também considerada um marco, pois além de instituir o Estado Democrático de Direito no Brasil, elencou, entre seus objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Vê-se que a Carta Magna consagrou o princípio da solidariedade que, nos tempos atuais, é um dos principais fundamentos da responsabilidade civil e um dos responsáveis pelo “giro copernicano” em matéria da responsabilidade civil.

Tal fundamento foi comparado a esse giro porque, com base na influência desse princípio, o enfoque principal da responsabilidade transfere-se da punição do infrator para a proteção da vítima. Trata-se de proposta está diretamente relacionada à ampliação de incidência da responsabilidade civil objetiva no ordenamento jurídico brasileiro, como destacam Chaves, Rosenvald e Braga Netto:

Talvez o mais significativo em termos de solidariedade seja a passagem de um estado de responsabilidade para outro de co-responsabilidade, no qual todos atuem conjuntamente para a obtenção de certo resultado, estipulando consensos mínimos para rechaçar aquilo que é intolerável. Assim, o foco da responsabilidade civil é deslocado da sanção ao ofensor para a tutela do ofendido. Em vez de buscar um

¹³ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil..** Responsabilidade Civil. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 5. V. 4 E-book.

¹⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.681, de 7 dezembro de 1912.** Regula a responsabilidade civil das estradas de ferro. Site do Planalto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

¹⁵ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil.** Responsabilidade Civil. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 6. V. 4 E-book.

culpado pela prática de um ilícito danoso – avaliando-se a moral de sua conduta –, quer-se encontrar um responsável pela reparação de danos injustos, mesmo que este não tenha violado um dever de conduta (teoria objetiva), mas simplesmente pela potencialidade de risco inerente à sua atividade ou por outras necessidades de se lhe imputar a obrigação de indenizar (v. g., preposição, titularidade de direitos, confiança etc.).¹⁶

Para os fins a que destina este trabalho, outra importante legislação que estabeleceu a responsabilidade civil objetiva foi o Código de Defesa do Consumidor, de 1990. Em seu artigo 12, estabelece-se que

o fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.¹⁷

Mesmo mantendo a responsabilidade civil subjetiva como cláusula geral, o Código Civil de 2002 representou grandes avanços no que tange à extensão do alcance da responsabilidade civil objetiva nas relações jurídicas. A mais notória mudança encontra-se no art. 927, parágrafo único, segundo o qual “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”¹⁸

Da leitura desse artigo, depreendem-se duas as hipóteses de incidência da responsabilidade civil objetiva: a primeira delas, nos casos especificados em lei, e a segunda, quando a atividade desenvolvida, por sua natureza, implicar riscos para os direitos de outrem.

Ao comentar sobre essa última hipótese, Marcelo Lima Britto, desembargador do Tribunal de Justiça da Bahia, demonstrou consternação. Segundo o magistrado, ao não delimitar o que seria o conceito de atividade de risco, o legislador relegou ao magistrado uma discricionariedade que antes pertencia exclusivamente a ele, o legislador.¹⁹

A despeito dessas críticas, o risco provocado pela atividade é um fundamento há muito estabelecido e reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, conforme se observa no julgado abaixo:

EMENTA – **AgRg no AREsp 204156 / MG (2012/0146679-9)**. Quarta Turma. Relator Ministro Marco Buzzi. Julgado em 20/8/2015. AGRADO REGIMENTAL

¹⁶ ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto B. **Novo Tratado de Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur. 2019, p. 52. *E-book*.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

¹⁹ BRITTO, Marcelo Silva. **Alguns Aspectos Polêmicos da Responsabilidade Civil Objetiva no Novo Código Civil**. Jus Navigandi, ano 8, n. 314, 17 de maio de 2004. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5159> Acesso: 11 de fevereiro de 2025.

NO AGRAVO (ART. 544 DO CPC) - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ATROPELAMENTO POR COLETIVO URBANO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE CONHECEU DO AGRAVO PARA NEGAR SEGUIMENTO AO APELO EXTREMO - INSURGÊNCIA DA SEGURADORA. Responsabilidade civil da concessionária de serviço público. 1.1. Consoante consabido, à luz do disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição da República de 1988, a responsabilidade civil da concessionária de serviço público observa a teoria do risco administrativo, ou seja, cuida-se de responsabilidade objetiva condicionada à demonstração da relação de causalidade entre a atividade administrativa e o **dano suportado pelo particular. Ademais, nos termos do artigo 927 do Código Civil, a empresa que desempenha atividade de risco e, sobretudo, colhe lucros desta, deve responder pelos danos que eventualmente ocasione a terceiros, independentemente da comprovação de dolo ou culpa em sua conduta.** Precedentes. 2. Tribunal a quo que após acurada análise dos fatos e das provas carreadas aos autos consignou expressamente demonstrado o nexo de causalidade entre a perda da direção do ônibus e o atropelamento das vítimas. 2.1 A desconstituição das premissas fáticas lançadas pelo Tribunal de origem, na forma pretendida, demandaria a incursão no acervo fático, procedimento que encontra óbice no verbete nº 7/STJ. 3. A sentença penal absolutória do motorista do coletivo somente faz coisa julgada no juízo cível, nos casos em que o juízo criminal afirma a inexistência material do fato típico ou exclui sua autoria, tornando preclusa a responsabilização civil desse, hipótese não presente no caso. 4. Agravo regimental desprovido.²⁰ (g.n.)

1.2 Elementos da Responsabilidade Civil

Quer seja o caso de responsabilidade civil subjetiva, quer seja o caso de responsabilidade objetiva, os respectivos elementos têm fundamento no art. 186 do Código Civil, segundo o qual “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Da leitura do excerto, extraem-se os três elementos da responsabilidade civil, a saber: conduta humana, dano e nexo causal.

1.2.1 Conduta humana

Conduta humana é toda e qualquer ação ou omissão do ser humano que resulta em lesões a bens jurídicos e que enseja o ressarcimento dos danos. Cumpre destacar que só haverá conduta humana passível de responsabilização se essa for voluntária²¹.

Nas palavras de Stolze e Pamplona Filho, a “voluntariedade, que é pedra de toque da noção de conduta humana ou ação voluntária, primeiro elemento da responsabilidade civil, não

²⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.. **AgRg no AREsp 204156 / MG (2012/0146679-9)**. Dje em 28.8.2015

²¹ GAGLIANO, Pablo S.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 21. v.3. *E-book*.

traduz necessariamente a intenção de causar o dano, mas sim, e tão somente, a consciência daquilo que se está fazendo.”²²

Sérgio Cavalieri Filho, por sua vez, afirma que só será punível a conduta humana se praticada por uma pessoa imputável. Segundo o autor, “imputabilidade é [...] o conjunto de condições pessoais que dão ao agente capacidade para poder responder pelas consequências de uma conduta contrária ao dever; imputável é aquele que podia e devia ter agido de outro modo”.²³

Embora distintas, as perspectivas dos autores são plenamente condizentes entre si, pois, afinal, só é possível exigir de alguém que haja ou devesse ter agido de outro modo, se essa pessoa tiver consciência daquilo que está fazendo.

1.2.2 Dano

Dano é toda lesão ao interesse jurídico, causada por ação ou omissão do sujeito infrator. Todavia, nem todo dano é ressarcível. Segundo a doutrina de Alterini, somente será ressarcível o dano que preencher três requisitos: atualidade, certeza e subsistência.²⁴

Nesse sentido, dano atual é aquele que existe ou existiu no momento da ação da responsabilidade, fundado sobre um fato preciso e não sobre uma hipótese. Citando os irmãos Mazeaud, Caio Mário da Silva Pereira afirma que dano certo dano certo “é aquele que, a contrassenso, não é eventual”. No dano certo, “no momento em que se tenha um prejuízo conhecido, ele fundamenta a ação de perdas e danos, ainda que seja de consequências futuras.”²⁵ Por fim, quanto à subsistência, diz Alterini que não será ressarcível o dano que já tenha sido reparado pelo responsável²⁶.

O pressuposto do dano subdivide-se em dano material e dano moral. Material é aquele que, nas palavras de Flávio Tartuce, provoca “prejuízos ou perdas que atingem o patrimônio corpóreo de uma pessoa natural, pessoa jurídica ou até mesmo um ente despersonalizado.”²⁷

²² GAGLIANO, Pablo S.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 27. v.3. *E-book*.

²³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 59. *E-book*.

²⁴ ALTERINI, 1974, *apud* PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 74. *E-book*

²⁵ PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 75. *E-book*

²⁶ ALTERINI, 1974, *apud* PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 76. *E-book*

²⁷ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 342. *E-book*.

Trata-se do tipo de dano mais conhecido e aplicado ao longo da história, havendo registros de proteção legal a esses bens no Império Romano.

De acordo com a doutrina, o dano material se subdivide em dano emergente e lucros cessantes. No primeiro caso, o atingida busca ressarcimento pelo efetivo prejuízo experimentado. Diferente do que ocorre no caso de lucros cessantes, quando a vítima pleiteia ao Poder Judiciário aquilo que deixou de lucrar em razão do dano sofrido. Nos tempos atuais, o exemplo mais compreensível do que sejam os lucros cessantes é a situação hipotética em que um motorista de aplicativo ingressa com ação indenizatória com pedidos de lucros cessantes em razão de um acidente de carro não provocado por ele.

Já os danos morais podem ser definidos como aqueles que atingem os interesses extrapatrimoniais das pessoas.²⁸ Sobre o assunto, Paulo Luiz Netto Lôbo comenta que esse tipo de dano tem íntima relação com os danos a direitos da personalidade.²⁹ O fundamento legal que embasa a incidência dos danos morais encontra-se no mesmo art. 186 do Código Civil, o qual prevê que haverá incidência de danos, “ainda que sejam apenas morais”.

1.2.3 Nexo causal

Nexo causal, último dos elementos da responsabilidade civil é também o mais difícil de definir, por se tratar de um elemento não-material. No entanto, Flávio Tartuce, em analogia, compara o nexos causal a um cano virtual que liga a conduta ao dano causado.³⁰

Em complemento a essa analogia, há a definição de Gagliano e Pamplona Filho, segundo os quais nexos causal é o liame subjetivo que une a conduta do agente ao dano causado.³¹

Esclarecido o conceito de responsabilidade civil e os elementos que a compõem, passa-se ao capítulo seguinte, que tratará sobre a responsabilidade civil do Estado, sua evolução e algumas problemáticas contemporâneas ligadas ao tema.

²⁸ DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro** - Responsabilidade Civil. 38 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, p. 92. v. 7 *E-book*.

²⁹ LÔBO, ano, *apud* GAGLIANO, Pablo S.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 34 v.3. *E-book*.

³⁰ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil** - 6ª Edição 2024. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense. *E-book*. ISBN 9788530995492. 2024, p. 271

³¹ GAGLIANO, Pablo S.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. p. 62. v.3. *E-book*.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

De modo claro, Hely Lopes Meirelles define a responsabilidade civil do Estado como aquela “que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. É distinta da responsabilidade contratual e da legal.”³²

Celso Antônio Bandeira de Mello igualmente se refere à responsabilidade civil do Estado como “a obrigação imposta a ele consistente na obrigação de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem”. É interessante notar que a definição desse mestre do Direito Administrativo abarca os comportamentos “unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos”³³, tornando-a mais completa e alinhada à mais atual teoria relativa à responsabilidade civil do Estado.

O surgimento e a evolução da noção dessa responsabilidade civil representam importantes avanços na proteção do indivíduo frente a falhas e a equívocos decorrentes da conduta estatal. Nas palavras de Marcos Araújo, a certeza de que o responsável pelos danos provocados será investigado e que, possivelmente, punido garante segurança jurídica e proteção frente aos excessos eventualmente cometidos pelo Leviatã.

Como será visto a seguir, foi longa a trajetória histórica entre a não responsabilidade do Estado perante os administrados até o atual cenário, regido pela responsabilidade civil objetiva.

2.1 Breve Histórico acerca da Responsabilidade Civil do Estado

A história da responsabilidade civil do Estado pode ser dividida em três grandes fases, segundo esquema apresentado por Duez.³⁴ No início, vigia a irresponsabilidade do Estado. Quando muito, o prejudicado poderia ajuizar ação de responsabilidade civil contra o funcionário público responsável. Em momento posterior, tornou-se possível a responsabilização do Estado, sendo antes necessário comprovar dois requisitos: 1) que o Estado,

³² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 779.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1022.

³⁴ CAHALI, Youssef. Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 19.

ao praticar o ato em questão, não estava imbuído de seu poder de Império; 2) que o Estado agiu de maneira culposa em sentido amplo.

Por fim, a questão da responsabilidade civil do Estado passa a ser tratada no âmbito do Direito Público, em concepção original e desapegada do direito civil.

2.2 Teoria da Irresponsabilidade

Pela teoria da irresponsabilidade civil do Estado – tal como o nome sugere –, os atingidos pelos atos estatais não teriam direito a qualquer forma de ressarcimento pelo Estado. No máximo, seria possível a responsabilização civil do agente da administração.³⁵

Ao longo da história, diferentes fundamentos foram utilizados para defender a tese da irresponsabilidade do Estado. Relata Flávio Willeman que, na época do Estado Romano, a irresponsabilidade tinha por fundamento a ideia de que todo e qualquer ato praticado pelos agentes públicos era feito em prol do bem comum.³⁶

Mais tarde, na época do Estado Absolutista, a irresponsabilidade do Estado teve como fundamento a doutrina do Direito Divino dos Reis, segundo a qual o poder dos monarcas derivava da vontade divina. Por esse motivo, seria impossível esses reis errarem e, mais ainda, serem por esses “erros” responsabilizados.

