

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ANÁLISE DESTA EXTENSÃO E DE PROPOSIÇÕES DO LEGISLATIVO PARA APRIMORAR A SEGURANÇA DOS USUÁRIOS

ROAD CONCESSIONS AND STATE CIVIL LIABILITY: ANALYSIS OF THIS EXTENSION AND LEGISLATIVE PROPOSITIONS TO IMPROVE USER SAFETY

CONCESIONES VIAL Y RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO: ANÁLISIS DE ESTA AMPLIACIÓN Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DEL USUARIO

ILTON GARCIA DA COSTA

Doutor e Mestre pela PUC-SP; PhD e Pós-Doutor pela Universidade Mediterrânea - Reggio Calabria - Itália, Mestre pelo Unibero, Professor do Doutorado, Mestrado e Graduação da UENP; e professor do latu sensu da Universidade Federal do Mato Grosso - Uniselva e Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Advogado. E-mail: iltoncosta@uenp.edu.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0959097128095664>

ISADORA FERNANDA LATINI

Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da UENP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente. Bolsista da Fundação Araucária. Advogada. E-mail: isadoralatinini@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0009-0001-5888-9418>

RESUMO

Objetivo: analisar a responsabilidade civil diante da concessão de serviços públicos, especificadamente, a gestão de rodovias brasileiras por concessão, prevista pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Metodologia: hipotético-dedutiva; busca-se a confirmação da aplicação pela doutrina da responsabilidade civil do Estado nas decisões do judiciário, assim como sua extensão às concessionárias de rodovias prestadoras de serviço público.

Resultados: as empresas concessionárias de serviço público ao ingressarem na relação jurídica enquanto prestadores de serviço público também passam a ter o dever de indenizar.

Contribuições: a questão se torna relevante em função da expansão de contratos de concessão de rodovias e no aumento de acidentes automobilísticos conforme Boletim de Logística do ONTL (Observatório Nacional de Transporte e Logística).



Palavras-chave: Concessionárias; Responsabilidade civil do Estado; Concessão de gestão de rodovias; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Lei Federal nº 8.987/1995; Prestação indireta de serviços públicos.

ABSTRACT

Objective: to analyze civil liability regarding the concession of public services, specifically, the management of Brazilian highways by concession, provided for by Federal Law nº 8.987, of February 13, 1995.

Methodology: hypothetical-deductive, seeking to confirm the application of the doctrine of civil liability of the State in the decisions of the judiciary, as well as its extension to the deliveries of highways providing public services.

Results: Public service concessionaires, when entering into the legal relationship as public service providers, also have the duty to indemnify.

Contributions: the issue becomes relevant due to the expansion of highway concession contracts and the increase in automobile accidents according to the Logistics Bulletin of the ONTL (National Transport and Logistics Observatory).

Keywords: Dealerships. Civil liability of the State; Highway management concession; National Land Transport Agency; Federal Law No. 8,987/1995; Indirect provision of public services.

RESUMEN

Objetivo: analizar la responsabilidad civil en materia de concesión de servicios públicos, específicamente, la gestión de carreteras brasileñas por concesión, prevista por la Ley Federal nº 8.987, de 13 de febrero de 1995.

Metodología: hipotético-deductiva, buscando confirmar la aplicación de la doctrina de la responsabilidad civil del Estado en las decisiones del poder judicial, así como su extensión a las concesionarias de carreteras que prestan servicios públicos.

Resultados: Los concesionarios de servicios públicos, al establecer la relación jurídica como prestadores de servicios públicos, también tienen el deber de indemnizar.

Contribuciones: el tema cobra relevancia por la ampliación de los contratos de concesión de carreteras y el aumento de los accidentes automovilísticos según el Boletín de Logística del ONTL (Observatorio Nacional de Transporte y Logística).

