



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1908738 - SP (2020/0195569-0)

RELATOR : **MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA**
RECORRENTE : CONCESSIONARIA DAS RODOVIAS AYRTON SENNA E
CARVALHO PINTO S/A - ECOPISTAS
ADVOGADO : LUIZ ANTÔNIO DE ALMEIDA ALVARENGA - SP146770
RECORRIDO : -----
ADVOGADO : ADALBERTO JOSÉ SANTOS DE ALMEIDA - SP213595
INTERES. : UNIÃO - "AMICUS CURIAE"
INTERES. : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT -
"AMICUS CURIAE"
INTERES. : POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - PRF - "AMICUS CURIAE"
INTERES. : ASSOC BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS
ABCR - "AMICUS CURIAE"
OUTRO NOME : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE
RODOVIAS ABCR
ADVOGADO : MARCELO MONTALVAO MACHADO - DF034391
INTERES. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - "AMICUS CURIAE"

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS POR ACIDENTES CAUSADOS PELO INGRESSO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NA PISTA DE ROLAMENTO (TEMA 1.122). RESPONSABILIDADE INDEPENDENTEMENTE DA EXISTÊNCIA DE CULPA. APLICAÇÃO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INCIDÊNCIA. OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES DE SEGURANÇA PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO. INSUFICIÊNCIA. TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA SOLIDARIEDADE E DA PRIMAZIA DO INTERESSE DA VÍTIMA. APLICAÇÃO. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DOS ENTES PÚBLICOS. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Aplicam-se as regras do Código de Defesa do Consumidor aos casos de reparação de danos oriundos de acidentes causados pelo ingresso de animais domésticos nas faixas de rolamento das rodovias objeto de contrato de concessão.

2. A concessionária responde, independentemente da existência de culpa, pelos danos sofridos pelo usuário, sem prejuízo da observância dos padrões mínimos de segurança previstos no contrato, sendo inaplicável a teoria da culpa administrativa.

3. O princípio da primazia do interesse da vítima, decorrente do princípio da solidariedade, impõe a reparação dos danos independentemente da identificação do proprietário do animal cujo ingresso na rodovia causou o acidente.

4. O dever de fiscalização dos entes públicos não afasta a responsabilidade civil das concessionárias, nos termos do art. 25 da Lei das Concessões.

5. Tese fixada: **"As concessionárias de rodovias respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundos de**

Consumidor e da Lei das Concessões".

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS AYRTON SENNA E CARVALHO PINTO S/A - ECOPISTAS, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado:

"Responsabilidade civil. Colisão de automóvel com animal na pista de rolamento. Responsabilidade pela falta do serviço evidenciada em razão da omissão do dever de vigilância e de prover as condições de tráfego seguro. Dever de indenizar inafastável. Danos materiais adequadamente estimados. Dano moral 'ipso facto' inexistente. Dano moral ora reconhecido pela omissão em responder a reclamação administrativa do consumidor. Violação do dever de informação inerente ao direito previsto no art. 6º, inciso VI, do CDC. Recurso do autor parcialmente provido. Recurso da concessionária improvido". (fls. 274/278).

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 330-332).

De acordo com o recorrente, a decisão do Tribunal de origem violou os seguintes dispositivos legais, com as respectivas teses: **i)** art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor, porque não houve descumprimento do dever de informação; **ii)** art. 14, § 3º, II, do CDC e art. 936, do Código Civil, pois não está presente o nexo de causalidade entre a conduta da concessionária e o acidente sofrido pelo usuário da rodovia, além do que a culpa seria do dono do animal que ingressou na pista; **iii)** art. 22 do CDC, já que não houve má prestação do serviço, e **iv)** art. 1.022 do CPC, haja vista que, a despeito da oposição de embargos de declaração, não foram sanados os vícios de omissão e obscuridade no acórdão do Tribunal de origem (fls. 289-301).

O recorrido apresentou contrarrazões (fls. 339-342) e o recurso não foi admitido (fls. 343-344), sobrevivendo agravo em recurso especial (fls. 370-385).

O Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes sugeriu a afetação para tramitação como recurso repetitivo (fls. 417-419) e, após suscitada e acolhida questão de ordem, foi reconhecida a competência da Corte Especial para o julgamento do recurso (fls. 440-441).

A proposta de afetação foi aprovada, tendo sido delimitadas as seguintes controvérsias (Tema 1.122): "(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" (fls. 468-482).

A Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR requereu o

ingresso no processo como *amicus curiae* e sustentou, em suma, o seguinte: **i)** não seria razoável exigir das concessionárias a construção de muros ao longo das rodovias para impedir o ingresso de animais na pista; **ii)** o aumento dos custos geraria impactos no valor das tarifas cobradas dos usuários; **iii)** a competência para fiscalizar os cercamentos das propriedades rurais é das Polícias Rodoviária Federal e Militares e

3

a responsabilidade pela sua manutenção é dos respectivos proprietários; **iv)** não seria possível exigir uma "*fiscalização fisicamente presente, instantânea e em tempo real, em toda a extensão das grandes malhas rodoviárias, capaz de evitar acidentes com animais nas pistas de rolamento*"; **v)** as regras dos editais e do contrato de concessão definem os padrões do dever de monitoramento terrestre, inclusive prevendo a periodicidade da passagem das unidades móveis de inspeção do tráfego a cada 90 minutos; **vi)** esses parâmetros devem ser levados em conta na análise das condutas omissivas ou comissivas das concessionárias em relação à questão posta no recurso; **vii)** os acidentes com animais domésticos não decorrem de nenhuma conduta omissiva das concessionárias; **viii)** as condutas omissivas dos proprietários desses animais são as causas exclusivas dos eventos danosos, afastando-se a responsabilidade civil das concessionárias; **ix)** o STF, ao julgar os Temas 362 e 366 (repercussão geral) definiu que as concessionárias de rodovia somente serão responsabilizadas por eventos danosos se restar demonstrada a violação de um dever jurídico específico acerca das condutas exigíveis em termos de monitoramento de pista; **x)** deve ser aplicada a teoria da culpa do serviço público, afastando-se a incidência da teoria da responsabilidade objetiva ou do risco integral; **xi)** deve ser levada em consideração eventuais causas concorrentes para os acidentes, e **xii)** seria conveniente a realização de audiência pública para ampliar o debate sobre a matéria (fls. 496-530).