Ao contrário do que se crê inicialmente, a teoria da irresponsabilidade do Estado perdurou para além do período de vigência do Estado Absolutista e se estendeu até meados do século XIX, quando já ultrapassada a Revolução Francesa³⁷. Como bem nota Caio Mário da Silva Pereira, “por estranho que pareça, a morte do absolutismo, que deveria perfurar a cidadela da imunidade total, reforçou-a sob a inspiração do princípio da ‘separação dos poderes’”.³⁸

É que, segundo o professor, qualquer tipo de responsabilização do Estado era visto como interferência indevida de um Poder sobre o outro. Nessa visão, influenciada pelo pensamento francês, a competência do Poder Judiciária deveria estar adstrita aos conflitos entre particulares.

2.3 Teoria Subjetiva da Responsabilidade do Estado

³⁵DUEZ, 1927, *apud* PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 200. *E-book*.

³⁶ CRETELLA JÚNIOR, 2002, *apud* WILLEMAN, Flávio. A Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Público e Código Civil de 2002 (Lei Nacional nº 10.406/2002). **Revista da EMERJ**. 2007, p. 163

³⁷ BEDENDI. Luiz Felipe Ferrari. **Responsabilidade Civil do Estado**. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). Responsabilidade Civil. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2015. p. 443.

³⁸ PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 200. *E-book*.

As bases da responsabilidade subjetiva do Estado surgiram no século XIX, com o advento do Estado empresário. A partir desse momento, a atuação do Estado passou a ser dividida entre atos de império e atos de gestão. No primeiro caso, por exercer funções ditas essenciais, o Estado tinha a prerrogativa de agir segundo o regime jurídico administrativo, não havendo o que se falar em responsabilidade civil do Estado.³⁹ Por seu turno, ao praticar atividades empresárias e, portanto, exercer função contingente ou facultativa, seria então possível responsabilizar o Estado pelos atos praticados por seus agentes ou prepostos⁴⁰.

Nesse sentido e, especificamente, pode-se dividir a teoria subjetiva ou civilista em dois momentos: o período da culpa provada e o período da culpa presumida. Em um primeiro momento, o Estado só seria responsável caso fosse comprovado que o agente que em seu nome atuou, agiu de forma dolosa ou culposa.

A responsabilização do Estado, mesmo condicionada à demonstração da culpa, representa um importante avanço na concepção de Estado de Direito, na medida em que submete o próprio Estado ao primado da lei por ele mesmo editada. Conforme Berendi,⁴¹ nesse ponto, as noções de responsabilidade civil trazidas pelo Direito Civil foram fundamentais para modernizar um campo de estudos até então inexplorado pelo Direito Público.

No âmbito nacional, a teoria subjetiva da responsabilidade civil do Estado fez-se presente nos arts. 179, alínea XXIX da Constituição de 1824⁴² e 82 da Constituição de 1891, segundo os quais “Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizar efetivamente os seus subalternos”.⁴³

No segundo momento, surge uma teoria que representa, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “o primeiro estágio da transição entre a doutrina da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo”.⁴⁴ Trata-se da teoria da culpa anônima.

³⁹CAHALI, Youssef. Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 27.

⁴⁰CAHALI, Youssef. Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 27.

⁴¹BEDENDI, Luiz Felipe Ferrari. **Responsabilidade Civil do Estado**. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). **Responsabilidade Civil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2015. p. 443.

⁴²BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 mar. 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

⁴³BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada no dia 24.2.1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

⁴⁴MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 781.

A culpa anônima é um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva.⁴⁵ Nos termos dessa teoria, aquele que fosse lesado pelo Estado não precisaria mais demonstrar a culpa dos agentes públicos. Bastava demonstrar que havia falta de serviço. Segundo a doutrina de Paul Duez, são três as situações são representativas da falta de serviço: a inexistência do serviço propriamente dita, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço.⁴⁶

2.4 Teoria do Risco da Responsabilidade Objetiva do Estado

O último e atual momento da história da responsabilidade civil do Estado está ligado ao surgimento do Estado Social e deriva das noções de risco e de solidariedade. Nesse sentido, chega-se à conclusão de que se o benefício que o Estado proporciona é repartido por toda a população, os ônus e os encargos sociais também deveriam ser divididos por todos.⁴⁷

Com base nessa conclusão, surge a chamada “teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado”, de acordo com a qual o particular não precisa comprovar a incidência de elementos subjetivos. Para que tenha direito a ser ressarcido, basta comprovar a incidência de três pressupostos: fato da administração, dano e nexo causal⁴⁸.

Nota-se que a responsabilidade do risco administrativo pouco se diferencia da responsabilidade civil objetiva vigente entre particulares (objeto de estudo do capítulo 1). A única mudança está no fato de que, na responsabilidade civil do Estado, não se fala em conduta humana, mas sim, em fato da administração.

A teoria da responsabilidade objetiva admite, no entanto, que o Estado se imiscua de sua responsabilidade, desde que se comprove que houve rompimento do nexo de causalidade entre os fatos da administração e os danos causados. Essas situações são denominadas “excludentes de responsabilidade civil”.⁴⁹

Segundo o entendimento majoritário da doutrina, são quatro as causas excludentes de responsabilidade civil do Estado: culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiros, caso fortuito e força maior. A culpa exclusiva da vítima, termo autoexplicativo, ocorre quando os danos

⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1031.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 781.

⁴⁷ MONTEIRO FILHO, 2006, *apud* BEDENDI. Luiz Felipe Ferrari. **Responsabilidade Civil do Estado**. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2015. p. 446

⁴⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p.734. *E-book*.

⁴⁹ OLVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2024. p. 783. *E-book*

causados à vítima advêm de fatos e de condutas provocados exclusivamente por ela. Cita-se, como exemplo, a situação em que um repórter é ferido durante manifestações, após descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas definidas como de grave risco à sua integridade física.⁵⁰

A culpa de terceiros pode ser definida como situação em que o dano é causado por fato de terceiro que não tem vínculo jurídico com o Estado. Entre os exemplos de fato de terceiro, citam-se casos em que transportadoras não são responsabilizadas por arremessos de pedras contra ônibus.⁵¹

EMENTA – STJ. **Recurso Especial nº 231.137/RS**. Terceira Turma. Relator Ministro Castro Filho. Julgamento em 17/11/2003. RESPONSABILIDADE CIVIL – TRANSPORTE DE PASSAGEIROS – ARREMESSO DE OBJETO PARA O INTERIOR DO VEÍCULO – LESÃO EM PASSAGEIRO – FATO DE TERCEIRO EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE – PRECEDENTES. I – A presunção de culpa da transportadora pode ser ilidida pela prova de ocorrência de fato de terceiro, comprovadas a atenção e cautela a que está obrigada no cumprimento do contrato de transporte a empresa. II – O arremesso de objeto, de fora para dentro do veículo, não guarda conexão com a atividade normal do transportador. Sendo ato de terceiro, exclui a responsabilidade do transportador pelo dano causado ao passageiro. Precedentes. Recurso especial provido.⁵²

Outro exemplo é o de assaltos no interior do veículo, a exemplo do REsp 331.801/RJ, de relatoria do Min. Fernando Gonçalves⁵³

CIVIL. INDENIZAÇÃO. TRANSPORTE COLETIVO (ÔNIBUS). ASSALTO À MÃO ARMADA. FORÇA MAIOR. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE. 1 - O assalto à mão armada, dentro de ônibus, por se apresentar como fato totalmente estranho ao serviço de transporte (força maior), constitui-se em causa excludente da responsabilidade da empresa concessionária do serviço público. 2 - Entendimento pacificado pela Segunda Seção. 3 - Recurso especial não conhecido

Sobre os dois últimos tipos de causa excludente de responsabilidade, caso fortuito e força maior, há forte discussão doutrinária a respeito. Por um lado, doutrinadores, como Maria Sylvia Zanillo di Pietro, dizem que o caso fortuito se dá em situações nas quais o dano é decorrente de ato humano ou de falha da administração. Já força maior é quando há “um

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1209429/SP**. Relator Min. Marco Aurélio. redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 10/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1055) (Info 1021). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

⁵¹ OLVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2024. p. 783. *E-book*

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 231.137/RS**. Terceira Turma. Relator Min. Castro Filho. Dje em 29 de out. de 2007.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 331.801/RJ**. DJ em 22 nov. 2004.

acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio”. Maria Sylvia, inclusive, defende a tese de que o caso fortuito (segundo seu conceito) não constitui causa excludente da responsabilidade do Estado.⁵⁴ Por outro lado, há doutrinadores com opiniões diametralmente opostas, defendendo que é caso fortuito quando o acontecimento independe da vontade humana, e força maior, quando depende. De qualquer modo, como esclarece Rafael Carvalho Rezende Oliveira, essa discussão não tem consequência prática, tendo em vista que, independentemente do sentido que possa ser atribuído aos termos, o ordenamento jurídico dá o mesmo tratamento a ambas hipóteses.⁵⁵

Por fim, cabe destacar que a teoria do risco administrativo possui uma versão extremada denominada “teoria do risco integral”. Essa teoria, diferente da teoria do risco administrativo, não admite a incidência das excludentes de ilicitude.

No atual ordenamento jurídico, a teoria da responsabilidade integral tem aplicação sobretudo no que tange aos danos ambientais. Embora doutrinadores, como Yussed Said Cahali, discordem dessa tese, a teoria da responsabilidade integral é prevalecente no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Cahali se refere ao REsp 1374284/MG, apreciado pela Segunda Seção do STJ, em cujo julgamento o relator Luis Felipe Salomão, em determinando momento, comentou:

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, **informada pela teoria do risco integral**, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar.⁵⁶

2.5 Fundamentos Legais da Responsabilidade Civil do Estado

A responsabilidade civil do Estado está prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

⁵⁴ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 2018. p. 738. *E-book*.

⁵⁵ OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 784.

⁵⁶ CAHALI, Youssef. Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.p. 311.

causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁵⁷

Do mesmo modo, o art. 43 do Código Civil, ao tratar do tema, estabelece: “Art. 43 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”⁵⁸

Como se percebe, a Constituição Federal e o Código Civil dão tratamento similar à matéria, sendo o dispositivo constitucional mais completo e abrangente do que a máxima lei civil. Por esse motivo, e também pela Constituição Federal, por sua própria natureza, servir de embasamento legal para os demais ramos do direito, será analisado – com mais pormenores – o dispositivo constitucional.

O art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, tanto quanto o art. 194 da Constituição de 1946 o fez, prevê a responsabilidade civil objetiva do Estado. A título de comparação, veja-se o estabelecido nessa Carta de 1946: “Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.”⁵⁹

Apesar das semelhanças entre os dispostos nos dois textos constitucionais, chama a atenção o fato de que a Constituição Federal de 1988 expandiu o rol daqueles que, ao causarem danos a terceiros, podem ensejar a responsabilização do Estado.

É que, como nota Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao utilizar o termo **agentes**, a Constituição de 1988 engloba, inclusive, particulares que atuam no exercício de atribuições do poder público.⁶⁰ O mesmo não ocorria com a Constituição de 1946, a qual fazia referência somente aos funcionários. Segundo Odete Medauar, o termo funcionários era utilizado para legislação pré-constitucional para denominar exclusivamente pessoas legalmente investidas em cargos públicos.⁶¹

Outra importante diferença entre os dois dispositivos legais é a qualificação das pessoas jurídicas sujeitas à responsabilização. Enquanto a Constituição de 1946 se refere tão somente

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

⁵⁹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 nov. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

⁶⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 597. *E-book*.

⁶¹ MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed. São Paulo. Fórum, 2018. p. 267.

às pessoas jurídicas de direito público interno, a Constituição Federal de 1988 abrange, além dessas, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Essa mudança alterou sensivelmente a amplitude do conceito de responsabilidade civil do Estado. Para entender o alcance dessa mudança, é necessária a compreensão de duas chaves hermenêuticas: (a) entender o que são os serviços públicos; (b) definir quem são as pessoas jurídicas de direito privado que atraem a responsabilidade objetiva do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.⁶²

⁶² ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto B. **Novo Tratado de Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. p.1200. *E-book*.

3 SERVIÇO PÚBLICO

É difícil, se não impossível, definir com exatidão serviço público. Isso porque, segundo Dinorá Adelaide Grotti, a qualificação de uma atividade como serviço público “remete ao plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado momento.”⁶³ Portanto, a definição do que seja serviço público varia de acordo com o país e com a época.

Por esse motivo, Grotti afirma que não há um serviço público por natureza ou por essência.⁶⁴ Trata-se de uma decisão política: cada povo define o que é (ou não é) um serviço público. Ao fim, importa saber quais atividades são definidas como serviço público na lei ou na Constituição Federal. No caso brasileiro, incluem-se no rol dos serviços o transporte coletivo, os serviços telefônicos, a coleta de lixo e outros.

De qualquer modo, é possível associar o conceito de serviço público – ainda que de forma incompleta – à noção de prestações. Nessa perspectiva, serviços públicos são, segundo Odete Medauar, atividades que propiciam diretamente benefícios e bens aos administrados, não se incluindo aí as de preparação de infraestrutura (arquivo, arrecadação de tributos).⁶⁵

Há de se notar que conceito apresentado por Medauar se filia à definição de serviço público em sentido amplo. Conforme Di Pietro, partidários dessa corrente, a exemplo de Hely Lopes Meirelles e de Mário Massagão, defendem que toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins pode ser definida como um serviço público. Já defensores de uma visão restritiva, a exemplo de Celso Bandeira de Mello, excluem desse conceito de serviço público as atividades prestadas pelas funções legislativa e jurisdicional do Estado. Além disso, consideram que o serviço público não pode ser confundido com o poder de polícia.⁶⁶

Segundo essa visão restritiva, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece,

(Atividades) são qualificadas como serviços públicos quando, em dado tempo e lugar, o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa; ou seja, que não é socialmente desejável fiquem tão só assujeitadas à fiscalização e controles que exerce sobre a generalidade das atividades privadas (fiscalização e controles estes que se constituem no chamado "poder de polícia".⁶⁷

⁶³ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. **Enciclopédia Jurídica PUC**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/> Acesso em: 16 jan. 2025.