Palabras clave: Concesionarios; Responsabilidad Civil del Estado; Concesión de gestión de carreteras; Agencia Nacional de Transporte Terrestre; Ley Federal nº 8.987/1995; Prestación indirecta de servicios públicos.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil objetiva da Administração Pública foi constitucionalizada no artigo 37, §6º após a promulgação da Carta Democrática em 1988 pelo poder constituinte originário. Essa positivação quando analisada conjuntamente com o histórico normativo demonstra a evolução deste instituto do direito civil que optou na atualidade em assumir a Teoria da Responsabilidade Objetiva, por meio desta exsurge ao Estado a obrigação de indenizar quando, durante sua atuação, vier a causar prejuízo a terceiros quando comprovado o dano e o nexo. Ainda, a Assembleia Nacional Constituinte, durante seu exercício legislativo originário nos anos de 1987 e de 1988, deliberou e promulgou na redação do artigo 175 a possibilidade de o Poder Público realizar a prestação de serviços públicos diretamente ou indiretamente. Neste último caso é possível através de regime de concessão



ou permissão, estendo, segundo a jurisprudência, a responsabilidade objetiva também às permissionárias e às concessionárias (BRASIL, 1988, *recurso online*).

A sociedade moderna cada vez mais industrializada, tecnológica e robotizada, somado a isto o Estado Brasileiro possui vários deveres, não apenas na garantia da justiça social, como também na prestação de serviços públicos. Estas atividades trazem consigo riscos, portanto, é preciso estabelecer um sistema de análise reflexiva de modo a evitar que os riscos migrem da esfera da incerteza e imprevisibilidade e tornem-se concretos.

O Estado brasileiro tem um perfil principalmente garantista e, por conseguinte, deve zelar para que os serviços públicos sejam prestados com segurança, modicidade, cortesia, generalidade, eficiência, continuidade e regularidade, conforme leciona Justen Filho Marçal em sua obra Teoria Geral das Concessões de serviços públicos.

No primeiro capítulo será feita uma abordagem das origens da responsabilidade civil do Estado, sua evolução ao longo do tempo, a teoria adotada na atualidade e os pressupostos para sua configuração, trazendo definições de doutrinadores e sua previsão nas leis brasileiras, visando contextualizar o tema. Edmir Netto de Araújo classifica o desenvolvimento das teorias acerca da responsabilização do Estado em três, sequenciais: teoria da irresponsabilidade, teoria civilista ou mista e teoria publicística. (ARAÚJO, 2010, p. 771)

Será abordado no segundo capítulo a extensão da responsabilidade do estado e das concessionárias de gestão de rodovias nos casos de acidentes de trânsito, pois o Brasil é um dos países com maior quantidade de vítimas fatais em acidentes nas estradas e ocupa o terceiro lugar no ranking global de número de óbitos na última década, com um registro de cerca de 30 mil mortes no trânsito anualmente, segundo o Boletim de Logística do ONTL (Observatório Nacional de Transporte e Logística) da empresa Infra S.A.

Será feita uma abordagem jurisprudencial da responsabilidade das concessionárias de rodovias nos casos em que ocorre danos aos seus usuários, delimitando-se no recente julgamento do Recurso Especial nº 1.908.738/SP, com acórdão publicado no diário oficial no dia 26 de agosto de 2024, referente ao Tema nº 1.122 do Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, irá abordar brevemente o Projeto de Lei nº 2.931/22 e o Projeto de Lei nº 1.046/23, visando implementar medidas para prevenir e diminuir acidentes automobilísticos e, consequentemente, demandas judiciais requerendo indenização com fundamento na responsabilidade objetiva do Estado.

A concessão de serviços públicos no Brasil é regida pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual prevê e regulamenta a concessão de serviços públicos. Dentre esses, insere-se a concessão de exploração de rodovias tendo como objeto de contratação a construção, por obras públicas, de rodovias ou a manutenção destas, podendo haver a possibilidade da concessionária cobrar tarifas de pedágio aos usuários que ali transitarem.

Sobre a relevância social observa-se a expansão de contratos de concessão de serviços públicos nas últimas décadas no Brasil. Estes contratos são instrumentos jurídicos que atuam formalizando a parceria entre o setor público e o privado em diversas áreas da prestação de serviços: administração de aeroportos, saneamento básico, gestão de portos, linhas de ônibus, entre outros.



Cita-se como exemplos de gestão de rodovias: o grupo CCR S.A. com concessão de 30 anos para administrar as rodovias que ligam os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, iniciada em 01 de março de 2023, e a TPI (Triunfo Participações e Investimentos S. A.) com concessão de 25 anos na BR-153/SP, divisa MG/SP, divisa SP/PR, rodovia Transbrasiliana, iniciada em 18 de fevereiro de 2008. Ademais, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o órgão responsável por regular, supervisionar e fiscalizar o transporte terrestre, a exploração de rodovias e ferrovias federais no Brasil. Atuando enquanto agência reguladora emite resoluções que são documentos que estabelecem regras e procedimentos para a execução de serviços públicos, como a Resolução nº 6.000/2022.