A Defensoria Pública da União também requereu a sua participação como *amicus curiae* e teceu as seguintes considerações: **i)** o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às relações entre concessionárias de serviços públicos, conforme determinação expressa da Lei n° 8.987/1990 (Lei das Concessões); **ii)** a responsabilidade civil das concessionárias é objetiva, cabendo a análise de dolo ou culpa somente nas ações regressivas propostas contra os responsáveis pelo evento danoso, nos termos do art. 37, § 7°, da Constituição Federal, e **iii)** as concessionárias de rodovias têm acesso à tecnologia necessária para o monitoramento de suas malhas viárias, a fim de evitar a presença de animais nas pistas de rolamento (fls. 564-572).

Foi determinada a intimação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, do Ministério da Infraestrutura e da Polícia Rodoviária Federal para a prestação de informações "*sobre o serviço de recolhimento de animais na pista de rolamento de rodovias federais concedidas, sobre a fiscalização do cercamento de propriedades rurais lindeiras, e sobre a aplicação das penalidades devidas*" (fl. 575).

A Polícia Rodoviária Federal manifestou interesse em participar como

amicus curiae e informou o seguinte: **i)** "a situação é complexa", pois exige o cuidado dos proprietários com a tutela dos seus animais e porque alguns não têm dono e vagam "ao seu bel-prazer" pelas vias públicas; **ii)** é de sua atribuição o afastamento e o recolhimento de animais, bem como a aplicação de penalidades aos respectivos proprietários, mas apenas em rodovias federais; **iii)** foram registradas 30.194

4

ocorrências de manejos de animais nas rodovias federais entre os anos de 2019 e 2021; **iv)** a fiscalização dos órgãos competentes não exclui ou diminui a responsabilidade das concessionárias pela prestação adequada do serviço concedido; **v)** constatado algum risco de accidentalidade, a PRF comunica o DNIT ou a ANTT para que sejam tomadas as medidas cabíveis, e **vi)** quando o proprietário é identificado, aplicam-se as medidas administrativas cabíveis, inclusive a cobrança dos encargos com remoção e estadia do animal, e é lavrado um termo circunstanciado de ocorrência de infração penal de menor potencial ofensivo (fls. 595-602).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres informou que é de responsabilidade das concessionárias de rodovias o serviço de recolhimento de animais nas pistas de rolamento, conforme previsto nos contratos de concessão, cabendo-lhe apenas a fiscalização do cumprimento dos contratos, razão pela qual não tem interesse em atuar como *amicus curiae* (fls. 607-616).

A União requereu a sua admissão como *amicus curiae* e sustentou a tese de responsabilização das concessionárias de rodovias pelos acidentes causados por animais que ingressam nas pistas de rolamento "sob regime de caráter subjetivo, necessária comprovação da falta do serviço" (fls. 985-987).

O Ministério da Infraestrutura informou que não tem interesse em participar do processo, pois "a rodovia onde ocorreu o acidente é rodovia estadual" e que lhe "compete apenas a formulação, a coordenação e a supervisão da política setorial" (fls. 989-990).

O Ministério Público Federal apresentou parecer às fls. 996-1.002, sustentando o não conhecimento do recurso especial nos termos da Súmula nº 7/STJ. Ademais, afirmou que os contratos de concessão preveem expressamente a obrigação de as concessionárias manterem as pistas de rolamento livres do trânsito de animais, de forma que são responsáveis pelos danos causados em virtude dos acidentes decorrentes de suas omissões. Acrescentou que a jurisprudência do STJ entende que se trata de responsabilidade civil objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

A CONCESSIONÁRIA ROTA 116 S/A requereu o seu ingresso como *amicus curiae* (fls. 1.026-1.042), o que foi indeferido pela decisão de fls. 1.135-1.136, tendo sido recebida a sua manifestação como memoriais.

Por meio da decisão de fls. 1.146-1.147, foi deferido o ingresso da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR e da Defensoria Pública da União como *amici curiae*.

É o relatório.

VOTO

1. Fixação da tese.

A responsabilidade objetiva das concessionárias de serviço público pelos acidentes causados pelo ingresso de animais domésticos nas pistas de rolamento vem

sendo reconhecida por ambas as Turmas de Direito Privado desta Corte de Justiça, aplicando-se a teoria do risco administrativo.

O mesmo vem ocorrendo em relação à incidência do Código de Defesa do Consumidor, especialmente porque há previsão legal expressa de sua aplicação aos casos que envolvem concessionárias de serviços públicos.

Com efeito, ao tratar da "responsabilidade por vício do produto e do serviço", o CDC prevê o seguinte:

*"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.*

*Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, **serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.**" (grifou-se).*

Reforçando a incidência do CDC, o art. 7º da Lei nº 8.987/1995, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos", assim determina:

"Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

(...)"

Acerca dos temas em análise, citam-se os seguintes julgados da Terceira Turma:

*"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. PRESENÇA DE ANIMAL NA PISTA. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO, INCLUSIVE EM CASOS DE OMISSÃO. DEVER DE ZELAR PELA SEGURANÇA DE SEUS USUÁRIOS. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONFIGURADA. DEVER DE INDENIZAÇÃO. QUANTUM FIXADO. MAJORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.***

1. O Superior Tribunal de Justiça, apesar do subjetivismo que envolve o tema, uma vez que não existem critérios pré-determinados para a quantificação do dano moral e estético, tem se posicionado no sentido de que a indenização deve ser estabelecida em patamar suficiente para restaurar o bem-estar da

vítima e desestimular o ofensor a repetir a falta, sem importar em enriquecimento ilícito do ofendido.