⁶⁴ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. **Enciclopédia Jurídica PUC**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/> Acesso em: 16 jan. 2025.

⁶⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed. São Paulo. Fórum, 2018, p. 316.

⁶⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 113. *E-book*.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 695.

3.1 Classificação dos Serviços Públicos

Esclarecidas as diferentes visões e perspectivas acerca de serviços públicos, é oportuno apresentar sua classificação conforme algumas das categorias. Para fins deste trabalho, interessa a classificação segundo os critérios dos destinatários e da titularidade estatal.

3.1.1 Serviços públicos segundo o destinatário: *uti universi* e *uti singuli*

Quanto aos destinatários, os serviços públicos podem ser classificados em *uti universi* e *uti singuli*. *Uti universi* são aqueles prestados a toda coletividade, sem identificação dos usuários, sendo, por isso, impossível mensurar quanto cada um deles consumiu desses serviços. Como exemplo desse tipo, cita-se a segurança pública, a coleta de lixo e a saúde pública. Já *uti singuli* são aqueles prestados a usuários determinados, sendo, nessa hipótese, possível mensurar a utilização por cada um deles.⁶⁸ São exemplos deles: fornecimento de água e de energia elétrica, transporte público e telefonia.

O fato de determinado serviço público ser *uti singuli* ou *uti universi* tem impacto direto na forma a qual ele será custeado. Enquanto os *uti universi* são financiados por meio de impostos, os *uti singuli* o são por meio de taxas ou tarifas. Isso ocorre, porque, nos termos do art. 77 do Código Tributário Nacional, entre outros, as taxas têm como fatos geradores “a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível.”⁶⁹

Como visto, os serviços públicos *uti singuli* são considerados divisíveis, eis que é possível mensurar quanto cada usuário consumiu. Por esse motivo, é possível cobrá-los por meio de taxas. A *contrario sensu*, quando o serviço público for *uti universi* e não for possível mensurar seu uso, o serviço público será financiado por meio de impostos.

A distinção entre serviço público *uti singuli* e *uti universi* é relevante também no que concerne à aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao âmbito da prestação de serviços públicos.

3.1.2 Serviços públicos segundo a titularidade estatal: próprios e impróprios

⁶⁸ OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 251. *E-book*

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Nesse critério, os serviços públicos classificam-se em próprios e impróprios. Os próprios são aqueles cuja titularidade é do Estado, que pode prestá-los diretamente ou por meio de concessão e permissão de serviço público (assunto que será tratado com mais detalhes no próximo capítulo). Os serviços públicos impróprios são atividades que, embora atendam às necessidades da coletividade, não são titularizadas pelo Estado, mas exercida por particulares⁷⁰. Por satisfazer os interesses da coletividade, a prestação dos serviços públicos submete-se ao controle do Estado. Ele quem irá autorizar, regulamentar e fiscalizar o fornecimento desses serviços.⁷¹

3.1.3 Modalidades de execução do serviço público

Esclarecidas as principais classificações dos serviços públicos, é oportuno estudar as modalidades de execução do serviço público. Nesse ponto, é importante entender que o Poder Público pode prestar serviços diretamente, por meio da administração direta ou indireta, ou pode delegá-lo temporariamente a agentes privados, por meio de permissão e de concessão. É o que prevê o art. 175 da Constituição Federal de 1988: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou **permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”⁷²

Embora a Constituição não diferencie de permissão e concessão de serviço, a Lei nº 8.978, de 13 de fevereiro de 1995, em seu art. 2º, define uma e outra da seguinte forma⁷³:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

⁷⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 254

⁷¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 122. *E-book*.

⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 02 fev. 2025.

Além do art. 2º, a única menção à permissão de serviços públicos é feita pelo art. 40, o qual dispõe que:

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

Da leitura dos dispositivos, notam-se algumas diferenças entre os dois institutos, as quais foram sistematizadas por Alexandre Santos de Aragão da seguinte forma:

As peculiaridades que esses dispositivos da Lei no 8.987/2005 fixam para as permissões de serviços públicos em comparação com as concessões são as seguintes: (a) o permissionário pode ser pessoa física; (b) não há referência expressa à necessidade de possuir prazo determinado; (c) não demandam necessariamente a modalidade licitatória da concorrência, devendo o procedimento cabível ser determinado nos termos da escala de valores do art. 23 da Lei no 8.666/1993; (d) são qualificadas como contratos de adesão; (e) são precárias e revogáveis unilateralmente; (f) não há previsão de permissões de obras públicas.⁷⁴

Para Rafael Rezende Carvalho Oliveira, diferenciar a permissão da concessão de serviço público é irrelevante, em razão do surgimento da “contratualização da permissão de serviço”. Isso é ratificado pelo art. 175 da CF/1988, que exige licitação para que se realize a permissão, e pelo art. 40 da Lei nº 8.987/1995, que confirma o caráter contratual da permissão, ao dizer que: “a permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão.”⁷⁵

Apresentadas as diferenças entre a permissão e a concessão de serviço público, os próximos capítulos darão enfoque à análise mais aprofundada desse último conceito, objeto de estudo do trabalho.

3.1.4 Concessão de serviços públicos

Como visto, a concessão de serviços públicos tem previsão no art. 175 da Constituição Federal de 1988. Embora todas as Constituições pátrias previssem a edição de uma lei sobre a concessão – a exemplo do art. 137 da Constituição de 1934 e do art. 152 da Constituição de 1946 –, isso nunca tinha ocorrido até a promulgação da Lei nº 8.978/1995.

A Lei nº 8.978/1995 teve, portanto, o importante papel de ser a primeira lei de âmbito federal a trazer disposições gerais a respeito da concessão de serviços públicos, nos termos do art. 22, XXVII da CF/1988.⁷⁶ Antes disso, entes federativos haviam editado leis para regular a

⁷⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 685. *E-book*.

⁷⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 171.

⁷⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

matéria, tais como o Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 1.481, de 21 de junho de 1989, e o estado de São Paulo, mediante a Lei n. 7.835, de 08 de maio de 1992.⁷⁷

Entre outros aspectos, a Lei nº 8.978/1995 se notabilizou por ser a primeira a trazer, de maneira expressa, o conceito de concessão de serviços públicos. Nos termos de seu art. 2º, concessão de serviços públicos é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”⁷⁸

Essa definição foi, no entanto, alvo de críticas de doutrinadores como Dinorá Adelaide Grotti⁷⁹ e Marçal Justen Filho.⁸⁰ Alguns trechos “padecem de defeitos lógicos, que descaracterizam a própria função definitiva”,⁸¹ pois “incluem elementos condizentes com condições e procedimentos (ser realizada mediante licitação na modalidade de concorrência e outorgada à empresa ou consórcio que demonstre capacidade para realização do empreendimento), mas que não são requisitos de existência.”⁸²

Em razão disso, Marçal Justen Filho optou por uma definição própria de concessão de serviço público. Segundo ele, trata-se de um

contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume o seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do desempenho.⁸³

Antes de caracterizar a concessão de serviços públicos, é oportuno trazer brevemente a trajetória dessa modalidade de delegação desse serviço no ordenamento jurídico brasileiro.

⁷⁷ GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, v. 9, n. 42, mar. 2007, p. 11

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 20 jan. 2025

⁷⁹ GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, v. 9, n. 42, mar. 2007, p. 13

⁸⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, p. 98., 2003.

⁸¹ GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, v. 9, n. 42, mar. 2007, p. 13

⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, p. 98, 2003.

⁸³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 429. *E-book*.

3.2 Histórico da Concessão de Serviços Públicos no Brasil

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, a concessão de serviço público foi a primeira forma utilizada para delegar a execução de serviços públicos a terceiros.⁸⁴ No âmbito mundial, os primeiros relatos acerca da concessão remetem à construção de pontes nos tempos da Grécia antiga. Há também registros de parcerias nesses moldes na época do Império Romano.⁸⁵

No Brasil, as primeiras experiências de concessão de serviços públicos remetem ao século XIX, momento em que o Estado buscava parceiros com o objetivo de repartir os gastos e os encargos necessários ao desenvolvimento de obras de infraestrutura no país. Seguindo o modelo inglês de concessões, o governo imperial começou essa política no setor de ferrovias. Para atrair interessados, o Governo Imperial oferecia diversas regalias a quem construísse ferrovias entre Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

Um dos casos mais emblemáticos da época foi a concessão, em 1852, para a construção de uma ferrovia entre a raiz da Serra a Mauá ao empresário Irineu Evangelista de Souza. Dois anos depois, foram inaugurados os primeiros 15 km de ferrovia, o bastante para dar ao empreendedor o título de barão de Mauá, alcunha pela qual Irineu Evangelista de Souza ficaria conhecido por toda a história brasileira.⁸⁶

Ao comentar sobre esse período da história, Dinorá Adelaide Mussetti Grotti afirma que, no século XIX, uma das questões vitais da concessão era garantir ao empreendedor o compromisso de que a empreitada seria rentável para ele. Prova disso é o fato de que muitas concessões ferroviárias da época previam uma garantia de juros mínimos sobre a exploração do serviço, como forma de assegurar a estabilidade financeira das concessionárias.

A partir dos anos 30 do século XX, a prestação de serviços públicos passou por um processo de estatização; até então, eles eram prestados pela iniciativa privada e passaram a ser providos por empresas públicas e sociedades de economia mista estatais, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia do Vale do Rio Doce.⁸⁷

⁸⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p.299. *E-book*.

⁸⁵ GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, v. 9, n. 42, mar. 2007, p. 3.

⁸⁶ MINADEO, Roberto. A controversa figura de Mauá. **Revista de Administração Mackenzie**, v.1, n. 3, 2022, p. 26.

⁸⁷ TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 202, p. 1-10, 1995, p. 2.

Segundo Caio Tácito, dois fatores explicam essa mudança: a insatisfação do Estado com o serviço prestado por muitas concessionárias e o crescimento da preocupação com a proteção dos direitos sociais. De 1930 a 1980, a intervenção estatal na economia não parou de crescer, atingindo seu ápice. Até 1930, o número de órgãos paraestatais não ia além de 17, elevando-se a 70 nos anos 50, para atingir a cifra de 582.⁸⁸

No entanto, ainda na década de 80, essa política econômica demonstrou seus primeiros sinais de desgaste. Nesse sentido, em 1981, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização. A busca pela modernização do Estado culminou, mais tarde, no surgimento do Conselho no Interministerial de Privatização, ao qual sucedeu, em 1988, o Conselho Federal de Desestatização. Um ano depois, começam a ser privatizadas as primeiras empresas estatais. Concomitantemente, tiveram início as primeiras iniciativas voltadas à concessão de serviços públicos de infraestrutura, com destaque para a concessão de rodovias.⁸⁹

3.3 Característica das Concessões de Serviços Públicos no Brasil

Concessão, nas palavras de Marçal Justen Filho,⁹⁰ é um fenômeno amplo e plural, o qual já teve diversas configurações jurídicas ao longo da história. Para os fins deste trabalho, interessam as principais características do sistema de concessão de serviços públicos vigente no Brasil.

O primeiro e principal traço característico das concessões de serviço público é o de que a concessão não implica privatização da prestação do serviço público, mas sim, uma transferência temporária da exploração do serviço público por um agente privado⁹¹. E por se tratar de uma transferência, o Estado detém a responsabilidade de fiscalizar o contrato e pode até ser eventualmente responsabilizado subsidiariamente por falhas na prestação de serviços pelas concessionárias de serviços públicos⁹².

Por isso, há imprecisão quando se diz que algumas das rodovias brasileiras foram privatizadas. É que, nos termos da Lei nº 9.491, de 9 setembro de 1997, a privatização e a

⁸⁸ TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 202, p. 1-10, 1995, p. 5.

⁸⁹ TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 202, p. 1-10, 1995, p. 6.

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, p. 98., 2003.

⁹¹ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.p-430. *E-book*.

⁹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 191. *E-book*.

concessão de serviços públicos são espécies de desestatização previstas no art. 2º, I, II e III da referida lei.⁹³ Privatização e concessão são conceituadas nos incisos I, II e III.

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; (Vide ADIN nº 3.577)

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; (Vide ADIN nº 3.577)

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização.

Há de se questionar, inclusive, se é juridicamente possível privatizar os serviços públicos. Tal como ressalta o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Eros Grau: “a privatização de empresas estatais é compatível com a Constituição do Brasil, mas a privatização dos serviços públicos é com ela inteiramente incompatível, visto comprometer aquela preservação”.⁹⁴

Outro autor que traz à baila tal questão é Rafael Bielsa. Segundo ele, seria nula a cláusula contratual que previsse que a propriedade dos bens públicos fosse transferida às concessionárias de serviços, tendo em vista que tal medida subverteria a natureza do contrato de concessão de serviços públicos. Situação bem diferente ocorreria se houvesse uma delegação temporal, sujeita a constante controle, para a mera prestação do serviço.⁹⁵

Outra importante característica do serviço de concessão de serviços público é a temporariedade do contrato. O contrato de concessão de serviço público deve ter duração determinada, pois, do contrário, poderia caracterizar uma privatização travestida de concessão de serviços públicos⁹⁶.

A concessão de serviços públicos possui também como importante atributo promover a transferência de riscos, a qual possui duas facetas: a primeira delas refere-se à transferência dos riscos da atividade à concessionária de serviço público. Isso ocorre porque a concessionária pública tem como única forma de remuneração a cobrança de tarifas dos usuários do serviço público. O valor cobrado deve ser acessível aos usuários; ela não pode estabelecer livremente esse valor, que fica vinculado ao valor estabelecido no contrato firmado com a Administração Pública. É que a modicidade das tarifas é um princípio expresso na Lei nº 8.987 (por meio do

⁹³ BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> Acesso em: 20 jan. 2025.