O procedimento metodológico de abordagem será o hipotético-dedutivo, tendo como hipótese central confirmação da aplicação da doutrina da responsabilidade civil do Estado nas decisões do judiciário, assim como sua extensão às concessionárias de rodovias prestadoras de serviço público. Essa hipótese será testada por meio do estudo das origens da responsabilidade civil do estado, sua previsão legal, decisões das Cortes Superiores e propostas legislativas que visam cumprir com o dever integral de responsabilidade e assunção do risco administrativo pelo Estado.

2 ORIGENS, EVOLUÇÃO E PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A Responsabilidade Civil do Estado, também denominada Responsabilidade Patrimonial do Estado, explica as consequências jurídicas nos casos de danos aos administrados decorrentes de condutas dos agentes públicos durante a prestação do serviço público.

Trata-se de uma obrigação imposta ao Estado, que inclui a União, estados-membros, distrito federal, municípios, entes da Administração Pública indireta e pessoas jurídicas privadas concessionárias, permissionárias ou delegadas de serviço público, as quais devem ressarcir os prejuízos causados a particulares, advindos de suas atividades.

Com a Constituição Federal de 1988 o Brasil consolidou-se como Estado Social, sendo que nesta modalidade o serviço público está voltado não apenas a atividade protetora e garantidora dos direitos individuais como no Estado Liberal, mas, também na promoção dos direitos individuais e sociais, atendendo às necessidades sociais como educação, saúde, assistência social, entre outros. No Estado Social a sociedade anseia por subvenção, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte, quer proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico e artístico nacional e aos mais variados tipos de interesses difusos e coletivos.

Os Estados e seus povos, através de decisão política, determinam quais as atividades que a sociedade considera como serviço público. O conceito de serviço público está relacionado à estruturação do Estado, o conceito passou por alterações no decorrer dos séculos, ora para incluir determinadas atividades de natureza comercial, industrial e social como serviço público, ora para deslocá-las para a iniciativa privada. A doutrinadora Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público incluindo todas as atividades exercidas pelo Estado através da máquina da Administração Pública:



Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para aquisição diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2023, p. 104)

A Constituição da República Federativa do Brasil preconiza em seu artigo 37, § 6º a responsabilidade objetiva e estende sua aplicação a todos os entes federativos.

A sua previsão expressa demonstra o reconhecimento de que a atividade estatal, por inúmeros motivos, pode vir a causar danos a terceiros e, desta forma, reconhece seu dever de compensar as vítimas reparando ou pelo menos amenizando possíveis danos causados que culminam também na diminuição do bem jurídico da vítima:

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, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988, *recurso online*)

A responsabilidade da Administração Pública é mais extensiva do que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado, essa ampliação tem como base o fato do Estado exigir dos administrados regras coercitivas de conduta que avançam sobre várias áreas da vida, podendo, quando descumpridas, impor sanções do direito administrativo. Essa quase onipresença do Estado na vida dos administrados, assim como a sujeição em que são expostos, leva ao reconhecimento de que o Estado, também sujeito de deveres e direitos, deve ressarcir terceiros particulares vítimas de erros na prestação dos serviços públicos.

É o Estado responsável pelos atos dos agentes públicos, estes que exteriorizam a vontade pública, caso esses atos ocasionem danos a terceiros, seja por dolo ou culpa do agente público, havendo nexo de causalidade, surge o dever de indenizar pecuniariamente o terceiro lesado, podendo o Estado mover ação regressiva em face do agente público autor do dano. Primeiramente, quem responde pela lesão é o Estado, a pessoa jurídica de direito público para qual o agente público trabalha, disso extrai-se a responsabilidade objetiva. Após, mediante a adoção da teoria do risco administrativo e da responsabilidade subjetiva, a Administração Pública poderá ajuizar ação regressiva para cobrar do agente público os valores despendidos com a indenização do terceiro lesado.