2. A jurisprudência desta Corte assevera que o montante indenizatório arbitrado na instância ordinária, a título de danos morais e estéticos, pode ser revisto nesta instância extraordinária somente nos casos em que o valor for ínfimo ou exorbitante. Na hipótese, verifica-se que o quantum fixado pelos danos morais e estéticos não se afigura irrisório, tendo sido observados os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade de acordo com as particularidades do caso vertente, o que torna inviável o recurso especial, nos termos do enunciado n. 7 da Súmula do STJ.

3. Agravo interno desprovido." (AgInt no AREsp nº 1.717.363/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 15/12/2020, DJe de 18/12/2020, grifou-se).

"CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AÇÃO INDENIZATÓRIA. ACIDENTE DE TRÂNSITO CAUSADO POR OBJETO CAÍDO EM RODOVIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. ART. 927 DO CC/02. RESPONSABILIDADE

6

CIVIL DA CONCESSIONÁRIA NÃO COMPROVADA. CONCLUSÃO CALCADA EM ANÁLISE DA DINÂMICA DO ACIDENTE. REFORMA DO ENTENDIMENTO. SÚMULA Nº 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Aplica-se o NCPC a este recurso ante os termos do Enunciado Administrativo nº 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC.

2. 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, sendo, porém, possível excluir a responsabilidade em caso de culpa exclusiva da vítima, de terceiro, ou, ainda, em caso fortuito ou força maior. Precedente.

3. Inviável o reexame do conjunto fático-probatório dos autos nessa instância especial, a fim de alterar as conclusões firmadas no acórdão proferido no Tribunal estadual. Súmula nº 7 do STJ.

4. Não sendo a linha argumentativa apresentada capaz de evidenciar a inadequação dos fundamentos invocados pela decisão agravada, o presente agravo não se revela apto a alterar o conteúdo do julgado impugnado, devendo ele ser integralmente mantido em seus próprios termos.

5. Agravo interno não provido." (AgInt no REsp nº 1.646.967/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 20/4/2020, DJe de 23/4/2020, grifou-se).

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E MORAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. ATROPELAMENTO DE ANIMAL BOVINO NO MEIO DA PISTA DE ROLAGEM EM RODOVIA CONSERVADA E FISCALIZADA MEDIANTE CONCESSÃO. RELAÇÃO

DE CONSUMO. PRECEDENTE. ARTIGO 936 DO CÓDIGO CIVIL. SÚMULA Nº 211/STJ. ARTIGO 269, INCISO X, DO CÓDIGO DO TRÂNSITO BRASILEIRO. SÚMULA Nº 283/STF. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça preceitua que as concessionárias de serviços rodoviários, nas suas relações com os usuários, estão subordinadas à legislação consumerista.

2. A matéria versada nos dispositivos apontados como violados no recurso especial não foi objeto de debate pelas instâncias ordinárias, sequer de modo implícito, e embora opostos embargos de declaração com a finalidade de sanar omissão porventura existente, não indicou a parte recorrente a contrariedade ao art. 535 do Código de Processo Civil, motivo pelo qual, ausente o requisito do prequestionamento, incide o disposto na Súmula nº 211/STJ.

3. A ausência de impugnação dos fundamentos do acórdão recorrido enseja o não conhecimento do recurso, incidindo o enunciado da Súmula nº 283 do Supremo Tribunal Federal.

4. Para prevalecer a pretensão em sentido contrário à conclusão do tribunal de origem, mister se faz a revisão do conjunto fático-probatório dos autos, o que, nos termos da Súmula nº 7/STJ, é inviável nesta instância especial. 5. Agravo regimental não provido." (AgRg no AREsp nº 150.781/PR, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 6/8/2013, DJe de 9/8/2013, grifou-se).

Na mesma linha de entendimento, destacam-se os seguintes julgados da

7

Quarta Turma:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. ATROPELAMENTO DE ANIMAL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DECISÃO MANTIDA.

1. 'As pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público - concessionárias e permissionárias - respondem objetivamente pelos danos causados a terceiros' (AgRg no AREsp 16.465/DF, Relator Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/4/2014, DJe 2/5/2014).

2. O recurso especial não comporta o exame de questões que impliquem revolvimento do contexto fático-probatório dos autos (Súmula n. 7/STJ).

3. No caso concreto, o Tribunal de origem se baseou nas circunstâncias fáticas dos autos para concluir que foi comprovada a omissão da concessionária, devido à ausência de fiscalização regular da pista de rolamento.

4. Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg no AREsp nº 838.337/PR, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 2/8/2016, DJe de 9/8/2016).

"AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA. ACIDENTE DE TRÂNSITO. CHAMAMENTO AO PROCESSO. DONO DO ANIMAL ENVOLVIDO NO ACIDENTE. IMPOSSIBILIDADE. RELAÇÃO DE CONSUMO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1.O Código de Defesa do Consumidor, em atenção ao princípio da adaptabilidade do procedimento às necessidades da causa e preocupado em garantir a efetividade da tutela do consumidor em juízo, veda o chamamento ao processo em ações como a dos autos. (AgInt no REsp 1388081/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 21/09/2017, DJe 29/09/2017).

2.Agravo interno não provido." (AgInt no AREsp nº 1.644.216/PR, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 24/8/2020, DJe de 26/8/2020).

No que diz respeito à incidência do Código de Defesa do Consumidor, boa parte dos acórdãos desta Corte de Justiça fazem remissão ao julgamento proferido no REsp nº 467.883, em 17/06/2003 (DJ 01/09/2003, p. 281). Extraí-se do voto do relator, Min. Carlos Alberto Menezes Direito, o seguinte trecho:

"As concessionárias de serviços rodoviários, nas suas relações com os usuários da estrada, estão subordinadas ao Código de Defesa do Consumidor. 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 tranqüilidade e segurança" (grifou-se).