⁹⁴ GRAU, Eros Roberto. Concessionária de serviço público-Bens públicos-Direito de uso. **Revista de Direito Administrativo**, v. 218, p. 343-356, 1999.

⁹⁵ BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 4. ed. B. Aires: El Ateneo, 1947. p. 387. t. 1

⁹⁶ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.430

artigo 6º, § 1º),⁹⁷ inclusive, porque o menor valor da tarifa é um dos critérios utilizados na escolha da proposta de licitação vencedora.⁹⁸

A segunda faceta da transferência de riscos concerne ao próprio usuário do serviço público. Como já foi dito, na concessão de serviços, a tarifa é a única fonte de custeio dos serviços públicos e, por consequência, a única fonte de lucro para as concessionárias. Nesse sentido, eventual insucesso econômico da concessionária acarreta a interrupção (ainda que temporária) da prestação de serviços com prejuízo aos usuários.⁹⁹

3.4 Natureza Jurídica da Concessão de Serviços Públicos

Quando do surgimento das concessões de serviço público, muito se discutia acerca de sua natureza jurídica. Alguns defendiam tratar-se de um ato unilateral, outros de contrato de direito privado ou, até, de um contrato misto, com traços de Direito Privado e de Direito Público ao mesmo tempo. No entanto, desde a promulgação da Constituição Federal e, mais tarde, da Lei nº 8.987/1995, há poucas dúvidas de que a concessão de serviços públicos tem natureza de contrato público.¹⁰⁰ Além do próprio art. 37, § 6º da Constituição Federal, o art. 4º da Lei nº 8.987/1995 ratifica esse entendimento: “Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.”¹⁰¹

Disso decorre que, sendo a concessão de serviços públicos um contrato administrativo, é legítima a inserção de cláusulas exorbitantes com o intuito de proteger os interesses sociais. Essas cláusulas garantem prerrogativas ao Poder Público, as quais não existiriam se fosse o contrato celebrado entre dois particulares. Na Lei nº 8.987/1995, algumas dessas cláusulas são expostas no art. 29, quando a lei trata dos encargos do poder concedente:

- Art. 29. Incumbe ao poder concedente:
- II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
 - III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, p. 103., 2003.

¹⁰⁰ MUKAI, T. Concessão e Permissão de Serviço Público. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 6, n. 2, p. 281–302, 2015.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;¹⁰²

3.5 Responsabilidade Civil das Concessionárias de Serviço Público

Como visto no capítulo 1, o art. 37, § 6º da Constituição Federal, ao falar da responsabilidade civil do Estado, inclui as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Tendo em vista as definições de concessão de serviços públicos, não restam dúvidas de que elas se amoldam à descrição de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. Sendo assim, aplica-se, a elas, a disciplina da teoria do risco administrativo.

Para além de argumentos legalistas, Sérgio Cavalieri Filho defende que a aplicação da teoria do risco administrativo às concessionárias de serviços públicos é decorrência lógica da ideia de quem tem os bônus deve suportar os ônus. Em outras palavras, “aquele que participa da Administração Pública, que presta serviços públicos, usufruindo os benefícios dessa atividade, deve suportar os seus riscos, deve responder em igualdade de condições com o Estado em nome de quem atua.”¹⁰³

Por isso, hoje é unânime, na doutrina e na jurisprudência, que a responsabilidade civil das concessionárias de serviços públicos é objetiva, sendo então, aplicável a elas, a teoria do risco administrativo. Nem sempre foi assim. Por muito tempo, houve polêmica em relação à responsabilidade das concessionárias de serviço público em relação aos terceiros não-usuários.

Em um primeiro momento, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu que a responsabilidade civil das concessionárias de serviços públicos perante usuários seria objetiva e perante terceiros não-usuários, subjetiva. O julgamento mais destacado a adotar esse entendimento foi o RE nº 262651-SP, cuja ementa foi a seguinte:

EMENTA – RE nº 262651-SP. Relatoria do Ministro Carlos Velloso. Julgado em: 16 nov. 2004. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. C.F., art. 37, § 6º. I. - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente aos usuários do serviço, não se estendendo a

¹⁰²BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 20 jan. 2025.

¹⁰³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p.322. *E-book*

peças outras que não ostentem a condição de usuário. Exegese do art. 37, § 6º, da C.F. II. - R.E. conhecido e provido.¹⁰⁴

Segundo o entendimento firmado pelo Ministro Relator Carlos Velloso, a razão de existir do art. 37, § 6º da CF/1988 era proteger exclusivamente o usuário do serviço público, o qual teria direito a todos os mecanismos de proteção e de garantia à integração atual pública. Influenciado pela doutrina de Romeu Bacellar Filho, o Ministro Relator concluiu que o terceiro não-usuário ter direito às mesmas garantias do usuário ultrapassa a *ratio* do artigo.¹⁰⁵

Curiosamente, durante o julgamento, o Ministro Carlos Velloso solicitou um parecer a Celso Antônio Bandeira de Mello que, ao opinar sobre o assunto, afirmou:

(...) Quando o Texto Constitucional, no § 6º do art. 37, diz que as pessoas ‘de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes nesta qualidade causarem a terceiros’, de fora parte a indispensável causação do dano, nada mais exige senão dois requisitos para que se firme dita responsabilidade: (1) que se trate de pessoa prestadora de serviço público; (b) que seus agentes (causadores do dano) estejam a atuar na qualidade de prestadores de serviços públicos. **Ou seja: nada se exige quanto à qualificação do sujeito passivo do dano;** isto é: não se exige que sejam usuários, nesta qualidade atingidos pelo dano. Com efeito, o que importa, a meu ver, é que a atuação danosa haja ocorrido enquanto a pessoa está atuando sob a titulação de prestadora de serviço público, o que exclui apenas os negócios para cujo desempenho não seja necessária a qualidade de prestadora de serviço público. Logo, se alguém, para poder circular com ônibus transportador de passageiros do serviço público de transporte coletivo necessita ser prestadora de serviço público e causa dano a quem quer que seja, tal dano foi causado na qualidade de prestadora dele. Onde sua responsabilidade é a que está configurada no § 6º do art. 37.¹⁰⁶ (grifo nosso)

O Ministro Carlos Velloso, no entanto, não cedeu à opinião do doutrinador e decidiu dar provimento ao recurso extraordinário da recorrente Auto Viação Urubupunga Ltda. A votação não foi unânime; os ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello tiveram seus votos vencidos.

Tal fato indicava que esse entendimento não estava bem assentado na Corte e que havia grande possibilidade de que ele viesse a mudar no futuro. E assim ocorreu no RE 591874/MS, julgado em 26/8/2009, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o qual declarou, em seu voto, que o art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 não poderia ser interpretado de maneira restritiva, sobretudo porque

a Constituição, interpretada à luz do princípio da isonomia, não permite que se faça qualquer distinção entre os chamados “terceiros”, ou seja, entre usuários e não-usuários do serviço público, haja vista que todos eles, de igual modo, podem sofrer

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 262651/SP**. Diário da Justiça da União, 06 mai 2005.

¹⁰⁵ MOREIRA, JÚNIOR, Adilson Alves. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado concessionárias de serviço público à luz da doutrina e jurisprudência do STF. **Publicações da Escola Superior da AGU**, n. 02, 2010, p. 15.

¹⁰⁶ MONTEIRO, Helena Telino. A responsabilidade civil das concessionárias de serviço público: Uma análise crítica do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. **Anais XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo (SP), realizado nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009.

danos em razão da ação administrativa do Estado, seja ela realizada diretamente, seja por meio de pessoa jurídica de direito privado.¹⁰⁷

O voto do Ministro relator apontou ainda que o entendimento de que apenas os terceiros usuários do serviço deveriam gozar da proteção constitucional decorrente da responsabilidade objetiva do Estado, por terem o direito subjetivo de receber um serviço adequado, contrapor-se-ia à própria natureza do serviço público. Esse, por definição, tem caráter geral, estendendo-se, indistintamente, a todos os cidadãos, beneficiários diretos ou indiretos da ação estatal.¹⁰⁸

Desse modo, é correto concluir que, atualmente, a jurisprudência predominante estabelece que a responsabilidade das concessionárias de serviços públicos é objetiva, independentemente de o atingido ser usuário ou não do serviço público.

3.6 Fundamentos da Responsabilidade Civil Objetiva das Concessionárias de Serviços Públicos

Além do art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, outros dispositivos legais consagram a responsabilidade objetiva das concessionárias de serviço público, com base na aplicação da teoria do risco administrativo. A primeira delas é a própria Lei nº 8.987/1995, criada justamente para regular as concessões de serviço público. Seu art. 25 dispõe: “Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.”¹⁰⁹

Outro de interesse deste trabalho é o art. 7º, que determina: “Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:¹¹⁰”

- I - receber serviço adequado;
- II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 591874/MS. Informativo nº 557.** Plenário do Tribunal. Dje 11 set. 2009.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 591874/MS. Informativo nº 557.** Plenário do Tribunal. Dje 11 set. 2009.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹¹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

- IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Embora não trate da responsabilidade civil das concessionárias, esse dispositivo legal é utilizado para embasar a aplicação das garantias previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor -CDC) aos usuários de serviços públicos.

Esse assunto gerou e ainda gera debates na doutrina quanto à amplitude da aplicação do CDC aos usuários de serviços públicos. Sobre o assunto, há três correntes doutrinárias: a primeira delas, chamada de tese ampliativa, defende que todos os serviços públicos se submetem ao CDC. Doutrinadores como Marcos Juruena Villela Souto e Antônio Herman de Vasconcellos são partidários dessa corrente. A segunda, chamada tese intermediária, advoga a opinião de que o CDC deve ser aplicado aos serviços públicos *uti singuli*, que são remunerados individualmente pelos usuários. Seus adeptos – como as notórias Cláudia Lima Marques e Dinorá Adelaide Mussetti Grotti –fundamentam essa asserção com base na interpretação ao art. 3º, § 2º, do CDC,¹¹¹ que define:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

[..] 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, **mediante remuneração**, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.¹¹² (grifo nosso)

Em que pese os posicionamentos dos importantes doutrinadores citados acima, a maior parte da doutrina alinha-se à chamada tese restritiva. Segundo essa teoria, o CDC incide sobre os serviços individuais, remunerados por tarifas, excluídos da sua aplicação os serviços *uti universi* e os serviços individuais remunerados por taxa. Entre os partidários dessa tese destacam-se Rafael Oliveira Carvalho de Rezende¹¹³Sérgio Cavalieri e Roberto Senise Lisboa.

Segundo Lisboa, dois critérios auxiliam o aplicador do Direito a concluir pela incidência do CDC em um serviço público: a forma de pagamento da remuneração e a natureza do serviço prestado. O primeiro dos critérios só será observado caso o serviço público em apreço seja

¹¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 255. *E-book*.

¹¹² BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> . Acesso em: 20 jan. 2025.

¹¹³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 255. *E-book*.

utilizado por meio de pagamento direto ao fornecedor e desde que esse pagamento seja diretamente destinado à realização do serviço. Com relação ao segundo, Lisboa afirma que somente serão objetos de relação de consumo os serviços fruíveis diretamente pelos usuários, que sejam divisíveis e que permitam o pagamento de maneira específica e de forma individualizada. Desse modo, apenas a prestação dos serviços públicos *uti singuli* pode ser avaliada segundo a perspectiva da legislação consumerista.¹¹⁴

Outro doutrinador que defende a tese restritiva é Bruno Miragem, para quem,

não se cogita [...] a aplicação do CDC à prestação dos serviços públicos custeados pelo esforço geral, através da tributação, como é o caso dos que são oferecidos e percebidos coletivamente, sem possibilidade de mensuração ou determinação de graus de utilização do mesmo (serviços *uti universi*).¹¹⁵

Seja qual for a tese adotada (restritiva, ampliativa ou intermediária), é certo que o CDC é aplicado com amplo alcance à prestação de serviços públicos pelas concessionárias de serviços públicos. Por esse motivo, vários de seus artigos são utilizados para embasar decisões judiciais, cujo objeto seja a responsabilidade civil das concessionárias de serviços públicos. O primeiro deles é o art.3º e, por sua interpretação, a concessionária de serviço público deve ser comparada à figura do fornecedor, definida nesse mesmo dispositivo como

Toda pessoa física ou jurídica, **pública ou privada**, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou **prestação de serviços**.¹¹⁶

Outro dispositivo importante é o ar. 6º, que enumera os direitos básicos do consumidor. Para o propósito deste trabalho, destaca o inciso I, que destaca ser garantido ao usuário a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos.

Ao tratar da responsabilidade civil do fornecedor de serviços, o art. 14 do CDC prevê que ele deve ser responsável pela reparação de danos causados aos consumidores, “independentemente da existência de culpa”.¹¹⁷ Esse artigo, assim como o art. 37, § 6º, da CF/1988 e o art. 25 da Lei 8.987/1995, reforça a ideia de que os danos causados pelas

¹¹⁴ LISBOA, 2001, *apud*. PAIVA, Clarissa Teixeira. A aplicabilidade do código de defesa do consumidor aos serviços públicos concedidos. **Revista da AGU**, 2015, p. 77.

¹¹⁵ BRONZATTI, Ítalo. **O Diálogo entre as Diversas Fontes Normativas como Instrumento de Tutela do Consumidor de Serviços Públicos de Energia Elétrica**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Direito do Consumidor pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2016. p. 13

¹¹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> . Acesso em: 20 jan. 2025.

concessionárias de serviços públicos aos usuários devem ser analisados segundo a teoria da responsabilidade civil objetiva.