Da redação do §6º do artigo 37 da Constituição Federal o Supremo Tribunal Federal extraiu-se, em interpretação hermenêutica jurídica, a teoria da dupla garantia, ou seja, o administrado lesado primeiramente ingressa com ação indenizatória em face do Estado, respondendo este de forma objetiva, ou seja, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente público que ocasionou o dano. O agente público, por sua vez, responde por meio de ação regressiva de autoria do Estado em seu desfavor, cabendo a este comprovar o dolo ou a culpa na conduta do agente público réu. Portanto, o administrado lesado não pode ajuizar ação contra a pessoa agente público causador do dano, mas



sim contra o Estado, sob pena de ilegitimidade e extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. A responsabilidade subjetiva do agente público causador de dano no exercício de suas atividades foi decidida no Recurso Extraordinário 1.027.633, Tema 940, do Supremo Tribunal Federal em rito de repercussão geral, julgado em agosto de 2019, que fixou a seguinte tese:

A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (STF, 2019, *recurso online*)

A ação de indenização por danos causados por agentes públicos deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado que presta o serviço público, sendo que a pessoa física que atuava em nome do Estado é parte ilegítima.

O relator, ministro Marco Aurélio, em seu voto afirmou:

A Constituição Federal preserva tanto o cidadão quanto o agente público, consagrando dupla garantia. A premissa ensejadora da responsabilidade civil do Estado encontra guarida na ideia de justiça social. A corda não deve estourar do lado mais fraco. O Estado é sujeito poderoso, contando com a primazia do uso da força. O indivíduo situa-se em posição de subordinação, de modo que a responsabilidade objetiva estatal visa salvaguardar o cidadão. No tocante ao agente público, tem-se que esse, ao praticar o ato administrativo, somente manifesta a vontade da Administração, confundindo-se com o próprio Estado. A possibilidade de ser acionado apenas em ação regressiva evita inibir o agente no desempenho das funções do cargo, resguardando a atividade administrativa e o interesse público, contando com a primazia do uso da força. O indivíduo situa-se em posição de subordinação, de modo que a responsabilidade objetiva estatal visa salvaguardar o cidadão. No tocante ao agente público, tem-se que esse, ao praticar o ato administrativo, somente manifesta a vontade da Administração, confundindo-se com o próprio Estado. A possibilidade de ser acionado apenas em ação regressiva evita inibir o agente no desempenho das funções do cargo, resguardando a atividade administrativa e o interesse público. À vítima da lesão – seja particular, seja servidor – não cabe escolher contra quem ajuizará a demanda. A ação de indenização deve ser proposta contra a pessoa jurídica de direito público ou a de direito privado prestadora de serviço público. (STF, 2019, *recurso online*)

A Suprema Corte brasileira reconheceu a existência de um desbalanceamento entre o agente público e o cidadão, assim como ressaltou a importância da justiça social e a atuação do direito para reparar ou amenizar os danos causados pela falha na prestação do serviço público.

Sob o ângulo doutrinário, discorre Hely Lopes Meirelles:

[...] A reparação do dano causado pela Administração a terceiros obtém-se amigavelmente ou por meio da ação de indenização, e, uma vez indenizada a lesão da vítima, fica a entidade pública com o direito de voltar-se contra o servidor culpado para haver dele o despendido, através da ação regressiva autorizada pelo § 6º do art. 37 da CF. O legislador constituinte bem separou

as responsabilidades: o Estado indeniza a vítima; o agente indeniza o Estado, regressivamente. (MEIRELLES, 2020, p. 790)

Com o passar do tempo o Estado foi assumindo novas feições e remodelando-se. Destas moldagens advieram teorias que explicassem a atuação estatal, apesar de hoje ser aplicada a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, a primeira teoria aplicada foi a Teoria da Irresponsabilidade também chamada de Teoria da não responsabilização do Estado. Esta justificava-se na crença de não contestar as atitudes do rei e prevaleceu durante os regimes absolutistas na Europa nos séculos XVI e XIX.

A partir do século XIX a Teoria da Irresponsabilidade foi substituída pelas Teorias Civilistas, as quais passou a entender que o Estado responderia pelos danos causados por seus agentes públicos, durante o exercício da função pública, em face de terceiros. No entanto, havia uma classificação dos atos que o Estado seria responsabilizado e atos que não geravam o dever de indenizar. Os atos do império não eram passíveis de responsabilização, pois serviam para a manutenção da soberania, já os atos de gestão, que consistiam na realização de serviço público e gestão de patrimônio, quando ocasionassem danos. Em seguida, surgiram as Teorias Publicistas que passaram a incluir o Estado na responsabilidade civil de forma total. Após veio a Teoria do risco administrativo ou teoria do risco integral, adotada pelo direito brasileiro atualmente.