Ressalte-se que a jurisprudência desta Corte vai ao encontro do entendimento sedimentado no Supremo Tribunal Federal. A propósito:

"EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE

OBJETIVA DE CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. NEXO CAUSAL RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. NECESSIDADE DE NOVA ANÁLISE DOS FATOS E DO MATERIAL PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que as pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviço público, respondem objetivamente pelos prejuízos que causarem a terceiros usuários e não usuários do serviço. (RE 591.874-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski – Tema 130). 2. Divergir do entendimento do Tribunal de origem acerca da existência dos elementos configuradores da responsabilidade objetiva pressupõe, necessariamente, uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constante dos autos. Incidência da Súmula 279/STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (ARE 802167 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23-02-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2016 PUBLIC 10-03-2016 - grifou-se).

"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ANULAÇÃO DO CONCURSO POR ATO DA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM FACE DE INDÍCIOS DE FRAUDE NO CERTAME. DIREITO À INDENIZAÇÃO DE CANDIDATO PELOS DANOS MATERIAIS RELATIVOS ÀS DESPESAS DE INSCRIÇÃO E DESLOCAMENTO. APLICABILIDADE DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RESPONSABILIDADE DIRETA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO ORGANIZADORA DO CERTAME. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ENTE PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. A responsabilidade civil do Estado subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 2. O Estado e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, quando comprovado o nexo de causalidade entre a conduta e o dano sofrido pelo particular. 3. **A pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público responde de forma primária e objetiva por danos causados a terceiros**, visto possuir personalidade jurídica, patrimônio e capacidade próprios. 4. O cancelamento de provas de concurso público em virtude de indícios de fraude gera a responsabilidade direta da entidade privada organizadora do certame de restituir aos candidatos as despesas com taxa de inscrição e deslocamento para cidades diversas daquelas em que mantenham domicílio. Ao Estado, cabe somente a responsabilidade subsidiária, no caso de a instituição organizadora do certame se tornar insolvente. 5. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, dar provimento ao recurso extraordinário interposto pela União Federal, para reformar o acórdão lavrado pela Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas e assentar que a União Federal responde apenas subsidiariamente pelos danos materiais, relativos às despesas com taxa de inscrição e deslocamento, causados ao recorrido em razão do cancelamento de exames para o provimento de cargos na Polícia Rodoviária Federal (Edital 1/2007) por indícios de fraude. Quanto à tese da repercussão geral, voto pela sua consolidação nos seguintes termos: 'O Estado responde subsidiariamente por danos materiais causados a candidatos em concurso público organizado por pessoa jurídica de direito privado (art. 37, § 6º, da CRFB/88), quando os exames são cancelados por indícios de fraude'. (RE 662405, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020).

Portanto, não é possível adotar a teoria da culpa administrativa, conforme sustentado pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS - ABCR, tampouco afastar a responsabilidade das concessionárias, nos casos em

análise, com fundamento nas teses apontadas nos memoriais de fls. 496-530, fixadas pelo STF no regime de repercussão geral nos seguintes termos: **i)** TEMA 362 (RE 608.880): "Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada" e **ii)** TEMA 366 (RE 136.861): "Para que fique

caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular".

Ao contrário, no julgamento do RE 608.880, foi reafirmada a tese de que a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se na **teoria do risco administrativo, inclusive nos casos de omissão**. Destacam-se os seguintes trechos do voto do Min. Alexandre de Moraes, relator para o acórdão:

"A respeito do tema, conforme já tive a oportunidade de observar no (RE 1.027.633/SP, Plenário, j. 14/8/2019; Ag. Reg. RE 499.432/RJ, Primeira Turma, j. 21/8/2017), a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexos causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público (ARE 991.086-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 21/3/2018; ARE 1.043.232-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 13/9/2017; e ARE 951.552-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 26/8/2016)".

Afirmou-se no mesmo voto, ainda, que *"o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima".*

O caso concreto tratou da responsabilidade civil do Estado por dano provocado por pessoa condenada criminalmente e foragida do sistema prisional. No julgamento, a responsabilidade civil do Estado foi afastada em razão da ausência de nexos de causalidade **direto** entre a omissão e a prática do crime pelo foragido do sistema prisional, conforme se infere do seguinte trecho do voto:

*"Nesse cenário, **em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público**, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal, em especial, como já citado, por ausência do 'nexo causal', como exige o SUPREMO*

TRIBUNAL FEDERAL:

(...)

Não há, portanto, como reconhecer nexos causais entre uma suposta omissão genérica do Poder Público e o dano causado, e, conseqüentemente, não é possível imputar responsabilidade objetiva ao Estado, como bem salientado no emblemático RE 130.764 (Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 7/8/1992), que, em síntese, demonstra a necessária exigência que o dano provocado por terceiro deve ter estreita relação com a omissão estatal, sem interrupção do nexo causal, consideradas as várias circunstâncias concorrendo para o resultado.

(...)

Infere-se que (i) o intervalo entre fato administrativo e o fato típico (critério cronológico) e (ii) o surgimento de causas supervenientes independentes (v.g., formação de quadrilha), que deram origem a novo nexo causal, contribuíram para suprimir a relação de causa (evasão do apenado do sistema penal) e efeito (fato criminoso).

*Nesse sentido, a fuga de presidiário e o cometimento de crime (elementos fáticos), **sem qualquer relação lógica com sua evasão**, extirpa o elemento normativo, 'segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. A incorreta visualização do nexo causal pode levar à distorção de rumos, fazendo alguém responder pelo que não fez', adverte SERGIO CAVALIERI FILHO (Programa de Responsabilidade Civil . 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019).*

(...)

*Nesse mesmo sentido, importante precedente do PLENÁRIO desta SUPREMA CORTE que, diante das evidências do caso concreto - '**ausência de imediatidade entre o comportamento referido imputado ao Poder Público e o evento lesivo consumado**' e '**superveniência de fatos remotos descaracterizadores, por sua distante projeção no tempo, da própria relação causal**', restou configurada omissão estatal, todavia não ocasionadora de dano:(...)" (grifou-se).*

Portanto, os fatores determinantes para a quebra do nexo de causalidade e, conseqüentemente, para a exclusão da responsabilidade civil foram os seguintes: **i)** intervalo entre o fato administrativo e o evento danoso e **ii)** superveniência de causas que contribuíram para a ocorrência do evento.