O parágrafo §3º daquele art. 14, por sua vez, reforça que a modalidade de responsabilidade civil objetiva a ser adotada será a teoria do risco do administrativo, não a do risco integral. Inclusive, nele são apresentadas duas excludentes de responsabilidade: (I) a prestação de serviços, com inexistência de defeitos e (II) a culpa exclusiva do consumidor ou terceiro.¹¹⁸

Desse mesmo artigo, deriva a distinção entre caso fortuito interno e caso fortuito externo. O caso fortuito interno é o fato imprevisível e inevitável que se relaciona com os riscos inerentes à atividade prestada; por isso, não exonera o fornecedor da sua responsabilidade. Por sua vez, o fortuito externo é um caso imprevisível e inevitável que não guarda relação com a atividade prestada. Por esse motivo, não será possível responsabilizar o fornecedor pelos danos causados aos usuários.¹¹⁹

Além disso, outro artigo de interesse para o propósito deste trabalho é o art. 17,¹²⁰ que estabelece a figura do consumidor por equiparação ao terceiro atingido. Nos termos desse artigo, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento. Desse modo, esse artigo ratifica que os danos causados pelas concessionárias de serviços públicos atingirão usuários e não-usuários da mesma forma, vigendo, para ambos os casos, a teoria da responsabilidade civil objetiva.

Por fim, mas não menos importante, o art. 22 do CDC confirma a subordinação das concessionárias de serviços público a seus dispositivos, conforme explicita seu art. 22: “Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”¹²¹

Desse modo, é possível que concluir que, na atual sistemática jurídica, pelo menos três diplomas legais fundamentam a responsabilidade civil das concessionárias de serviço público:

¹¹⁸ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> . Acesso em: 20 jan. 2025.

¹¹⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 92. *E-book*.

¹²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> . Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²¹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Constituição Federal (no art. 37, § 6º), Lei nº 8.987/1995 (art. 25) e Código de Defesa do Consumidor (nos arts. 14, 17 e 22).

4 CONCESSÃO DE RODOVIAS NO BRASIL

Em meados dos anos 90, o Brasil vivia um contexto econômico de restrição fiscal, fruto de uma política econômica expansiva que, aliada a um processo inflacionário notório, tornava difícil ao Estado brasileiro investir em serviços públicos. No caso das rodovias, a situação era ainda mais preocupante, tendo em vista que os últimos investimentos sensíveis no setor foram feitos entre as décadas de 60 e 70.

Com objetivo de reverter os quase vinte anos de subdesenvolvimento sem, no entanto, ter que comprometer ainda mais a situação fiscal no país, surge em 1993, por meio da portaria nº 20/93, o Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procofe), com o objetivo de conceder 25% das rodovias à iniciativa privada.¹²²

Ao final da primeira etapa de concessões, que começou ainda nos anos 90, seis trechos foram concedidos, totalizando 1.315,9 quilômetros. De lá para cá, foram feitas mais quatro etapas de concessões, somando, ao todo, vinte e seis concessões, que alcançam quase quatorze mil quilômetros concedidos.

A perspectiva é de que esse número cresça ainda mais. Em entrevista à *Cable News Network* (CNN), o secretário-executivo do Ministério dos Transportes George Santoro afirmou que o governo federal pretende realizar novas concessões, de modo a expandir para quase trinta mil os quilômetros concedidos à iniciativa privada.¹²³ Vale notar que, ainda que não se confirmem as expectativas do governo, o Brasil continuará a ser o país com mais concessões de rodovias no mundo, conforme levantamento feito em 2019.¹²⁴

Não é exagero dizer que, desde o surgimento das primeiras concessões de rodovias, o panorama jurídico a respeito da matéria foi profundamente alterado. Questões relativas à responsabilização da concessionária de rodovias começaram a surgir com destaque nos Tribunais Superiores, sobretudo no STJ. Algumas delas se referem a roubos e furtos ocorridos no local, bem como os casos de atropelamento de pedestres que atravessam.

¹²² CALDEIRA, Laís Kimie Oshiro. **Evolução do Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias**: o caso do Brasil Monografia de graduação do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade de Brasília. Brasília. 2014.

¹²³ MOLITERNO, D.; OLIVEIRA, D. Governo Lula mira mais que dobrar quilômetros de rodovias concedidos à iniciativa privada. **CNN Brasil Money**, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²⁴ PODER 360. **Brasil é Líder em Concessões de Rodovias no Mundo**. Disponível: <https://www.poder360.com.br/>. Acesso em: 2 jan. 2025.

No entanto, a controvérsia que, quiçá, seja a mais recorrente no que tange à responsabilidade civil das concessionárias de rodovias é a responsabilização delas em acidentes envolvendo animais na pista.

Embora 87,4 % da população brasileira viva nas cidades (cerca de 177,5 milhões de pessoas), 12,6% (cerca de 25,6 milhões de pessoas) ainda moram em áreas rurais.¹²⁵ Com esse expressivo número de pessoas no ambiente rural (sem contar as que vivem em pequenas cidades próximas a rodovias), não é surpresa imaginar por que tantos acidentes causados por animais na pista ocorrem todos os dias. Segundo a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp), só em 2024, foram registrados 279 acidentes envolvendo animais na pista, ocorrendo 6 mortes.¹²⁶

As causas para isso são muitas. Além de grandes propriedades rurais avizinharem algumas das rodovias brasileiras, nas cidades do interior, ainda é comum pessoas se locomoverem a cavalo. Ademais, várias rodovias ficam próximas a ecossistemas que abrigam diversos animais silvestres. Não é surpresa, portanto, que tantos animais escapem das propriedades de seus danos e acabem causando acidentes na pista.

Ao pretenderem reparação judicial, muitos motoristas atingidos não buscam responsabilizar os donos dos animais, mas sim, as concessionárias que administram as rodovias. Nessa hipótese, os Tribunais Superiores, sobretudo o STJ, se veem diante de um problema: é responsabilidade das concessionárias de rodovias por acidentes envolvendo animais na pista?

Essa questão será tratada com mais detalhes na próxima seção do trabalho.

4.1 Responsabilidade Civil das Concessionárias de Rodovias em Casos Envolvendo Animais na Pista

A responsabilidade civil das concessionárias de rodovias decorrentes de acidentes causados por animais é uma das questões mais analisadas pela jurisprudência do STJ. Um dos primeiros e mais influentes julgados a tratar da matéria foi o Recurso Especial REsp 467883/RJ (2002/0127431-6), de 2002, julgado em 17/7/2003. Nele, o relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito reconheceu a aplicação do CDC à relação jurídica entre as concessionárias de serviço público e seus usuários. Assim fundamentou sua decisão:

¹²⁵ SIQUEIRA, Breno; BRITTO, Vinícius. **Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas.** Agência de Notícias IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 26 jan. 2025.

¹²⁶ G1 CAMPINAS E REGIÃO. **Acidentes com animais aumentam 22,3% em rodovias nas regiões de Campinas e Piracicaba.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2024/09/02/acidentes-com-animais-aumentam-223percent-em-rodovias-nas-regioes-de-campinas-e-piracicaba.ghtml>. Acesso em: 26 jan. 2025.

Existe, sim, relação de consumo evidente. Entender de modo contrário causa conflito com a própria natureza do serviço de concessão, mediante o qual aquela que se investe como concessionária do serviço público tem a obrigação de responder pelos atos ilícitos que decorrem da má prestação do serviço. No caso, a concessão é, exatamente, para que seja a concessionária responsável pela manutenção da rodovia, assim, por exemplo, manter a pista sem a presença de animais mortos na estrada, zelando, portanto, para que os usuários trafeguem em tranquilidade e segurança. Entre o usuário da rodovia e a concessionária, há mesmo uma relação de consumo, com o que é de ser aplicado o art. 101, do Código de Defesa do Consumidor, tal e qual fez a decisão atacada, mantida pelo Acórdão recorrido.¹²⁷

Depois desse influente acórdão, a questão voltou ao Tribunal várias outras vezes. Como comprovação de fato, foi feita pesquisa ao sítio eletrônico do STJ, com utilização das palavras-chaves ¹²⁸ “concessionária” e “animal na pista”. Ao todo, foram encontrados 14 acórdãos: 1 da Primeira Turma, 1 da Segunda Turma, 6 da Terceira Turma e 3 da Quarta Turma. Foram encontradas mais de 500 decisões monocráticas proferidas por diferentes Ministros da Primeira (que julga processos sobre direito público, no geral¹²⁹) e da Segunda (que julga processos sobre direito privado¹³⁰) Turmas.

Isso ocorre, porque, como visto no capítulo 4, seção 4.5, diferentes dispositivos legais amparam a responsabilidade civil das concessionárias de serviços públicos. A destinação de recursos às diferentes Seções do Tribunal depende dos argumentos utilizados para os embasarem. Boa parte dos recursos especiais direcionados ao STJ tem por fundamento o art. 105, III, “a” da Constituição Federal de 1988,¹³¹ relativo ao fato de a decisão recorrida ter contrariado “tratado ou lei federal, ou lhes negado vigência”.

Assim, a depender da Lei Federal supostamente violada (CDC ou Lei das Concessões de Serviços Públicos), o recurso será direcionado a uma determinada Seção do Tribunal. Tal fato gera, potencialmente, risco de decisões conflitantes e, por conseguinte, insegurança jurídica. Ao perceberem que determinada Seção do Tribunal, por meio de suas Turmas, tem

¹²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 467883/RJ (2002/0127431-6)**. Terceira Turma. Concessionária de rodovia. Acidente com veículo em razão de animal morto na pista. Relação de consumo. 1. As concessionárias de serviços rodoviários, nas suas relações com os usuários da estrada, estão subordinadas ao Código de Defesa do Consumidor, pela própria natureza do serviço. No caso, a concessão é, exatamente, para que seja a concessionária responsável pela manutenção da rodovia, assim, por exemplo, manter a pista sem a presença de animais mortos na estrada, zelando, portanto, para que os usuários trafeguem em tranquilidade e segurança. Entre o usuário da rodovia e a concessionária, há mesmo uma relação de consumo, com o que é de ser aplicado o art. 101, do Código de Defesa do Consumidor. 2. Recurso especial não conhecido.

¹²⁸ STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

¹²⁹ BRASIL. **Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça**. Art. 9º. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

¹³⁰ BRASIL. **Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça**. Art. 9º, § 2º, XIV Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025

¹³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

posicionamento mais favorável a uma das posições acerca da responsabilidade civil por acidentes causados por animais, os litigantes poderiam direcionar seus fundamentos, “escolhendo”, assim, a Turma para a qual seus recursos irão.

Por sorte, a jurisprudência do STJ sobre o tema é pacífica, de modo que não foram encontrados recursos contraditórios nas duas Seções. Ambas têm jurisprudência dominante no sentido de que as concessionárias de rodovias são objetivamente responsáveis por danos oriundos de animais na pista. Tanto é assim que não foram encontrados Embargos de Divergência¹³² sobre a matéria no “site” do STJ.

De qualquer modo, a possibilidade de surgirem decisões e acórdãos contraditórios entre Seções de Direito Público e de Direito Privado do STJ levou o relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino a sugerir como Questão de Ordem, no REsp nº 1.9087.38/SP, que esse recurso fosse afetado para julgamento segundo o rito dos recursos repetitivos, com o objetivo de prevenir divergência interna de entendimentos entre a Primeira e a Segunda Seção.

EMENTA – STJ. Proposta de Afetação no Recurso Especial nº 1908738/SP (2020/0195569-0). Corte Especial. Julgado 22/9/2021. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. DIREITO CIVIL, ADMINISTRATIVO E DO CONSUMIDOR. COLISÃO DE VEÍCULO COM ANIMAL NA PISTA DE ROLAMENTO. RODOVIA CONCEDIDA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA CONCESSIONÁRIA. 1. Caso concreto em que a concessionária da rodovia foi condenada a pagar indenização por danos morais e materiais ao motorista, em virtude da colisão do veículo com animal bovino que se encontrava na pista de rolamento, tendo havido recurso especial pela concessionária visando eximir-se dessa responsabilidade. 2. Delimitação da controvérsia afetada: (a) responsabilidade (ou não) das concessionárias de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento; e (b) caráter objetivo ou subjetivo dessa responsabilidade à luz do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões. 3. RECURSO ESPECIAL AFETADO AO RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.¹³³

¹³²Os Embargos de Divergência estão previstos no art. 1.043 do Código de Processo Civil de 2015 e têm por objetivo pacificar a jurisprudência interna do STJ e do STF. Nos termos do mesmo art.1.043: “é embargável o acórdão de órgão fracionário que: “I - em recurso extraordinário ou em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, sendo os acórdãos, embargado e paradigma, de mérito; ”“III - em recurso extraordinário ou em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, sendo um acórdão de mérito e outro que não tenha conhecido do recurso, embora tenha apreciado a controvérsia;”

¹³³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Proposta de Afetação no Recurso Especial nº 1908738/SP (2020/0195569-0)**. DJe em 25 nov. 2021.

4.2 Tema 1122 do Superior Tribunal de Justiça

Na seguinte sessão de julgamento, em 17/11/2021, a Corte Especial do STJ acatou o pedido do referido Ministro Paulo de Tarso e decidiu, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos, nos termos dos artigos 1.036 do CPC¹³⁴ e art. 257-C do RISTJ.¹³⁵

Na ocasião, em 17/11/2021, o Ministro indicou que as condições necessárias à afetação do recurso foram observadas, pois o recurso escolhido como representativo da controvérsia reunia os requisitos de admissibilidade e também porque o quesito da multiplicidade recursal foi atendido. Isso porque, segundo a decisão, foram encontrados aproximadamente 13 acórdãos e 287 decisões monocráticas na seção do site do STJ dedicada à jurisprudência.¹³⁶

A afetação do recurso foi motivada pelo fato de o Ministro Paulo de Tarso Sanseverino haver notado “dualidade de fundamentos para se imputar responsabilidade à concessionária”.¹³⁷ É que, como explicado, a Lei das Concessões de Serviços Públicos e o CDC fundamentam a responsabilidade civil das concessionárias de serviço público.

