

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS:**  
CONCEITUAÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO E LIMITES EM SUA APLICAÇÃO.

ANTONIO RIBEIRO BRUNO

RIO DE JANEIRO

2024

ANTONIO RIBEIRO BRUNO

**RESPONSABILIDADE CIVIL DE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS:**

Conceituação, fundamentação e limites em sua aplicação.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Daniel Queiroz

RIO DE JANEIRO

2024

Aos meus pais, a quem devo todas as  
minhas conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Rosi e Gilson, por serem minha fonte inesgotável de apoio e inspiração.

A todos os familiares e amigos que contribuíram, direta ou indiretamente, ao longo dessa jornada.

À Helena, por todo amor e incentivo necessários para concluir este trabalho.

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo propor uma análise acerca da responsabilidade civil de empresas concessionárias de serviço público, sobretudo nas relações com seus usuários. Para isso, será necessário abordar o processo por meio do qual tais pessoas jurídicas de direito privado exercem atividades de titularidade do Estado e como a natureza de tais serviços refletem na forma de responsabilização daqueles entes. A multiplicidade de conceitos e legislações envolvidas neste debate, além do enorme volume de ações judiciais que debatem este assunto, fazem com que o tema seja um campo fértil para a pesquisa e discussão aqui apresentadas. Para isso, será observado a maneira como a jurisprudência dos Tribunais Superiores e a doutrina majoritária tratam do assunto, assim como serão apresentados casos concretos, de modo a exemplificar aquilo discutido no trabalho.

Palavras-chave: Concessão de serviço público; Consumidor; Danos cometidos a usuários e não usuários; Responsabilidade do Estado.

## **ABSTRACT**

The present monograph aims to propose an analysis regarding the civil liability of companies providing public services, especially in their relations with users. For this purpose, it will be necessary to address the process through which such private legal entities carry out activities within the competence of the State and how the nature of such services reflects on the way those entities are held accountable. The multiplicity of concepts and legislation involved in this debate, as well as the enormous volume of lawsuits discussing this matter, make the topic a fertile field for research and discussion presented here. To achieve this, will be observe how the jurisprudence of the Superior Courts and the majority doctrine address the issue, as well as present specific cases to exemplify what is discussed in the paper.

Keywords: Public service concession; Consumer; Damages to users and non-users; State liability.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 RESPONSABILIDADE CIVIL .....</b>	<b>11</b>
2.1 Análise histórica.....	11
2.2 Teoria da culpa .....	13
2.3 Teoria do risco .....	14
2.3.1 Risco-proveito .....	17
2.3.2 Risco-criado .....	17
2.3.3 Risco-profissional .....	18
2.3.4 Risco-administrativo .....	18
2.3.5 Risco-integral .....	18
2.4 Responsabilidade civil subjetiva e objetiva no ordenamento cível pátrio .....	19
2.4.1 Evolução legislativa .....	19
2.4.2 Código civil de 2002 .....	22
2.4.3 Regra ou exceção?.....	23
<b>3 CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO ESTADO .....</b>	<b>26</b>
3.1 Breve contextualização .....	26
3.2 Evolução da responsabilização estatal .....	27
3.3 Serviços públicos.....	29
3.3.1 Conceito e características .....	29
3.3.2 Princípios dos serviços públicos .....	31
3.4 Aspectos gerais da concessão .....	33
3.5 Figuras da concessionária, do concedente e do usuário .....	35
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>41</b>
4.1 Cenário atual .....	41

4.2 Usuário x não usuário .....	41
4.3 Responsabilização do poder concedente.....	45
4.4 Limites de sua responsabilidade.....	47
4.4.1 Caso fortuito ou força maior .....	47
4.4.2 Culpa exclusiva da vítima ou de terceiro .....	49
4.4.3 Análise de caso .....	50
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história da responsabilidade civil está intrinsecamente ligada à história das sociedades humanas. Não há como conceber um convívio harmônico de um grande número de pessoas sem que haja balizas para garantir os direitos individuais de cada um.

A ideia de um indivíduo ser responsabilizado por um dano causado a terceiro remonta aos primórdios das nossas civilizações, ainda que em concepções embrionárias, em comparação com as definições atuais. O Código de Hamurabi, por exemplo, criado por volta de 1.800 a.C., trazia a conhecida Lei de Talião, que consistia numa rigorosa reciprocidade entre o crime e a pena, representada pelo ditame “olho por olho, dente por dente”. Entretanto, o Código mesopotâmico também previa a hipótese de reparação por meio de pagamento de valor pecuniário em favor da vítima<sup>1</sup>.