José Maria Pinheiro Madeira, explica que, em última fase, a Teoria da Culpa Administrativa no âmbito da responsabilidade civil do Estado sustenta-se no fato de que a vítima está desobrigada de provar a culpa do agente público, bastando demonstrar a ação, o dano e o nexo de causalidade, ou seja, o funcionamento inadequado do serviço público, daí advindo a teoria da culpa publicística. (MADEIRA, 2010, p. 257).

Em resumo, a culpa administrativa ocorre quando o serviço público não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Hely Lopes Meirelles afirma que a teoria da culpa administrativa atou como:

[...] o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço-culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fator gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. (MEIRELLES, 2020, p. 621)

A quarta e última fase é a Teoria da Responsabilidade Objetiva, a qual preconiza que o dano sofrido pelo terceiro deve ser visualizado como consequência do funcionamento do serviço público. Observa-se o nexo de causalidade entre o ato administrativo externalizado pelo agente público e o dano sofrido pelo terceiro, independente se era irregular ou regular a prestação do serviço público.

A jurisprudência prevê três pressupostos para haver responsabilidade civil do Estado: existência de dano patrimonial e/ou moral sofrido pelo administrado, conduta comissiva ou omissiva de agente ou servidor e nexo de causalidade entre o dano e a conduta (omissiva ou comissiva) do agente ou servidor.



3 EXTENSÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NAS RODOVIAS ADMINISTRADAS POR CONCESSIONÁRIAS

A Constituição Federal prevê a possibilidade da prestação de serviços públicos de forma direta, ou seja, executadas por órgãos públicos, seja da administração direta ou indireta, como autarquias e fundação, e também a execução de serviços públicos de forma indireta, ou seja, por meio de permissionárias e concessionárias.

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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, *recurso online*)

A licitação para concessionária é um processo que permite à Administração Pública, poder concedente, delegar a prestação de um serviço público a uma empresa privada. As concessionárias são uma alternativa e uma forma de parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, considerando que o objetivo é prestar serviços públicos que o Estado não teria capacidade ou interesse de empreender por si só.

Portanto, necessariamente a concessão de serviço público é precedida de licitação, a qual, atualmente, é regida pela Lei Federal nº 14.133/2021. A licitação, explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes. (DI PIETRO, 2012, p.374)

A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. A referida lei passou por algumas alterações com a promulgação da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, dentre elas está o artigo 2º que conceitua concessão de serviços públicos:

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

- II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado



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. (BRASIL, 1995, *recurso online*)

Desta forma, o investimento realizado pela concessionária pode ser remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço. É o que ocorre nas rodovias públicas cuja gestão incumbe a concessionárias que cobram pedágio de seus usuários.

Marcelo Caetano leciona que a concessão de serviços públicos para particulares é o caso normal e típico, pois a concessão destina-se fundamentalmente a utilizar os recursos, a técnica e a produtividade da iniciativa privada em benefício da realização do interesse público (CAETANO, 1972, p. 1083).

A titularidade do serviço concedido ainda permanece com o Estado, cabendo ao concessionário a garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O artigo 29, da Lei nº 8.987/1995, elenca ao Estado concedente poderes para impor que a prestação do serviço público esteja de acordo com a sua conveniência por meio do poder de inspeção e fiscalização, poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares, poder de extinguir a concessão antes do final do prazo inicialmente instituído, poder de intervenção e poder de aplicar sanções ao concessionário inadimplente.

São exemplos de concessão de gestão de rodovia o grupo CCR S.A. que firmou com a Agência Nacional de Transportes Terrestres, através do contrato de concessão edital nº 03/2021 a concessão de 30 anos de rodovia com extensão de trecho concedido de 625,8 km nas rodovias que ligam os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, iniciada em 01 de março de 2023, existindo 10 praças com cobrança de tarifas de pedágio.

Outro exemplo de concessão de gestão de rodovia é a firmada com a TPI (Triunfo Participações e Investimentos S.A.) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres, através do Contrato de Concessão Edital nº 005/2007, com concessão de 25 anos e extensão do trecho concedido de 321 Km na BR-153/SP, divisa MG/SP, divisa SP/PR, rodovia Transbrasiliana, iniciada em 18 de fevereiro de 2008, existindo 04 praças com cobrança de tarifas de pedágio.