A fim de se evitar que sejam proferidos acórdãos contraditórios, a depender da lei utilizada como parâmetro, foram afetadas as seguintes questões, citadas na referida Ementa: “(a) responsabilidade (ou não) da concessionária de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento; e (b) caráter objetivo ou subjetivo dessa responsabilidade à luz do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões.”

De antemão, percebe-se o primeiro ponto de destaque da proposta e, mais tarde, do julgamento do STJ a respeito da matéria. Pelo exposto no item “a” da proposta de afetação acima, o STJ se propôs a discutir apenas a responsabilidade civil das concessionárias em caso de acidentes provocados por animais domésticos na pista, não se incluindo os animais silvestres. Os animais domésticos integram a fauna doméstica que, por sua vez definida, nos termos da Instrução Normativa nº 7, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) como:

Art. 2º Para os efeitos dessa instrução normativa, considera-se:

IV - fauna doméstica: conjunto de espécies da fauna cujas características biológicas, comportamentais e fenotípicas foram alteradas por meio de processos tradicionais e

¹³⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Acesso> em: 2 fev. 2015. Art. 1.036: Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

¹³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Regimento Interno**. Art. 257-C. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

¹³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Proposta de Afetação no Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 25 nov. 2021.

¹³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça **Proposta de Afetação no Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 25 nov. 2021.

sistematizados de manejo e melhoramento zootécnico tornando-as em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável, mas diferente da espécie silvestre que os originou.¹³⁸

São exemplos de animais domésticos os bovinos (vacas e bois), equinos (cavalos e éguas), ovinos (ovelhas) e outros. A fauna silvestre (composta por animais silvestres) é também definida na mesma Instrução Normativa e subdividida em silvestre nativa e silvestre exótica, sendo:

V - fauna silvestre exótica: conjunto de espécies cuja distribuição geográfica original não inclui o território brasileiro e suas águas jurisdicionais, ainda que introduzidas, pelo homem ou espontaneamente, em ambiente natural, inclusive as espécies asselvajadas e excetuadas as migratórias;

VI - fauna silvestre nativa: todo animal pertencente a espécie nativa, migratória e qualquer outra não exótica, que tenha todo ou parte do seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro ou águas jurisdicionais brasileiras;¹³⁹

São exemplos de animais silvestres as capivaras, a onça, o lobo-guará, o tamanduá-bandeira e vários outros.

Como será discutido mais adiante, a delimitação da controvérsia relativa à responsabilidade tratada neste estudo foi um dos destaques do julgado a respeito do tema, sobretudo ao se considerar que o tratamento jurídico a ser dado por acidentes envolvendo animais domésticos e silvestres deve ser diferente, em razão das circunstâncias que envolvem os incidentes causados por cada um deles.

O segundo ponto de destaque, trazido pelo julgado, foi a da responsabilidade das concessionárias ser subjetiva ou objetiva quando ela for analisada segundo os ditames da Lei de Concessão de Serviços Públicos e do CDC. Esse tema, já abordado, será objeto de novos comentários quando for tratado sobre os fundamentos do acórdão que pacificou o Tema nº 1122. A seguir, vêm os fundamentos jurídicos e a conclusão a que o STJ quanto ao Tema nº 1122.

4.3 Julgamento do Tema nº 1122 do Superior Tribunal de Justiça

Quase três anos após a afetação do tema, a Corte Especial do STJ, em 21/8/2024 finalmente julgou o Tema nº 1122, fixando a seguinte tese: "As concessionárias de rodovias respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundo de acidentes causados pela presença de animais domésticos nas pistas de rolamento, aplicando-se as regras do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões"¹⁴⁰.

¹³⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. **Instrução Normativa Ibama nº 7, de 30 de abril de 2015**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

¹³⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. **Instrução Normativa Ibama nº 7, de 30 de abril de 2015**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

¹⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738-SP (2020/0195569-0)**. DJe em 21 ago. 2024.

Mais importante do que entender a conclusão a que o Tribunal chegou é compreender os fundamentos utilizados para tal. Antes, no entanto, é necessário contextualizar brevemente a causa piloto: o REsp nº 1.908.738 / SP originou-se de um acidente automobilístico envolvendo Marcelino Rosa da Silva Júnior que, em determinado momento de seu trajeto, chocou-se com um bovino que se encontrava na pista de rolamento. Ele ingressou na justiça para requerer o pagamento de danos morais e patrimoniais pela Concessionária das Rodovias Ayrton Senna e Carvalho Pinto S/A Ecopistas¹⁴¹.

Após ser condenada em primeira instância e, em vão, recorrer ao Tribunal de Justiça de São Paulo, a concessionária interpôs recurso especial, argumentando, em resumo, que a decisão recorrida violou os seguintes dispositivos: I) art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor, sob o fundamento de que não houve descumprimento do dever de informação; II) art. 14, § 3º, II, do CDC; III) pois não existir nexos causal entre a conduta da concessionária e o acidente sofrido pelo usuário da rodovia; IV) art. 936, do Código Civil, eis que a culpa do acidente, na verdade, foi do dono do animal que ingressou na pista; V) art. 22 do CDC, já que não houve má prestação do serviço.¹⁴²

A decisão sobre a afetação do tema determinou também o prazo para que eventuais interessados manifestassem interesse em participar do processo como *amicus curae*. Assim o fez a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), que ingressou no feito após a autorização do STJ. Tanto em sua petição, quanto na sustentação oral, a ABCR defendeu a não responsabilidade das concessionárias nas hipóteses de acidentes provocados por animais na pista. Entre outras questões, no que tange à segurança dos usuários, a associação alegou que as obrigações das concessionárias estão adstritas ao previsto nos editais de concessão das rodovias. Especificamente, do edital de concessão da rodovia Ayrton Senna, constam as obrigações de: (I) prover periodicamente monitoramento terrestre, por meio de veículo equipado com sistema de comunicação e com GPS; (II) disponibilizar sistema de atendimento amplo ao usuário, (III) e oferecer unidades móveis especialmente destinadas à remoção de animais, tão logo sejam eles identificados.¹⁴³

¹⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 21 ago. 2024.

¹⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 21 ago. 2024.

¹⁴³ AYRES BRITTO CONSULTORIA JURÍDICA E ADVOCACIA. **Sustentação Oral - Tema Repetitivo 1122** - Orlando Magalhães Maia Neto. 21 de agosto de 2024. 13:36. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em: 29 jan. 2025.

Segundo a ABCR, exigir que as concessionárias se mobilizem a ponto de evitar todo e qualquer acidente na pista, independentemente de ter seguido todas as medidas de segurança previstas no contrato, implica o dever combinatório de “onisciência fiscalizatória e onipresença física”. Para o advogado da parte, considerar as concessionárias responsáveis por todo e qualquer acidente na pista acarreta a exigência de que essas empresas sejam capazes de sanar “imediate e materialmente, metro a metro, segundo a segundo, toda e qualquer intercorrência que possa a vir a acontecer”.¹⁴⁴

O recorrente destacou ainda que a permanência de animais nas pistas, ainda que por apenas uma fração de segundos, é capaz de causar acidentes. Em hipóteses como essa, segundo o causídico, não seria razoável responsabilizar as empresas concessionárias. Do contrário, seria caracterizar as concessionárias de rodovias, ao mesmo tempo, como seguradoras universais. Só que, nessa hipótese, diferentemente das empresas de seguro, as concessionárias não teriam outro modo de cobrar os prêmios dos segurados (no caso dos usuários), senão pelo aumento da tarifa, única forma de aferição dos lucros que essas empresas têm.

Apresentados os argumentos das partes, cabe apresentar os fundamentos utilizados pelo STJ para chegar à tese fixada e, mais tarde, analisá-los.

4.5 Fundamentos do Acórdão de Desprovisionamento do Resp N° 1.9087.38/SP de 2020

Como visto, a Corte Especial do STJ fixou como tese do Tema 1122 o entendimento de que “as concessionárias de rodovias respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundos de acidentes causados pela presença de animais domésticos nas pistas de rolamento, aplicando-se as regras do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões.”¹⁴⁵

A primeira questão tratada no julgamento foi a do caráter objetivo ou subjetivo da responsabilidade das concessionárias de rodovias, em casos de acidentes causados por animais, à luz do CDC e da Lei das Concessões. A análise foi breve e, no acórdão, concluiu-se que a responsabilidade civil das concessionárias nos casos de acidentes causados por animais na pista deve ser objetiva, segundo os ditames da teoria do risco administrativo.

¹⁴⁴ AYRES BRITTO CONSULTORIA JURÍDICA E ADVOCACIA. **Sustentação Oral - Tema Repetitivo 1122** - Orlando Magalhães Maia Neto. 21/8/2024. 6:55-6:58. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em: 29 jan. 2025.

¹⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 21 ago. 2024.

Para embasar esse entendimento, o voto do relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino colacionou diversos julgados do STJ, entre os quais o AgInt no REsp nº 1.646.967/RJ, relatoria do Ministro Moura Ribeiro, julgado em 24 de abril de 2020, que estabeleceu:

A jurisprudência desta Corte já firmou o entendimento de que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não usuários do serviço, segundo o art. 37, § 6º, da CF. Essa responsabilidade objetiva baseia-se na teoria do risco administrativo, segundo a qual basta a prova da ação, do dano e de um nexo de causa e efeito entre ambos.¹⁴⁶

Embora se compreenda a utilização de fundamentos *per relationem* como forma de demonstrar que a jurisprudência da Corte é pacífica nesse ponto, é se notar que a mera referência ao art. 37, § 6º da Constituição Federal serviria ao propósito de fundamentar essa tese.

Já no que tange à incidência do CDC sobre as relações jurídicas entre concessionárias de serviço público e usuário, o voto do Ministro Ricardo Villas Boas Cuêva ressaltou que a Lei das Concessões de Serviços Públicos e o CDC preveem, respectivamente, nos arts. 7º e 22, a aplicação das relações de consumo aos usuários de serviços públicos.

Dessa forma, tendo esclarecido (e ratificado a jurisprudência pacífica do STJ) que a responsabilidade das concessionárias é objetiva, nos termos da Lei das Concessões e do CDC e, na hipótese de acidentes causados por animais na pista, passou-se à segunda questão, “responsabilidade (ou não) da concessionária de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento,” concluindo-se que as concessionárias devem sim ser responsabilizadas por acidentes desse tipo.

Vários fundamentos foram utilizados para embasar essa decisão. Um deles foi a prevalência do princípio da proteção da vítima. Tal como relatado no Capítulo 1, o enfoque da responsabilidade civil mudou ao longo da história. Se antes era punir o infrator, com o passar do tempo, passou a ser garantir à vítima a justa compensação pelos danos sofridos. Com base nisso, o Ministro relator Ricardo Villas Boas Cueva, em 21/8/2024, concluiu que não seria razoável “submeter a vítima de um acidente ao martírio de identificar o suposto proprietário do animal que ingressou na pista de rolamento, demandá-lo judicialmente e produzir provas sobre a propriedade do semovente.”¹⁴⁷

Outro fundamento utilizado foi o princípio da prevenção. Segundo o acórdão, esse princípio deveria ser aplicado ao caso concreto, pois “o ingresso de animais na pista é

¹⁴⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.646.967/RJ**. Terceira Turma. Dje em 23 abr. 2020.

¹⁴⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. Dje em 21 ago. 2024.

previsível”.¹⁴⁸ Como forma de embasar sua tese, foram colacionadas ao acórdão algumas obras doutrinárias, entre as quais a de Juarez Freitas que, em relação ao tema, afirmou:

O princípio da prevenção, no Direito Administrativo, estatui, com aplicabilidade direta, que o Poder Público, na certeza de que determinada atividade futura acarretará um dano juridicamente injusto, encontra-se forçado a coibi-la, desde que no rol das suas atribuições e possibilidades orçamentárias. Dito às claras, presentes os requisitos, tem o dever incontornável de agir preventivamente, sob pena de responsabilidade por omissão específica. (...) Tal certeza não comporta tergiversações ou evasivas, embora não se cuide de uma certeza apodíctica ou mecânica. Há certeza, entretanto, mais do que suficiente de que determinado prejuízo ocorrerá (no caso, milhares de mortes, perfeitamente evitáveis) se a rede de causalidade não for, em tempo hábil, interrompida. O ponto relevante é que não se admite a inércia do Estado. A omissão é uma causa jurídica de evento danoso, não mera condição. Eis, sem tirar nem acrescentar, o princípio constitucional da prevenção, nos seus elementos de fundo: (a) a alta e intensa probabilidade (certeza) de dano especial e anômalo: (b) atribuição e possibilidade de o Poder Público evitá-lo e (c) o ônus estatal, se for o caso, de produzir a prova de excludente do nexo de causalidade.¹⁴⁹

Em razão do princípio prevenção, cita-se, no acórdão, que os contratos de concessão de rodovias estabelecem cláusulas voltadas à segurança dos usuários, tais como: “obrigação de apreensão dos animais nas faixas de domínio, inclusive com a utilização de veículos apropriados”¹⁵⁰ e “manutenção de bases operacionais com equipamentos adequados a tal finalidade, distribuídas ao longo das rodovias ” e combate a incêndios.¹⁵¹ Essas previsões representam padrões mínimos de segurança a serem observados pelas concessionárias. Por isso, “não podem, portanto, ser utilizados como balizas para a definição da responsabilidade civil pelos acidentes causados pelo ingresso dos animais nas pistas, conforme sustenta a ABCR”¹⁵²

4.6 Análise dos Fundamentos e da Tese Firmada sobre o Tema nº 1122 do STJ

O julgamento do Tema nº 1122 recebeu elogios e algumas poucas críticas. O primeiro ponto a se destacar é a iniciativa do Tribunal de buscar remediar futuras controvérsias entre o entendimento firmado pela Primeira e Segunda Turmas do STJ. Como se destacou, a depender dos fundamentos utilizados, os recursos a respeito da matéria podem ser direcionados a Seções diferentes do STJ o que pode, por sua vez, ainda que de maneira improvável, culminar em julgamentos contraditórios. Logo, é importante a iniciativa do STJ de explicitar a jurisprudência

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1.9087.38 / SP (2020/0195569-0)**.DJe em 21 ago. 2024.