Esse cenário, frisa-se, ainda que embrionário, representa aquilo que Caio Mário da Silva Pereira nos apresenta como a “ideia dualista de um sentimento social e humano, a sujeitar o causador de um mal a reparar a lesão”. Nas palavras do autor<sup>2</sup>:

Como sentimento social, a ordem jurídica não se compadece com o fato de que uma pessoa possa causar mal a outra pessoa. Vendo no agente um fator de desequilíbrio, estende uma rede de punições com que procura atender às exigências do ordenamento jurídico. Esta satisfação social gera a responsabilidade criminal. Como sentimento humano, além de social, a mesma ordem jurídica repugna que o agente reste incólume em face do prejuízo individual. O lesado não se contenta com a punição social do ofensor. Nasce daí a ideia de reparação, como estrutura de princípios de favorecimento à vítima e de instrumentos montados para ressarcir o mal sofrido. Na responsabilidade civil estará presente uma finalidade punitiva ao infrator aliada a uma necessidade que eu designo como pedagógica, a que não é estranha a ideia de garantia para a vítima, e de solidariedade que a sociedade humana lhe deve prestar.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido previa os parágrafos: 209: Se alguém atinge uma mulher livre e a faz abortar, deverá pagar dez siclos pelo feto; e 210: Se essa mulher morre, se deverá matar o filho dele.

<sup>2</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p.26.

Verifica-se que, por meio de uma análise histórica, é possível entender a origem e evolução de conceitos e fundamentos que formam o ordenamento jurídico contemporâneo e que geram debates até os dias atuais entre os doutrinadores.

O presente estudo também passará pelo processo de concessão de serviços de titularidade do Estado a pessoas jurídicas de direito privado, analisando seu aspecto econômico-social e em como a natureza de tais serviços influencia na modalidade de responsabilização dessas empresas.

Tópicos como Teoria do Risco, Teoria da Culpa, Risco-criado, Teoria do Risco Integral, entre outros, servirão como uma trilha para que seja compreendido o caminho que nos levou até os debates atuais em relação aos estudos sobre a responsabilidade civil de concessionárias de serviços públicos.

Nesse sentido, nem mesmo um possível entendimento pacífico fornecido pela legislação vigente, pela jurisprudência ou pela doutrina majoritária acerca da modalidade de responsabilidade civil aplicada a empresas concessionárias empobreceria a discussão aqui apresentada, cuja riqueza também se encontra nos meios que nos levaram ao estágio atual.

## 2 RESPONSABILIDADE CIVIL

### 2.1 ANÁLISE HISTÓRICA

Reagir após sofrer uma injusta violação de sua integridade talvez seja a mais natural das reações humanas. Desta forma, ao analisar a evolução histórica da responsabilidade civil, temos como ponto de partida a reação instintiva do ofendido contra quem o lesou, caracterizando aquilo conhecido como vingança privada.

Nesse estágio, considerado como o mais arcaico no qual uma comunidade pode estar inserida, o cidadão está lançado à própria sorte para buscar, sem regras ou limitações, aquilo que compense a lesão sofrida anteriormente.

Com a evolução das sociedades, alcançou-se um patamar mais desenvolvido, representado pela vindita regulamentada<sup>3</sup>. Neste caso, monumentos legislativos como o Código de Manu e o Código de Hamurabi instituíram a Lei de Talião, representada pela ideia de causar ao ofensor a mesma lesão suportada pelo ofendido, perpetuando, desta forma, a ideia de combater o mal com o mal.

Seguindo a linha evolutiva traçada pelo Professor Carlos Roberto Gonçalves<sup>4</sup>, verifica-se que, além da reciprocidade apontada anteriormente, os códigos supracitados, assim como outros, como a Lei das XII Tábuas, previam a ideia de composição financeira entre o agredido e o agressor. Tal acordo, que antes era voluntário, passava a ser obrigatório pelos ditames legais, além de ser tarifado em relação à lesão causada.

Esse contexto traduz a ascensão de uma figura centralizadora do Estado que impede que o particular faça justiça com as próprias mãos. Isto é, submetendo-se às leis e renunciando à vingança.

A partir do momento que o Estado passa a assumir de forma exclusiva o papel de reprimir ações violentas, não somente voltadas a ele, mas também em face do particular, começa a haver uma diferenciação entre “punição” e “reparação”.

---

<sup>3</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 25. v. 4.

<sup>4</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 12.

Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira<sup>5</sup>:

Quando cogita do que é concedido ao particular ofendido, não vê propriamente uma reparação, porém uma poena, em dinheiro, destinada à vítima. À medida, entretanto, que a pena privada perde o caráter de punição, toma corpo a ideia correlata de reparação. A partir de quando a autoridade pública assegura a punição do culpado, “o aspecto civil se dissocia do penal”.