Nos casos de acidentes provocados pelo ingresso de animais nas rodovias, esses fatores determinantes não se fazem presentes. Se os animais ingressaram na pista pouco tempo antes do acidente, não se verifica tal intervalo. Por outro lado, nos casos em que o acidente ocorre depois de um considerável intervalo de tempo, resta bem caracterizada a omissão das Concessionárias no tocante aos deveres de manejo e retirada. Além disso, não se cogita, em tese, a superveniência de fatos que contribuam para a ocorrência do evento danoso.

Seguindo a mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 136.861 (TEMA 366), reafirmou que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços assenta-se na teoria do risco administrativo. Especificamente em relação à fiscalização do comércio de fogos de artifício, o relator para o acórdão, Min. Alexandre de Moraes, destacou o seguinte:

"Partindo dessa premissa, há necessidade da observância dos requisitos mínimos para aplicação da responsabilidade objetiva - os requisitos positivos e os requisitos negativos, e a análise de se há alguma

11

excludente. E entendo, pedindo todas as vênias ao Ministro FACHIN, que, de cara, dois requisitos positivos, dois requisitos exigíveis para aplicação da teoria do risco administrativo e para o reconhecimento da responsabilidade objetiva não estão presentes. **O primeiro, não houve conduta, seja comissiva ou omissiva, do Estado; não houve essa conduta. Consequentemente - e aí vem o segundo requisito faltante -, se não houve conduta, obviamente nem o nexu causal pode ser aferido.**

E por que entendo que não houve conduta? A atividade realizada pelos proprietários que queriam comercializar isso era absolutamente clandestina. A legislação, à época, regravava o assunto, e obviamente a legislação municipal tentava otimizar, suplementar a Federal. Seja a lei municipal seja, depois, a portaria, em determinados períodos do ano - como a questão de Festa Junina, principalmente -, tentavam otimizar o assunto, mas não podem fugir da legislação federal. A legislação estabelece a necessidade do protocolo com requisitos, com a comprovação, inclusive, de que teria já ocorrido um pedido na Polícia Civil para vistoria; e o pagamento da taxa é tão somente para iniciar esse procedimento e para que seja realizada a vistoria, que é elemento constitutivo da possibilidade da concessão de licença. Não há, para esse tipo de atividade - seja lá atrás, com a legislação julgada à época, seja hoje - possibilidade da abertura de um comércio de fogos com pólvora sem a perícia, sem a vistoria de quem? Não do município, a vistoria da Polícia Civil. E isso - obviamente aqui não discutimos prova, mas é importante para o caso a ser decidido - está documentado nos autos.

Quando foi protocolado o pedido na Administração Regional, foi colocado que faltava essa comprovação de que havia feito requerimento na Polícia Civil. Consequentemente, o procedimento administrativo ficou obstado, ou seja, ficou parado até aguardar providência de obrigação daquele que pretende realizar o comércio.

O que fez ou o que fizeram os proprietários? Por mais grave, obviamente, e trágico que tenha sido o resultado, mas o que fizeram os proprietários? Ignoraram, não complementaram a documentação e já, clandestinamente, deram início ao comércio.

(...)

Então a premissa que nos distancia é exatamente essa. **A atividade realizada pelos comerciantes era clandestina ou lícita? Clandestina. O Poder Público deveria ter realizado a vistoria para verificar as condições nas quais eles vendiam fogos de artifício? Não;** deveria ter realizado, após a complementação da documentação, uma vistoria para autorizar ou não que eles pudessem iniciar.

A meu ver, aqui, pedindo todas as vênias ao Ministro FACHIN, já não está presente o primeiro requisito essencial para caracterização da teoria do risco administrativo: uma conduta comissiva ou omissiva do Poder Público. A atuação do Poder Público municipal foi a que se esperava dele, ou seja, aguardar a complementação, até porque quem pediu não pode começar sem essa autorização.

Há mais ainda. O caso, aqui, leva a outras questões. **A questão da má-fé. Além da clandestinidade, a má-fé dos próprios proprietários daquele imóvel e dos comerciantes.** E essa má-fé foi reconhecida em sentença judicial - não foi nesse processo, mas em um outro processo

relacionado também a essa causa, no qual o Poder Público também foi acionado, na 4ª Vara da Fazenda Pública. O próprio Poder Judiciário - consta no anexo 1 -, o juiz sentenciante chama a atenção e coloca: no local, funcionava não uma simples loja clandestina de fogos de artifício - ou seja, não havia dúvida da clandestinidade, e vai mais além -, um verdadeiro depósito clandestino de pólvora, armazenado em quantidade tal que se fazia supor uma fábrica clandestina'

(...)

O que eu gostaria de deixar claro no meu voto é exatamente isto: nada poderia ser exigido da municipalidade. Por quê? A municipalidade não recebeu os documentos necessários; a municipalidade, ao não receber, ficou

12

aguardando - não é ela que tem também que recolher a taxa; a municipalidade não poderia supor, licitamente, que eles começariam de forma clandestina, muito menos supor que eles guardariam um volume de pólvora totalmente não usual. Mais: a licença pedida não era para guardar esse volume de pólvora, era para comercializar, que é diferente o pedido e até os locais. Poderia ser indagado: 'Ah, mas a municipalidade não tinha a obrigação, mesmo assim, de fiscalizar se, no local, havia uma loja clandestina?' Não! Não, porque nenhuma licença, nenhuma autorização foi concedida. Senão, a municipalidade tem que bater de porta em porta, de garagem em garagem" (grifou-se).

Observa-se, nesse julgamento, que a clandestinidade da atividade de armazenamento de fogos de artifício tornou inexigível a atividade fiscalizatória do Poder Público. Ainda, levou-se em consideração a conduta dos comerciantes que, eivada de má-fé, fez do imóvel utilizado para o armazenamento um "verdadeiro depósito clandestino de pólvora".