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1.9087.38 / SP (2020/0195569-0)**.DJe em 21 ago. 2024.

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. DJe em 21 ago. 2024.

¹⁵¹ Nos termos do REsp nº 1908738/SP, a obrigação foi prevista no Programa de Exploração da Rodovia (PER) da BR-163 (trecho de 847,20 km, com início na divisa com o estado de Mato Grosso).

¹⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1.9087.38 / SP (2020/0195569-0)**.DJe em 21 ago. 2024.

há muito estabelecida pelo Tribunal e afastar quaisquer dúvidas quanto à incidência da responsabilidade civil objetiva das concessionárias de rodovias, em caso de acidentes causados por animais.

No curso do que foi decidido no Tema ° 1122 do STJ, a próxima questão a ser pacificada pelo STJ, ao que indica, foi a competência interna do Tribunal em relação às ações regressivas de seguradoras frente às concessionárias de serviço público em caso de acidentes provocados por animais.

Há decisões tanto da Primeira, quanto da Segunda Seção, suscitando conflito negativo de competências. No caso do Recurso Especial nº 2130217/MG (2023/0393109-9), julgado em 29 de abril de 2024, a relatora Ministra Regina Helena Costa suscitou o conflito de competência, sob o fundamento de que “a presença de empresa estatal na lide não atrai, por si só, a competência da Primeira Seção, ainda menos o fará a presença de empresa privada, como no caso concreto”. Complementou que “a lide destes autos se refere à responsabilidade civil extracontratual de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público em face de terceiro não usuário do serviço público - não estando em discussão eventual falha na prestação do serviço público.”¹⁵³

Por sua vez, em ação de temática semelhante, no Agravo em Recurso Especial nº 2522554/SP (2023/0445755-3), Primeira Turma, julgado em 2 de setembro de 2024, o Ministro Marco Aurélio Belizze, em seu voto, chegou à conclusão diametralmente oposta e determinou a redistribuição do processo à Primeira Seção do STJ.¹⁵⁴ Cabe aguardar quando tal avença será decidida...

Outra questão surgida foi sobre a delimitação do tema com relação aos animais envolvidos nos acidentes. Tal como esclarecido, há diferenças substanciais entre os animais silvestres e os domésticos, do que se pode deduzir que o STJ excluiu os animais silvestres do alcance do Tema nº 1122 do STJ propositalmente.

Esse propósito, no entanto, suscita dúvidas. No Agravo em Recurso Especial nº 2546785/GO (2024/0009187-6), Quarta Turma, julgamento monocrático em 23/4/2024, sobre a responsabilidade civil de concessionária de rodovia por acidente provocado por animal

¹⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2130217/MG (2023/0393109-9)**. Dje em 22 abril. 2024

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2522554/ SP (2023/0445755-3)**. Dje em 2 set. 2024.

silvestre na pista, o relator Ministro Marco Buzzi determinou a baixa dos autos ao Tribunal de origem até o julgamento do Tema nº 1122 do STJ.¹⁵⁵

No caso relatado, não fica claro se o Ministro se equivocou quanto à temática do julgado ou se propositalmente entendeu que a diferença entre situações envolvendo animais domésticos e silvestres é pouco relevante para o propósito da aplicação do Tema nº 1122.

Do mesmo modo, no julgamento do Recurso Especial nº 1875106 - MS (2020/0117487-3), Quarta Turma, julgado em 8 de junho de 2020, o relator Ministro Raul Araújo reconheceu a responsabilidade objetiva da Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A., sob o fundamento de que a presença de animal silvestre na pista de rolamento constitui fortuito interno.¹⁵⁶

Analisando o atual estado da arte da jurisprudência do STJ, é de se esperar que, se de fato houver afetação para tratar especialmente da responsabilidade civil das concessionárias por acidentes envolvendo animais silvestres na pista, a conclusão seja idêntica à do Tema nº 1122. Isso porque se observa a tendência do Tribunal em responsabilizar as concessionárias de rodovias quase que de forma ilimitada.

No entanto, o ponto mais controverso do entendimento firmado com relação ao Tema nº 1122 do STJ diz respeito à responsabilidade (ou não) da concessionária de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento. Nesse ponto, concentram-se as maiores críticas e preocupações em relação à maneira como o Tema repetitivo será tratado futuramente pelo STJ e pelos demais Tribunais do país. De um lado, se é razoável privilegiar a proteção da vítima ante a dificuldade de se identificar o dono do animal para só então poder responsabilizá-lo, de outro, há de se levar em conta algumas ponderações feitas por Wilson Accioli de Barros Filho a respeito do tema deste trabalho.

Sete anos antes da consolidação da jurisprudência do STJ a respeito da matéria, Barros Filho havia notado a tendência de os tribunais brasileiros, independentemente das circunstâncias, responsabilizarem as concessionárias de rodovias pelos acidentes provocados por animais na pista. Ela já alertava para o fato de, frequentemente, as concessionárias de rodovias serem responsabilizadas por acidentes na pista causados por animais, a despeito das nuances do caso concreto.¹⁵⁷

¹⁵⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2546785/GO (2024/0009187-6)**. Dje em 22 abril 2024.

¹⁵⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1875106 - MS (2020/0117487-3)**. Dje em 26 ago. 2020.

¹⁵⁷DE BARROS FILHO, Wilson Accioli. **A (ir) responsabilidade civil do concessionário de serviço público por animal na pista**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 191 2017, p. 66-77. p. 70.

Nesse sentido, esse autor observou que constantemente as concessionárias eram responsabilizadas sob o fundamento genérico de que elas possuem o dever de segurança previsto no art. 6º do CDC. Esse dever diz respeito “a aspectos relacionados à própria utilização da estrada de rodagem, como, por exemplo, manter sinalização adequada, evitar animais na pista, buracos ou outros objetos que possam causar acidentes, dentre outros.” Um exemplo nesse sentido é o Recurso Especial nº 1872260 SP (2019/0371145-7):

EMENTA – STJ. **Recurso Especial nº 1872260 SP (2019/0371145-7)**. Terceira Turma. Relator Ministro Marco Aurélio Belizze. Julgado em: 4 de outubro de 2020 RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. ROUBO COM EMPREGO DE ARMA DE FOGO COMETIDO CONTRA OS AUTORES ENQUANTO AGUARDAVAM NA FILA DO PEDÁGIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE ENFRENTOU TODAS AS QUESTÕES SUSCITADAS PELAS PARTES. RESPONSABILIDADE CIVIL DA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA. INEXISTÊNCIA. EXCLUDENTE DE ILICITUDE. FATO DE TERCEIRO. ROMPIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA AÇÃO. EXTENSÃO DOS EFEITOS À SEGUNDA RÉ - FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO -, CONSIDERANDO O RECONHECIMENTO DE SUA RESPONSABILIDADE EXCLUSIVAMENTE SUBSIDIÁRIA. RECURSO PROVIDO. 1. A questão discutida consiste em saber, a par da existência de negativa de prestação jurisdicional por parte do Tribunal de origem, se a recorrente - concessionária de rodovia possui responsabilidade por crime de roubo com emprego de arma de fogo cometido contra os recorridos, quando estavam parados na fila do pedágio. 2. Tendo o Tribunal de origem analisado todas as questões suficientes ao deslinde da controvérsia, não há que se falar em negativa de prestação jurisdicional. 3. Conquanto as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público tenham responsabilidade objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, não há como responsabilizar a concessionária de rodovia pelo roubo com emprego de arma de fogo cometido contra seus respectivos usuários, por se tratar de nítido fortuito externo (fato de terceiro), o qual rompe o nexo de causalidade. 3.1. Com efeito, o dever da concessionária de garantir a segurança e a vida dos cidadãos que transitam pela rodovia diz respeito a aspectos relacionados à própria utilização da estrada de rodagem, como, por exemplo, manter sinalização adequada, evitar animais na pista, buracos ou outros objetos que possam causar acidentes, dentre outros, não se podendo exigir que a empresa disponibilize segurança armada na respectiva área de abrangência, ainda que no posto de pedágio, para evitar o cometimento de crimes. 3.2. A causa do evento danoso - roubo com emprego de arma de fogo contra os recorridos não apresenta qualquer conexão com a atividade desempenhada pela recorrente, estando fora dos riscos assumidos na concessão da rodovia, que diz respeito apenas à manutenção e administração da estrada, sobretudo porque a segurança pública é dever do Estado. 4. Embora a Fazenda Pública Estadual não tenha interposto recurso contra o acórdão recorrido, não há como permanecer a sua condenação de forma isolada, pois o único fundamento utilizado foi a sua responsabilidade subsidiária, e não solidária. Assim, afastando-se a condenação da concessionária (principal), também deverá ser afastada a do ente público (subsidiária). 5. Recurso especial provido. ¹⁵⁸

É também frequente a fundamentação no sentido de afastar a excludente de responsabilidade do caso fortuito, argumentando-se que mesmo se reconhecendo que um

¹⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1872260 SP (2019/0371145-7)**. Terceira Turma. Dje em 6 out. 2022

animal “na pista de rolamento configura caso fortuito, trata-se de um fortuito interno, por consistir em risco inerente à atividade desenvolvida pela concessionária, constatação esta que obsta a incidência da causa excludente de responsabilidade.” Exemplo desse caso é a Apelação nº 10000230025652001 MG:

EMENTA - Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação nº 10000230025652001 MG**. 13ª Câmara Cível. Relator: Maria Luiza Santana Assunção. Julgado em 02/03/2023, APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - ACIDENTE OCORRIDO EM RODOVIA SOB CONCESSÃO - - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO - RELAÇÃO DE CONSUMO - ART. 14 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - ANIMAL NA PISTA DE ROLAMENTO - FORTUITO INTERNO - CAUSA EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE NÃO CONFIGURADA - DANOS MORAIS CARACTERIZADOS. 1. A concessionária de rodovia, pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços públicos, responde objetivamente pelos danos que seus agentes causarem ao usuário da rodovia, por ação ou por omissão. 2. O preço cobrado a título de pedágio tem natureza jurídica de tarifa, o que implica no reconhecimento de que a relação existente entre a concessionária de rodovia e os motoristas que trafegam na malha sob sua administração é de natureza consumerista, sendo aplicável, portanto, a regra insculpida no art. 14 do CDC. 3. Ainda que se reconheça que a existência de animal na pista de rolamento configura caso fortuito, trata-se de um fortuito interno, por consistir em risco inerente à atividade desenvolvida pela concessionária, constatação esta que obsta a incidência da causa excludente de responsabilidade. 4. A submissão do motorista do veículo ao acidente, por si só, já se revela capaz de gerar abalo psicológico.¹⁵⁹

Nenhuma das fundamentações exemplificadas está errada. De fato, ambas as conclusões são compatíveis com o disposto no CDC, o qual, como já foi extensivamente desenvolvido anteriormente, tem aplicação no caso das concessionárias de rodovias.

O que causa preocupações é a desconsideração das circunstâncias fáticas do acidente que deu ensejo à responsabilização das concessionárias. O amplamente referido exemplo do REsp 1.908.738 / SP, causa-piloto do Tema Repetitivo nº 1.122 do STJ, ilustra bem essa questão. Embora a ABCR tenha comprovado que a concessionária cumpriu todos os deveres de segurança previstos no edital da concessão e que o acidente não foi causado por má prestação no exercício de umas dessas incumbências, o STJ afastou essa alegação, fundamentando que

as regras contratuais que impõem a instalação de bases operacionais com distâncias máximas entre elas, bem como a realização de rondas periódicas com intervalos máximos e a previsão de tempo máximo para o atendimento de ocorrências representam apenas padrões **mínimos** a serem observados pelas concessionárias.¹⁶⁰

De fato, as regras contratuais preveem padrões mínimos de segurança. No entanto, é importante saber o limite “máximo” e alcançável desse padrão de segurança. Não havendo um

¹⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação nº 10000230025652001 MG**. 13ª Câmara Cível. Dje em 31 jan. 2023.

¹⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Recurso Especial nº 1.9087.38 / SP (2020/0195569-0)**.DJe em 21 ago. 2024.

padrão “máximo” de segurança a que as concessionárias devem atender, torna-se possível subverter os ditames da teoria do risco administrativo e tornar essas empresas seguradoras universais.

Isso porque, se ficar comprovado que a concessionária de rodovia tomou todas as precauções necessárias, como manutenção de um sistema de segurança, e o cercamento de trechos de maior risco de acidentes, bem como que mantinha todos os requisitos de segurança (contratuais e não contratuais) necessários para garantir a segurança, não há razões cabíveis para que ela seja punida. Ainda que, por força do princípio da prevenção, caiba às concessionárias buscar soluções para evitar a ocorrência de acidentes, como os analisados neste trabalho, eis que são previsíveis, é forçoso reconhecer que há situações em que, por mais diligentes que as concessionárias sejam, não há como evitar tais ocorrências.

Uma hipótese que ilustra essa conjectura é o caso hipotético em que um bovino, transportado em um caminhão boiadeiro, acabe caindo na pista, por razões de superlotação no caminhão ou de má conservação do veículo, e termine por causar acidentes. Pode-se perceber que, nessa situação, o acidente causado por animal na pista, embora seja um fato abstratamente previsível, nessa hipótese, em específico, é completamente imprevisível. Afinal, não há como prever qual caminhão, entre os tantos caminhões boiadeiros que atravessam as rodovias brasileiras, poderia causar aquele incidente naquela hora e naquele exato local.