Em suma, a sociedade romana deu início a uma diferenciação entre ações indenizatórias, nas quais era propiciada uma reparação à vítima, e ações de punição, onde eram aplicadas penas aos agressores. Resgatando para a realidade contemporânea, representaria a divisão entre responsabilidade civil e criminal.

Roma forneceria, ainda, uma das principais contribuições para a evolução do ordenamento jurídico por volta do século III a. C., por meio da *Lex Aquilia*, cuja importância pode ser representada pela preocupação com o aspecto subjetivo da culpa, em face do caráter meramente objetivo do direito até então vigente. Diz-se isto, pois, até então, preocupava-se apenas em aferir a conduta do agente e seu respectivo resultado danoso.

Nesse sentido, apesar de não prever expressamente o elemento da “culpa”, a Lei Aquilia possibilitou aos profissionais do direito da época uma interpretação que, para se configurar o *damnum iniuria datum*, seria necessário: *damnum*, *iniuria* e culpa do agente<sup>6</sup>.

Tal cenário é bem representado pela máxima de Ulpiano, segundo a qual *in lege Aquilia et levissima culpa venit*, isto é, haveria o dever de indenizar mesmo diante da culpa mais leve, conforme os estudos de Álvaro Villaça Azevedo<sup>7</sup>.

Partindo para a Era Moderna, aperfeiçoando os ideais românicos, o Código de Napoleão, de 1804, em seu artigo 1.382<sup>8</sup>, instituiu um princípio geral da

---

<sup>5</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 21.

<sup>6</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 23.

<sup>7</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações e responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.246.

<sup>8</sup> “Tout fait quelconque de l’homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer”

responsabilidade civil, abandonando a abordagem casuística. Além do mais, elencou os elementos basilares da responsabilidade civil, tais quais: conduta do agente (comissiva ou omissiva), dano, nexó de causalidade e culpa *lato sensu*.

## 2.2 TEORIA DA CULPA

O referido diploma francês, ao designar a culpa como fundamento da reparação, consagrou a responsabilidade civil subjetiva, baseada na Teoria da Culpa. Verifica-se que, para essa linha doutrinária, a conduta humana, revestida por uma culpa em sentido amplo, configura como um aspecto central para a verificação do dever de indenizar, figurando como um fator etiológico.

Nesse sentido, ensina Caio Mário da Silva Pereira<sup>9</sup>:

A essência da responsabilidade subjetiva vai assentar, fundamentalmente, na pesquisa ou indagação de como o comportamento contribui para o prejuízo sofrido pela vítima. Assim procedendo, não considera apto a gerar o efeito ressarcitório um fato humano qualquer. Somente será gerador daquele efeito uma determinada conduta que a ordem jurídica reveste de certos requisitos ou de certas características.

Constata-se, então, que o dano indenizável não encontra razão meramente no prejuízo em si, mas depende de uma análise minuciosa acerca da conduta humana que o gerou.

Ao considerar tanto o dolo quanto a culpa do agente, a teoria da responsabilidade subjetiva finda a diferenciação trazida dos tempos românicos entre o delito e o quase delito, que possuíam, respectivamente, o dolo como pressuposto e a culpa como fato gerador.

Diante desse contexto, Caio Mário define a responsabilidade civil subjetiva como sendo a “a obrigação de reparar o dano causado pela culpa do agente<sup>10</sup>”.

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 52.

<sup>10</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 57.

A doutrina subjetiva, a partir do Código Napoleônico, acabou por inspirar diplomas legais ao redor do globo, figurando em uma posição central em diversos ordenamentos jurídicos.

Ocorre que a necessidade de verificar a culpa do agente causador acabou por causar transtornos nos ordenamentos pautados pela Teoria da Culpa. A desigualdade causada por mudanças estruturais nas sociedades impôs à ordem jurídica buscar uma alternativa para que tais desequilíbrios não refletissem uma desigualdade no Direito.

### 2.3 TEORIA DO RISCO

Ao final do século XIV, diante das diversas transformações experimentadas pelas sociedades ocidentais, a Doutrina Subjetiva não logrou comportar as problemáticas que vinham surgindo no cotidiano dos cidadãos.

Pode-se apontar a Revolução Industrial como um fator catalizador deste processo<sup>11</sup>, pois, além de causar um aumento exponencial da população, acarretando numa multiplicidade de demandas judiciais, o cenário industrial ilustrou bem as lacunas da responsabilidade subjetiva.