Com efeito, não seria de se exigir atuação fiscalizatória sem que se soubesse a exata localização do estabelecimento que comercializa fogos de artifício. Além disso, é possível que os comerciantes mudem o local de atuação, justamente para se manterem na clandestinidade e se furtarem da atividade fiscalizatória ou da persecução penal.

Nos casos que envolvem o tema em julgamento, ainda que as rodovias sejam extensas, as atividades de fiscalização, sinalização, manejo e remoção de animais das pistas de rolamento são desenvolvidas em espaço determinado e inalterável.

Ademais, como o ingresso de animais na pista é previsível, deve ser observado o **princípio da prevenção**, destacando-se, a respeito do tema, as seguintes lições da doutrina:

"O Direito, a mais importante ciência social, vem tentando acompanhar essas transformações, sempre alguns passos atrás, para continuar sua missão, ou seja, organizar a sociedade de forma segura e justa. Cria, então, instrumentos que venham evitar ou amenizar a possibilidade desses novos riscos, que poderão levar a danos graves e irreversíveis. Aparecem, dessa forma, os princípios jurídicos da prevenção e da precaução.

O princípio da prevenção vai ser aplicado quando o risco de dano é concreto e real. Na verdade estamos diante do perigo, que é o risco conhecido, como, por exemplo, o limite de velocidade nas estradas ou os exames médicos necessários que antecedem uma

intervenção cirúrgica. Podemos lembrar, a propósito, que o princípio da prevenção perpassa todo Direito do Consumidor, pois o Código de Defesa do Consumidor consagra a obrigação de segurança quando determina, em seu artigo 6º, I, que é direito básico do consumidor a 'proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos'. Sem dúvida, o código consumerista tem como 'regras de fundo' os princípios da prevenção e da precaução.

Já o princípio da precaução deve ser aplicado no caso de riscos potenciais ou hipotéticos, abstratos, e que possam levar aos chamados danos graves e irreversíveis. É o 'risco do risco'. Neste caso, não há dúvida que os atores desse momento devem identificar e construir esse risco (os atores são o Poder Público, as empresas, a mídia, a sociedade civil, os profissionais liberais e o próprio indivíduo) com base nas estatísticas,

perícias, probabilidades, pesquisas de opinião e auxílio da mídia" (Tereza Ancona Lopez. - Direito do Consumidor - 30 anos. Organização: Bruno Miragem, Claudia Lima Marques, Lucia Ancona Lopez de Magalhães Dias. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book ISBN 9788530992156.- p. 153. Disponível em:

<https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992156/> - grifou-se).

"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" (Juarez Freitas. - Princípio da Precaução e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. - Revista de Direito do Estado - RDE, ano 2, nº 7, julho a setembro de 2007, p. 203).

Paulo Luiz Netto Lôbo trata do assunto discorrendo sobre a "*responsabilidade civil preventiva*", destacando-se as seguintes lições:

"A responsabilidade civil preventiva impõe deveres de atuação ates que o dano se produza. Vai além das premissas tradicionais da responsabilidade por dano e da reparação.

(...)

A prevenção é, conseqüentemente, categoria que há de ser

considerada na noção contemporânea de responsabilidade civil. Ao lado da responsabilidade reparatória trilha a responsabilidade preventiva. A ideia não é nova, pois os romanos antigos já conheciam a instituição da cautio damni effecti, que protegia precisamente a vítima potencial de um dano ainda não consumado, mediante a imposição de medidas preventivas.

Na sociedade de risco em que vivemos na atualidade, decorrente do desenvolvimento técnico, científico e econômico, (Beck, 2010, passim), avulta a consciência jurídica da prevenção, máxime ante a finitude de meios de existência disponíveis na natureza, afetados por esse desenvolvimento. Os deveres impostos pelo direito e a conseqüente imputação de responsabilidade têm por fito evitar que os danos ocorram, impedindo ou limitando determinados comportamentos ou atividades econômicas.

(...)

O direito brasileiro progressivamente encaminha-se no sentido da regulação da responsabilidade preventiva. A Constituição, art. 5º, XXXV, assegura a apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer 'lesão ou ameaça a direito', ou seja, em ato ou potência, incluindo o dano consumado ou em risco de se consumir. Ao tratar da tutela de urgência, o CPC, art. 300, prevê sua concessão quando houver 'perigo de dano'. Procura-se evitar com essa medida que o dano se perfaça." (Direito Civil - vol. 2 - Obrigações. - 12 ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2024, pp. 304-306).

Justamente em razão da previsibilidade, os contratos de concessão incluem

14

expressamente a obrigação de apreensão dos animais nas faixas de domínio, inclusive com a utilização de veículos apropriados, conforme mostram as regras de algumas concessões apontadas, exemplificativamente, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na manifestação de fls. 607-616. Além disso, também impõem a manutenção de bases operacionais com equipamentos adequados a tal finalidade, distribuídas ao longo das rodovias.

O PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER) da BR-163 (trecho de 847,20 km, com início na divida com o estado de Mato Grosso e término na divisa com o Paraná), por exemplo, determina, em relação ao "combate a incêndios e apreensão de animais na faixa de domínio", o seguinte (fls. 810-811):

"Escopo: Disponibilização de caminhões pipa e caminhões guindauto adaptados para a apreensão e transporte de animais.

*"Parâmetros Técnicos [em relação à apreensão e transporte de animais]: veículo guindauto adaptado para apreensão e transporte de animais: caminhão com carroceria em madeira, com a estrutura tipo 'gaiola', com 2 compartimentos interligados, com tampa basculante, para propiciar a entrada/saída dos animais com capacidade da lança de 1,8 toneladas e da lança extensora de 1,5 toneladas. Suas equipes deverão fornecer apoio à PRF, sendo que **os animais que se encontrarem na faixa de domínio da Rodovia, colocando os usuários em situação de risco, deverão ser presos pelas equipes da CONCESSIONÁRIA, que aguardarão equipe da PRF, acionada pelo CCO, para sua devida apreensão.***

(...)