Outra eventualidade totalmente imprevisível e inevitável é a invasão, na pista, de um cavalo que escapa de uma propriedade rural limítrofe a uma rodovia, salta a cerca que separa o local e a rodovia e, segundos depois, causa acidentes. Nesse caso, só seria possível evitar tal acidente se a concessionária contasse com uma equipe de vigilância extensa e numerosa o bastante para fiscalizar todos os trechos da rodovia.

Os dois exemplos acima não pretendem defender a tese de que as concessionárias de rodovias nunca devem ser responsabilizadas por acidentes causados por animais na pista. Na verdade, pretende-se, com isso, apenas destacar o que argumenta Barros Filho sobre “a importância em se discutir a intensidade e o grau de relevância do nexo de causalidade para fins de se permitir responsabilizar o ente público por ação ou omissão.” Demonstra-se que o caso concreto e as provas que dele derivam são de extrema importância para avaliar a responsabilidade civil das concessionárias. É que a teoria do risco administrativo, além de

prever a figura das excludentes de ilicitude, “permite discutir níveis de proporcionalidade do nexo causal entre a omissão e o dano”.¹⁶¹

Assim, a depender do caso concreto, será cabível responsabilizar ou não as concessionárias de rodovias. E mais, o montante dos danos patrimoniais e morais a ser pago pelas concessionárias deve variar segundo o grau de possibilidade concreta de elas evitarem os acidentes. Não é razoável punir a empresa em montante semelhante nas hipóteses em que o animal entrou na pista e, segundos depois, causou um acidente, da hipótese em que o animal fica horas na faixa de tráfego ou no acostamento antes de provocar o acidente.

Em suma, o que se pretende com essa respeitosa crítica é chamar a atenção para a necessidade de se avaliar o caso concreto, a fim de se analisar com mais propriedade e equilíbrio a responsabilidade civil das concessionárias de rodovias em casos de acidentes provocados por animais domésticos na pista.

Percebe-se, na atual jurisprudência do STJ e dos tribunais de justiça, a posição cômoda adotada por juízes em condenar as empresas, sob o legítimo fundamento da ocorrência de fortuito interno, sem, no entanto, indicar como e em quais condições o concessionário poderia ter agido no sentido de evitar o dano.¹⁶²

Em muitos casos, tal como observado no próprio REsp nº 1.908.738 /SP, fundamenta-se a responsabilidade civil da concessionária sob o argumento de que é seu papel zelar pela segurança dos usuários, sendo a ocorrência de fatos que ocorram nas pistas hipóteses de fortuito interno (o que é verdade). No entanto, muitas das vezes, não se leva em conta que, mesmo no caso de fortuito interno, é possível se exonerar da obrigação se for comprovado, fato preciso e determinado, sua inevitabilidade.

¹⁶¹ DE BARROS FILHO, Wilson Accioli. **A (ir) responsabilidade civil do concessionário de serviço público por animal na pista**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 191 2017, p. 66-77. p. 71

¹⁶² DE BARROS FILHO, Wilson Accioli. **A (ir) responsabilidade civil do concessionário de serviço público por animal na pista**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 191 2017, p. 66-77. P. 71.

CONCLUSÃO

A responsabilidade civil das concessionárias de rodovias é um tema tão relevante, quanto interessante, tendo em vista que a boa compreensão acerca do assunto requer conhecimento, tanto do ramo do Direito Público, quanto do Direito Privado. Quanto a este, o trabalho teve o objetivo de apresentar brevemente, no capítulo 1, o conceito e as características da responsabilidade civil, bem como discutir como a responsabilidade civil objetiva foi, aos poucos, passando a ter maior destaque e importância, a ponto de se tornar a regra em um dos ramos mais relevantes do Direito Civil na contemporaneidade: o Direito do Consumidor.

No capítulo seguinte, as atenções do trabalho se voltaram à trajetória histórica da responsabilidade civil do Estado no Brasil, desde a sua gênese, quando a responsabilidade civil era limitada à figura do agente público, até a promulgação da Constituição Federal, que tratou do tema no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo legal representou um importante avanço na proteção dos cidadãos em face de atos praticados pelo Estado, pois expandiu de sobremaneira o alcance da responsabilidade civil objetiva do Estado

Para melhor compreender o impacto desse artigo, foram explicados os conceitos de serviço público e de concessão de serviço público. Finalmente, reunido todo o arcabouço teórico necessário para o entendimento acerca da responsabilidade civil das concessionárias de serviço público (responsabilidade civil, responsabilidade civil do Estado, formas de prestação de serviços públicos), foram identificados os seus fundamentos legais.

Nessa importante seção do trabalho, chegou-se à conclusão de que tanto a responsabilidade civil objetiva, quanto a teoria do risco administrativo fundamentam a responsabilização das concessionárias de serviço público. Para ilustrar essa situação, o trabalho trouxe à baila o REsp nº 1.908.738 / SP, que afetou duas questões importantes relativas à responsabilidade civil das concessionárias de rodovias, em caso de acidentes causados por animais na pista:

- (a) Responsabilidade (ou não) da concessionária de rodovia por acidente de trânsito causado por animal doméstico na pista de rolamento; e
- (b) caráter objetivo ou subjetivo dessa responsabilidade à luz do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões.

Ao julgar o recurso, que foi afetado ao rito dos recursos especiais repetitivos, o STJ chegou à conclusão de que: “As concessionárias de rodovias respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundos de acidentes causados pela presença de animais domésticos nas pistas de rolamento, aplicando-se as regras do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões”.

Sobre o julgado, há de ressaltar que o STJ não estava diante de um conflito de fácil resolução. Se, por um lado, não é razoável exigir das vítimas que tenham a difícil tarefa de encontrar os responsáveis pelos cuidados do animal doméstico causador dos danos, por outro lado, corre-se o risco de onerar excessivamente as concessionárias de rodovias por danos que nem sempre poderiam evitar.

Apesar das breves críticas apresentadas, é forçoso reconhecer que o STJ andou bem ao estabelecer o enunciado previsto no Tema nº 1.122 do STJ e privilegiar a proteção da vítima. Também é notória e digna de aplausos a iniciativa do Tribunal em evitar o surgimento de jurisprudência contraditória nas duas Seções do Tribunal, embora isso parecesse improvável, em razão da jurisprudência do tribunal ser pacífica quanto à responsabilidade objetiva das concessionárias de rodovias.

Quanto a esse ponto, embora pareça redundante outra vez reconhecer que a responsabilidade das concessionárias de serviço deve ser objetiva em relação aos usuários e não-usuários, a decisão do STJ também merece elogios nesse ponto. Afinal, ela é condizente não apenas com a jurisprudência do STF, mas também (como visto nos capítulos anteriores) com a doutrina e a legislação.

O único ponto de preocupação é que, com a publicação do enunciado, o próprio STJ e, principalmente os tribunais, passem a utilizar o enunciado do Tema nº 1.122 do STJ como único fundamento para condenar as concessionárias de rodovias por acidentes causados na pista, não se levando conta as provas dos autos e, sobretudo, as nuances do caso concreto. Isso porque, se no STJ, a discussão acerca dos fatos e provas é limitada pela incidência da Súmula nº 7 do STJ, nos juízos e tribunais há maior liberdade para produção de provas e para análise dos fatos.

Isso é ainda mais importante no caso da responsabilidade civil em caso de acidentes provocados por animais, pois, nesses casos, a incidência das excludentes de responsabilidade depende, sobretudo, da análise dos fatos e das circunstâncias a que se deu o acidente, tal como foi discutido na sessão anterior.

Observadas essas premissas, será possível conciliar as teses defendidas no Tema nº 1.122 do STJ, com as garantias das concessionárias de comprovar a ocorrência de excludentes

de responsabilidade, de modo a garantir a um só tempo a proteção à vítima, a segurança jurídica e incidência da responsabilidade civil objetiva.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense 2012. *E-book*.

AYRES BRITTO CONSULTORIA JURÍDICA E ADVOCACIA. **Sustentação Oral - Tema Repetitivo 1122** - Orlando Magalhães Maia Neto. 21 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em: 29 jan. 2025.

BEDENDI, Luiz Felipe Ferrari. **Responsabilidade Civil do Estado**. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). Responsabilidade Civil. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2015.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 4. ed. B. Aires: El Ateneo, 1947. t. 1.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada no dia 24 fev. 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 nov. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 mar. 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.681, de 7 dezembro de 1912**. Regula a responsabilidade civil das estradas de ferro. Site do Planalto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/c>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. **Instrução Normativa Ibama nº 7, de 30 de abril de 2015**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/> Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e

permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça**. Art. 9º, § 2º, XIV Disponível em: <https://www.stj.jus.br/> Acesso em: 25 jan. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial nº 331.801/RJ**. DJ em 22 nov. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial nº 467883/RJ (2002/0127431-6)**. Julgado em 17 jun. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Proposta de Afetação no Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. Corte Especial. DJe em 25 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1908738-SP (2020/0195569-0)**. Corte Especial. DJe em 21 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2522554/ SP (2023/0445755-3)**. Primeira Turma. Dje em 2 set. 2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2546785/GO (2024/0009187-6)**. Quarta Turma. Dje em 22 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.646.967/RJ**. Terceira Turma. Dje em 20 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp 204156 / MG (2012/0146679-9)**. Quarta Turma. Dje em 28 agost. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **ProAfR no REsp 1908738 / SP. (2020/0195569-0)** endereço

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1875106 - MS (2020/0117487-3)**. Quarta Turma. Dje em 26 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1908738 / SP (2020/0195569-0)**. Corte Especial. DJe em 21 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2130217/MG (2023/0393109-9)**. Primeira Turma. Dje em 22 de abril de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 231.137/RS. (1999/0084266-9)** Terceira Turma. DJ em 27 nov. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 687799 / RS (2004/0109220-6)**. Quarta Turma. Dje em 27 nov. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1872260 SP (2019/0371145-7)**. Terceira Turma. Dje em 6 out. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1209429/SP**. Info 1021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br> Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 262651/SP**. Diário da Justiça da União: 06 mai 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 591874/MS. Informativo nº 557**. Plenário do Tribunal. Dje 11 set. 2009.

.BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação nº 10000230025652001 MG**. 13ª Câmara Cível. Dje em 31 jan. 2023.

BRITTO, Marcelo Silva. **Alguns Aspectos Polêmicos da Responsabilidade Civil Objetiva no Novo Código Civil**. Jus Navigandi, ano 8, n. 314, 17 de maio de 2004. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5159> Acesso: 11 de fevereiro de 2025

BRONZATTI, Ítalo. **O Diálogo entre as Diversas Fontes Normativas como Instrumento de Tutela do Consumidor de Serviços Públicos de Energia Elétrica**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Direito do Consumidor pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2016. p. 13

CAHALI, Youssef. Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CALDEIRA, Laís Kimie Oshiro. **Evolução do Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias: o caso do Brasil** Monografia de graduação do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade de Brasília. Brasília. 2014.

CAVALCANTE, P. **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRDAE) à luz da literatura brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2020.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil** 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*.

DE BARROS FILHO, Wilson Accioli. **A (ir) responsabilidade civil do concessionário de serviço público por animal na pista**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 191 2017, p. 66-77

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanello. **Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 2018.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil**. 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*.

DTRod – Diretoria de Infraestrutura Rodoviária. **Curso sobre Concessões de Rodovias Federais**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. São Paulo. Editora Rocco,

2015.

G1 CAMPINAS E REGIÃO. **Acidentes com animais aumentam 22,3% em rodovias nas regiões de Campinas e Piracicaba.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2024/09/02/acidentes-com-animais-aumentam-223percent-em-rodovias-nas-regioes-de-campinas-e-piracicaba.ghtml>. Acesso em: 26 jan. 2025.

GAGLIANO, Pablo S.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil.** 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. v.3. *E-book*.

GRAU, Eros Roberto. Concessionária de serviço público-Bens públicos-Direito de uso. **Revista de Direito Administrativo**, v. 218, p. 343-356, 1999.

GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, v. 9, n. 42, mar. 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. **Enciclopédia Jurídica PUC**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 16 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, p. 103., 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 *E-book*.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21 ed. São Paulo. Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MINADEO, Roberto. A controversa figura de Mauá. **Revista de Administração Mackenzie.** v.1, n. 3, 2022.

MOLITERNO, D.; OLIVEIRA, D. Governo Lula mira mais que dobrar quilômetros de rodovias concedidos à iniciativa privada. **CNN Brasil Money**, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/> Acesso em: 20 jan. 2025.

MONTEIRO, Helena Telino. A responsabilidade civil das concessionárias de serviço público: Uma análise crítica do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. **Anais XVIII Congresso Nacional do CONPENDI**, São Paulo (SP). Evento realizado nos dias 4,5,6, e 7 de novembro de 2009

MOREIRA JÚNIOR, Adilson Alves. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado concessionárias de serviço público à luz da doutrina e jurisprudência do STF. **Publicações da Escola Superior da AGU**, n. 02, 2010.

MUKAI, T. Concessão e Permissão de Serviço Público. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 6, n. 2, p. 281–302, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo - 12ª Edição 2024**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, *E-book* p. 169. Disponível em: <https://integrada.minha.biblioteca.com.br/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

PAIVA, Clarissa Teixeira. A aplicabilidade do código de defesa do consumidor aos serviços públicos concedidos. **REVISTA DA AGU**, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*.

PODER 360. **Brasil é líder em concessões de rodovias no mundo**. Disponível: <https://www.poder360.com.br>. Acesso em: 2 jan. 2025.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto B. **Novo Tratado de Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. *E-book*

SIQUEIRA, Breno; BRITTO, Vinícius. **Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas**. Agência de Notícias IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 26 jan. 2025.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. v. 202, p.1-10, 1995.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil**. Responsabilidade Civil. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v.4 *E-book*

WILLEMANN, Flávio. A Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Público e Código Civil de 2002 (Lei Nacional nº 10.406/2002). **Revista da EMERJ**. 2007.