Os dados são do Anuário CNT do Transporte 2018, divulgado pela CNT (Confederação Nacional do Transporte) apontou que 20.745 km de estradas brasileiras foram concedidas à iniciativa privada, o que representa 9,7% do total de 213.866 km. (CNT, 2018, *recurso online*).

Por outro viés, a empresa Infra S.A. (empresa pública, de direito privado, sob a forma de sociedade anônima, controlada pela União através do Ministério dos Transportes, com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes) expediu o Boletim de Logística do ONTL (Observatório Nacional de Transporte e Logística) afirmando que o Brasil é um dos países com maior quantidade de vítimas fatais em acidentes



nas estradas e ocupa o terceiro lugar no ranking global de número de óbitos na última década, com um registro de cerca de 30 mil mortes no trânsito anualmente.

Os contratos de concessão de rodovias, em geral, possuem como objeto a concessão para exploração da infraestrutura e da prestação de serviços públicos e obras, abrangendo a execução dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, conforme apresentado no Programa de Exploração da Rodovia – PER.

Segundo o Ministério dos Transportes o programa de Exploração da Rodovia:

É o documento que especifica todas as condições para execução do Contrato, caracterizando os serviços e obras previstos, bem como diretrizes técnicas, normas, características geométricas, escopo, parâmetros de desempenho, parâmetros técnicos, além dos prazos de execução que devem ser observados ao longo do contrato.

Como princípios básicos, com fulcro na regularidade e qualidade da oferta de infraestrutura aos seus usuários, são ser considerados:

- (i) A implementação de ações de natureza preventiva voltadas para a preservação da Rodovia e das condições de tráfego;
- (ii) A agilidade na implementação de ações corretivas, emergenciais ou não, que eventualmente se fizerem necessárias para a reconstituição da Rodovia e das condições de tráfego.

Os Parâmetros de Desempenho descritos no PER são indicadores estabelecidos que expressam as condições mínimas de qualidade e quantidade que devem ser implantadas e mantidas no sistema rodoviário. (Ministério do Transporte, *recurso online*)

A Resolução nº 5.950, de 20 de julho de 2021 da Agência Nacional de Transportes Terrestres aprovou a primeira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, relativa às diretrizes gerais aplicáveis aos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres. A resolução dispõe sobre as garantias processuais da concessionária, serviço de atendimento presencial, telefônico e eletrônico aos usuários, hipóteses de alterações contratuais e outros assuntos.

A Resolução nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022 da Agência Nacional de Transportes Terrestres aprovou a segunda norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, relativa a bens, obras e serviços, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A Resolução prevê obrigações das concessionárias como o envio de planejamento quinquenal e o planejamento anual, assim como outros documentos como os Sistemas de Gestão Ambiental (SGA), de Gestão da Qualidade (SGQ) e de Gestão de Segurança Viária (SGS).

Diante desses dados empíricos, ou seja, a administração de quase 9,7% das rodovias brasileiras por concessionárias de serviços públicos e o alto número de mortes decorrentes de acidentes de trânsito, é importante observar o posicionamento dos tribunais superiores, mais especificadamente, do Superior Tribunal de Justiça quanto à responsabilidade civil das concessionárias de serviço de gestão de rodovias públicas.

4 JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS - TEMA REPETITIVO Nº 1.122



As rodovias são classificadas como bens públicos de uso comum do povo pelo Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, artigo 99. Hely Lopes Meirelles define os bens de uso comum do povo como aqueles abertos ao uso indistinto de todos. (MEIRELLES, 2020, p. 471). Desta forma, inicialmente, cabe ao Poder Público sua gestão, contudo, diante da complexidade e da falta de recursos públicos para manutenção e expansão da malha rodoviária foi promulgada a Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987/95. Por meio desta lei o legislador autorizou as gestões públicas, de âmbito federal e estadual, a realizarem a concessão de rodovias à iniciativa privada.