*Parâmetros de Desempenho: tempo **máximo** de chegada ao local igual a 100 minutos, em 100% das ocorrências mensais" (grifou-se).*

O item 6.7.2.1.3 do PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA - PER da BR-116/PR/SC, Trecho Curitiba - Divisa SC/RS, de forma semelhante, prevê o seguinte (fl. 973):

"6.7.2.1.3 Combate a Incêndios e Apreensão de Animais na Faixa de Domínio

Os serviços de combate a incêndios e apreensão de animais na faixa de domínio consistirão na disponibilização de carros pipa e caminhões próprios para a apreensão de animais, conforme definido no Capítulo APRESENTAÇÃO, com equipes treinadas, em regime de prontidão nas Bases Operacionais –BSO's, para atender rapidamente às situações de emergência transmitidas pelo CCO.

As especificações gerais dos veículos estão descritas a seguir:

- Carro pipa: caminhão com tanque com capacidade de, no mínimo 6.000 l, equipado com bomba e mangueira para lançamento;

- Veículo para apreensão de animais: caminhão próprio para apreensão de animais.

*Os veículos deverão ser equipados com todas as ferramentas, materiais auxiliares, materiais de sinalização e equipamentos necessários à prestação dos serviços. No caso dos carros pipa, suas equipes somente deverão dar apoio às equipes do Corpo de Bombeiros, que deverão ser acionados pelo CCO, evitando o alastramento dos incêndios até sua chegada. Com relação aos veículos de apreensão de animais, suas equipes deverão fornecer apoio à PRF, que detém competência para a apreensão de animais. Assim, **os animais que se encontrarem na faixa de domínio da RODOVIA, colocando os usuários em situação de risco, deverão ser presos pelas equipes da Concessionária, que aguardarão equipe da PRF, acionada pelo CCO, para sua devida apreensão.** Todos os veículos deverão dispor de GPS, permanentemente monitorados pelo CCO" (grifou-se).*

15

Considerando o princípio da prevenção, 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. 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.

Ademais, impõe-se a observância da primazia do interesse da vítima, decorrência do princípio da solidariedade, que ilumina o campo da responsabilidade civil moderna. Acerca do tema, destaca-se a seguinte lição da doutrina:

"O princípio da solidariedade penetra decisivamente no direito de danos para promover um giro copernicano na matéria. Talvez o mais significativo em termos de solidariedade seja a passagem de um estado de responsabilidade para outro de corresponsabilidade, 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 o 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.). A solidariedade determinará ainda a edificação de um conceito de causalidade normativo, no qual, independente da capacidade do ofendido de provar o liame natural entre o fato do agente e a lesão, a responsabilidade surgirá pelo apelo à necessidade de se conceder uma reparação"** (Cristiano Chaves de Farias, Felipe Peixoto Braga Netto e Nelson Rosenvald. Novo Tratado de Responsabilidade Civil - 3ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 52, grifou-se).

Paulo Luiz Netto Lôbo destaca a primazia do interesse da vítima como princípio basilar da responsabilidade civil:

"Nos tempos atuais, a responsabilidade civil tem, principalmente, função reparatória, e não punitiva. Porém, há situações em que a função punitiva se impõe, sob novas características, inclusive para fins de dissuasão, como nos danos a direitos difusos e coletivos e a direitos da personalidade.

Para além da função restitutiva, na contemporaneidade, assumiu importância fundamental a função preventiva da responsabilidade civil. Assenta-se, igualmente, no fundamento do neminem laedere, não mais para reparar a lesão, mas sim para evitá-la.

O direito contemporâneo da responsabilidade civil orienta-se a partir dos seguintes fundamentos específicos:

1. **Primazia da vítima;**
2. *Reparação integral;*
3. *Solidariedade social;*
4. **Prevenção."** (Direito Civil - vol. 2 - Obrigações. - 12 ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2024, pp. 288/289, grifou-se).

Nessa linha de raciocínio, ressalta-se que o usuário do serviço (consumidor) tem, dentre outros, o direito básico *"a efetiva prevenção e reparação de danos*

patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos", conforme previsto no art. 6º, VI, do CDC. Por isso, não seria lícito afastar a responsabilidade civil das concessionárias e 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.

Ressalte-se que a primazia da reparação dos danos experimentados pelo consumidor aparece no CDC em várias passagens, com destaque para as seguintes regras: **i)** vedação de denúncia da lide pelo causador do ato ilícito, ressaltando-se que a regra do art. 88 se aplica também ao prestador de serviço (AgInt no REsp nº 1.635.254/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 21/3/2017, DJe de 30/3/2017); **ii)** preferência para o pagamento das indenizações

individuais nas ações civis públicas (art. 99, *caput*), e **iii**) chamamento ao processo do segurador, conquanto não mantenha relação jurídica com o consumidor (art. 101, II).

A ABCR afirmou também que "**as inúmeras ações movidas por particulares contra as concessionárias de rodovias, em regra, buscam ver reconhecida uma omissão na prestação de serviço adequado**" (fl. 502, grifou-se), mas não apontou, nem ao menos aproximadamente, o número de ações a que respondem as suas associadas, tampouco os valores despendidos com as indenizações pagas às vítimas dos acidentes causados pelo ingresso de animais nas faixas de rolamento das rodovias. Por isso, não há nenhum indício que revele a eventual necessidade de readequação de valores tarifários diante do pagamento de indenizações, sendo impertinente a invocação do princípio da modicidade.

Ainda analisando as teses sustentadas pela ABCR, tem-se que o argumento de que cabe aos órgãos públicos a apreensão e a remoção dos animais que ingressam nas rodovias não se presta a afastar a responsabilidade das concessionárias, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei 8.987/1995:

*"Art. 25. 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**".*
(grifou-se).

À vista desses fundamentos, cabe à concessionária indenizar o usuário pelos danos sofridos e, se lhe aprouver, exercer eventual direito de regresso, oportunamente, contra o dono do animal envolvido no acidente.

Ante o exposto, voto pela fixação da seguinte tese: **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.**

2. Julgamento do caso concreto.

Na causa piloto, conforme já registrado, a CONCESSIONÁRIA DAS

RODOVIAS AYRTON SENNA E CARVALHO PINTO S/A - ECOPISTAS, interpôs recurso especial contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, alegando violação aos seguintes dispositivos legais, com as respectivas teses: **i)** art. 6º, VI, do CDC, porque não houve descumprimento do dever de informação; **ii)** art. 14, § 3º, II, do CDC e art. 936 do CC, pois não está presente o nexo de causalidade entre a conduta da concessionária e o acidente sofrido pelo usuário da rodovia, além de que a culpa seria do dono do animal que ingressou na pista; **iii)** art. 22 do CDC, já que não houve má prestação do serviço, e **iv)** art. 1.022 do CPC, haja vista que, a despeito da oposição de

embargos de declaração, não foram sanados os vícios de omissão e obscuridade no acórdão do Tribunal de origem.

Inicialmente, observo que não há omissão ou obscuridade no acórdão recorrido. Todas as questões relevantes para o julgamento da causa foram analisadas e expressamente decididas, ainda que de forma sucinta e em sentido inverso à pretensão da recorrente.

Diversamente do que alegou a recorrente, houve pronunciamento expresso sobre a não ocorrência de fato atribuível a terceiro (dono do animal), conforme se depreende do seguinte trecho do acórdão recorrido:

"Com efeito, se havia animal na pista é porque falhou o serviço de fiscalização e porque a requerida se omitiu de prover as condições de tráfego seguro na estrada diante da alegação de ausência de sinalização, com o que, ademais, nenhuma relevância têm as alegações de ocorrência de força maior ou fato de terceiro.

*Registre-se, de todo o modo, que **a requerida sequer investigou o alegado fato de terceiro e não o demonstrou nos autos**" (fl. 277, grifou-se).*

Quanto à alegada obscuridade, invocou-se, a bem da verdade, suposta má apreciação da prova documental, o que, se fosse o caso, representaria erro de julgamento. A propósito, transcreve-se o seguinte trecho das razões dos embargos de declaração:

"Além disso, obscuro o argumento para reconhecer a pretensão do Autor de receber dano moral, uma vez que se pauta pela suposta violação do dever geral de informação, previsto no artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor, e utiliza como prova o documento de fls. 38 para fundamentar o argumento.

Ocorre que o documento de fls. 38 se trata justamente de mensagem eletrônica enviada pelo Ouvidora da Concessionária ao Autor, solicitando os documentos necessários para análise do pedido de ressarcimento.

Ora, não houve nenhuma violação ao dever geral de informação, uma vez que a Concessionária se prontificou a analisar o pedido de ressarcimento pleiteado pelo Autor, sendo, portanto, obscuro o fundamento utilizado no v. acórdão para condenar a Embargante ao pagamento de danos morais." (fl. 325).

Além disso, a verificação acerca da suposta violação do direito à informação demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, o que é vedado nesta instância excepcional, nos termos da Súmula nº 7/STJ.

No que diz respeito à responsabilidade civil da recorrente pelos danos

causados ao usuário em virtude do acidente ocorrido pela presença de animal na pista, o contexto fático delineado no acórdão recorrido é o seguinte:

"A r. sentença apelada bem definiu o fato retratado nos autos, visto que a

prova é abundante no sentido da existência de animal na pista de rolamento, o que ocasionou a colisão.

Há o registro policial, o depoimento da testemunha da requerida, **ao mesmo tempo em que a ré não demonstra causa diversa.**

A responsabilidade civil foi bem definida à luz da responsabilização subjetiva pela falta do serviço administrativo.

Com efeito, se havia animal na pista é porque falhou o serviço de fiscalização e porque a requerida se omitiu de prover as condições de tráfego seguro na estrada diante da alegação de ausência de sinalização, com o que, ademais, nenhuma relevância têm as alegações de ocorrência de força maior ou fato de terceiro.

Registre-se, de todo o modo, que **a requerida sequer investigou o alegado fato de terceiro e não o demonstrou nos autos.**

(...)

Quanto aos danos morais, realmente inexistente dano de tal espécie pelo fato da colisão do veículo com animal na pista, e a ele inerente.

Registre-se que não foi demonstrado qualquer fato justificador do reconhecimento do padecer, e que não pode estar na singela privação do uso do automóvel.

Contudo, há lesão de ordem moral na omissão da concessionária em apurar o fato e responder ao consumidor a reclamação por ele apresentada conforme o documento de fl. 38." (fls. 276-277).

Diante da tese fixada nesta sessão, a recorrente responde objetivamente pelos danos oriundos do acidente em questão, aplicando-se o regime jurídico da Lei nº 8.987/1995 e do Código de Defesa do Consumidor.

Nos termos do art. 25 da Lei de Concessões, "*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*".

O CDC, por sua vez, prevê que "*o fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos*" (art. 14, caput). A responsabilidade civil do prestador de serviços somente é afastada se restar demonstrado que: **i)** o defeito inexistente ou **ii)** houve culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

No caso dos autos, o acórdão recorrido concluiu que "*se havia animal na pista é porque **falhou o serviço** de fiscalização e porque a requerida se omitiu de prover as condições de tráfego seguro na estrada diante da alegação de ausência de*

sinalização" (fl. 277, grifou-se), bem como que "*a requerida sequer investigou o alegado fato de terceiro e não o demonstrou nos autos*", conforme já registrado.

Além disso, como não se cogitou da ocorrência de nenhum outro evento

externo que excluísse o nexo de causalidade, faz-se presente o dever de indenizar.

Ante o exposto, **conheço** do recurso e **nego-lhe** provimento.

Nos termos do art. 85, § 11, do CPC, majoram-se os honorários advocatícios para 17% sobre o valor da condenação.

É o voto.