Após o início da execução dos contratos de concessão, várias demandas judiciais passaram a pleitear a responsabilização civil por acidentes entre veículos e animais domésticos, sob fundamento de haver omissão na prestação de serviço adequado por parte das concessionárias. Diante disso, o Superior Tribunal de Justiça, por meio do julgamento do Recurso Especial nº 1.908.738/SP, firmou o Tema Repetitivo nº 1.122, segue ementa do acórdão publicado em 26 de agosto de 2024:

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 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" (STJ, 2024, *recurso online*)

O artigo 25 da Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987/95, prevê que o dever de fiscalização dos entes públicos não afasta a responsabilidade civil das concessionárias. Logo, há uma transferência da responsabilidade à concessionária executora e prestadora do serviço público de



gestão da rodovia, cabendo à ela indenizar o terceiro vitimado. Ademais, pelo princípio da primazia do interesse da vítima, no julgamento supramencionado, o STJ entendeu que se impõe a reparação dos danos independentemente da identificação do proprietário do animal cujo ingresso na rodovia causou o acidente.

5 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRÂMITE COM O INTUITO DE APRIMORAR A SEGURANÇA NAS RODOVIAS: PL 2931/22, PL 710/2022 E PL 1.046/23

A responsabilidade civil do Estado abrange não apenas atos omissivos e comissivos do Estado Executor, como também atos do Estado Juiz e do Estado Legislador. Diante disso, o presente capítulo aborda recentes debates parlamentares em projetos de lei que estão em tramitação nos poderes legislativos, os quais possuem como intuito a implementação de alterações legais que aprimorem a segurança e a trafegabilidade das rodovias.

O Projeto de Lei nº 2.931/22, prioriza os trechos de rodovias federais com mais acidentes nos planos de investimento do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

O projeto visa no cumprimento das funções de manutenção, conservação, restauração e ampliação realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) dar prioridade na transferência de recursos públicos para as rodovias federais com maiores índices de acidentes, nos termos dos incisos IV e V do caput do art. 82 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

O Projeto de Lei nº 1.046/23 propõe autorizar o Poder Executivo a implantar faixas de alerta vibratório nas rodovias e estradas do Estado. A proposta tem como objetivo aumentar a segurança nas rodovias através da implementação de faixas no asfalto de alerta tátil vibratório e sonoro localizadas fora das faixas. Desta forma, as faixas irão alertar os motoristas desatentos ao passarem por elas, indicando que estão transitando fora da pista de rolamento e evitando eventuais acidentes.

Esses dois projetos de lei demonstram um constante aprimoramento do arcabouço legislativo que atuam preventivamente amenizando eventuais danos futuros, como os corriqueiros acidentes automobilísticos. Essas proposições legislativas proporcionam efervescentes debates entre os parlamentares, através do consenso, do dissenso, do voto e da promulgação de novas leis. Também demonstram que o Estado tem ciência da extensão de sua responsabilidade civil objetiva e está constantemente aprimorando a máquina pública para ofertar o serviço público com qualidade, pois possui o dever de responder por atos, comissivos ou omissivos, quando presentes os pressupostos da indenização em razão de danos cometidos em face de terceiros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria da Responsabilidade objetiva do Estado é fruto de uma evolução percorrida pelo direito ao longo dos séculos diante dos contextos sociais, políticos e econômicos. A princípio a Teoria da Irresponsabilidade foi adotada, em seguida, as Teorias Civilistas prevaleceram, após advieram outras até o estágio atual que adota Teoria da Responsabilidade objetiva. Com a



promulgação da Constituição Federal ficou expressa a adoção da responsabilidade objetiva pelo legislador constituinte, conforme artigo 37, § 6º da Constituição Federal. Também a mesma Carta Maior prevê a possibilidade de prestação de serviços públicos diretamente ou por concessão ou por permissão, artigo 175.

A jurisprudência é ampla no sentido de que a prestação de serviços públicos indiretamente, por meio de contrato de concessão, traz como consequência não apenas a transferência da prestação do serviço como também a transferência da responsabilidade objetiva do Estado para as concessionárias contratadas.

O Projeto de Lei nº 1.046/23, do Estado de São Paulo e o Projeto de Lei nº 2.931/22 do Senado Federal demonstram que o Poder Público tem ciência da extensão de sua responsabilidade civil objetiva e está em constante aperfeiçoamento para entregar serviços públicos sem ocasionar danos aos seus usuários e a terceiros.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tema 940, e do Superior Tribunal de Justiça, como o Tema Repetitivo 1.122, confirmam a opção da Constituição em adotar a Teoria da Responsabilidade Objetiva.

A ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) possui ciência da extensão e da seriedade da responsabilidade objetiva aplicada na prestação de serviços públicos e atua regulamentando a prestação do serviço pelas concessionárias como com a expedição da Resolução nº 5.950, de 20 de julho de 2021 e da Resolução nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022.

Observa-se que a Teoria da Responsabilidade Objetiva é aplicada no ordenamento jurídico brasileiro e a máquina pública busca, continuamente, aprimorar-se para ofertar serviços públicos sem gerar danos aos usuários e a terceiros.

As concessionárias de serviços públicos atuam como meio de descentralização da prestação do serviço público e a jurisprudência tem afirmado que com a transferência da prestação de serviço público ocorre, concomitantemente, também a transferência da responsabilidade objetiva. Desta forma, o encargo da responsabilidade objetiva passa do Estado para as empresas concessionárias contratadas e estas devem respeitar as cláusulas dos contratos de concessão. Contudo, apesar da transferência da responsabilidade, o Estado continua com o dever de fiscalizar e acompanhar as obras de construção, melhoria e manutenção das rodovias executadas pelas concessionárias. Conclui-se que as empresas concessionárias de serviço público ao ingressarem na relação jurídica enquanto prestadores de serviço público também passam a ter o dever de indenizar.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. Brasília, DF: Presidente da República, 2001.



BRASIL. **Lei Federal nº 14.133/2021**. Brasília, DF: Presidente da República, 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Coletânea organizada por Antônio Luiz de Toledo Pinto, Marcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 9ª.ed. atualizada e ampliada até 2010. São Paulo: Saraiva, 2010.

Brasil. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Brasília, DF: Presidente da República, 1995.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Informações gerais. **Agência Nacional de Transportes Terrestres. Rodovias: informações gerais**. Disponível em: <https://www.gov.br/anttp/pt-br/assuntos/rodovias/informacoes-gerais> Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 5.950**, de 20 de julho de 2021.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 6.000**, de 1º de dezembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 283989. Responsabilidade Objetiva do Estado**. Estado Relator: Min. Ilmar Galvão. 28 de maio de 2002.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 1.027.633**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Plenário. Julgado 14/08/2019. DJe 06/12/2019.

BRASIL. STJ. **Recurso Especial nº 1.908.738/SP**. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva. Corte Especial. Julgado 21/08/2024. DJe 26/08/2024.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Tomo II. Lisboa: Coimbra Editora, 1973.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Anuário CNT do Transporte: Estatísticas consolidadas, 2018**. Disponível em: <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2018/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

COSTA, Ilton Garcia da. Paz e Serviços Públicos. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 8, p. 1879-1892, 2022. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-8-2022-n-2/223> Acesso em 12 nov. 2024.

COSTA, Ilton Garcia; GIACOIA, Gilberto; DEMARCHI, Clovis (Orgs.) . **Inclusão Social: Serviços Públicos, Políticas Públicas, Relações Sociais, Saúde e Biodiversidade**: Simpósio Iso Certos 2016. 1. ed. Bandeirantes PR: Redige, 2017. v. 1. 246p.

COSTA, Ilton Garcia; GIACOIA, Gilberto. (Org.). **Parceria Público Privada - PPP e Agências Reguladoras, Questões Críticas**. São Paulo: Verbatim, 2014. v. 1. 293p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO. Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 13. ed. São Paulo: Editora Forense, 2021.



GARCIA DA COSTA, Ilton; ZOLANDECK, Willian Cleber . A Responsabilidade Civil do Estado por Erro Judiciário. **Revista Jurídica- Unicuritiba**, v. 28, p. 210-229, 2012. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/426> Acesso em: 14 nov. 2024.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública. Tomo II**. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARÇAL, Justen Filho. **Teoria Geral das Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: JusPodivm, 2020.

PEDREIRA, Ana Maria. **Responsabilidade do Estado por omissão: prevenção, precaução e controle como meios de evitar a ocorrência do dano**. 2013. 254 f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TIESSI, Bruna G. Fagá; COSTA, Ilton Garcia . Relação fiscal e sua efetivação a partir dos princípios constitucionais que garantem os direitos fundamentais. **Revista Jurídica Unicuritiba (FIC)**, v. 32.v3, p. 163-180, 2013. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/683> Acesso em :16 nov. 2024.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed. São Paulo: GZ, 2021.