As condições precárias encontradas nas fábricas criaram um cenário fértil para a ocorrência de acidentes. Ocorre que, diante da complexidade da atividade realizada, e a presença do uso de maquinários diversos, tornou-se cada vez mais custoso para a vítima demonstrar fazer jus à reparação pretendida. Neste contexto, não apenas era difícil demonstrar a culpa do agente causador do dano, mas também identificá-lo.

Tal cenário é brilhantemente ilustrado por Georges Ripert<sup>12</sup>:

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

---

<sup>11</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p 38.

<sup>12</sup> RIPERT. George, **O Regímen Democrático e o Direito Civil Moderno**, São Paulo: Editora Saraiva, trad. J. Cortezão, 1937, p. 331.

acidente torna-se anônimo. A prova, aliás, só pode ser feita perante o juiz; torna-se necessário, pois, intentar uma ação de êxito sempre problemático.

Evidencia-se um contexto no qual a vítima ficava muito exposta, pois, além de suportar o dano, precisava comprová-lo e demonstrar que decorreu da culpa de um terceiro. De uma maneira geral, a Teoria da Culpa se mostrou pouco atraente à coletividade.

Ocorre que, diante da lentidão do processo legislativo e da rigidez oferecida pelo sistema codificado, coube à doutrina e à jurisprudência adequarem as disposições legais à realidade fática, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico.

Diante desse contexto, surgiu a “Teoria da Culpa Presumida<sup>13</sup>”, considerada como uma etapa intermediária, pois, apesar de preservar o aspecto da culpa como fundamento para a reparação, invertia o ônus da prova em favor da vítima.

Outro movimento de mesma natureza seria a transformação, em alguns casos, da culpa aquilia em contratual, de maneira a estender o conceito de culpa, representando aquilo que De Page interpreta como uma aplicação mais rigorosa do ditame *In lege Aquilia, et levissima culpa venit*<sup>14</sup>. Ilustra-se um cenário curioso no qual a interpretação mais literal da *Lex Aquilia*, considerada um marco da responsabilidade civil subjetiva, representa uma ascensão da responsabilidade civil objetiva.

Em um momento sucessivo, surgiram pensadores dispostos a se afastarem ainda mais da Doutrina Subjetiva. Neste sentido, é proposta a ideia de se excluir a culpa dos pressupostos da responsabilidade civil criando uma equação binária formada pelo dano e pela conduta que o causou, formando, assim, a Teoria do Risco.

Conforme os estudos realizados pelo professor Caio Mário<sup>15</sup>, Raymond Saleilles<sup>16</sup> e Louis Josserand, pioneiros dessa doutrina, utilizaram-se de um processo hermenêutico, por meio do qual reinterpretaram disposições legais presentes no Código Napoleônico sob uma ótica mais condizente com a realidade experimentada por eles.

---

<sup>13</sup> NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 6. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7, p. 58.

<sup>14</sup> DE PAGE. *Traité*. Cit. v. 2.

<sup>15</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 319.

<sup>16</sup> SALEILLES. **La Responsabilité du fait des choses devant la Cour Supérieure du Canada**. In: *Revue trimestrielle de droit civil*. Paris: Dalloz, 1911. p. 23.

Suscitando o contexto de “multiplicidade dos acidentes, no caráter cada vez mais perigoso da vida contemporânea<sup>17</sup>”, Josserand propõe um conceito de responsabilidade civil consentâneo com a ordem social. Para isso, a ideia de impor à vítima o fardo de comprovar a culpa de seu agressor deveria ser superada.

Assim, entendem os apoiadores da Teoria do Risco que a responsabilidade deveria surgir exclusivamente do fato, cabendo ao agente demonstrar que adotou todas as medidas idôneas para evitar o dano.

Da seguinte maneira disserta Carlos Roberto Gonçalves<sup>18</sup>:

Na teoria do risco se subsume a ideia do exercício de atividade perigosa como fundamento da responsabilidade civil. O exercício de atividade que possa oferecer algum perigo representa um risco, que o agente assume, de ser obrigado a ressarcir os danos que venham resultar a terceiros dessa atividade. (...). A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o direito romano: aquele que lucra com uma situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (ubi emolumentum, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda). Quem auferir os cômodos (ou lucros), deve suportar os incômodos (ou riscos).

Em que pese as críticas sofridas, a Doutrina do Risco encontrou adeptos nos mais diversos ordenamentos jurídicos. Em relação ao Brasil não foi diferente, visto que a ideia da responsabilidade sem culpa foi adotada por autores como Alvino Lima e José Aguiar Dias e, aos poucos, foi conquistando seu espaço nos diplomas legais.

Em função da multiplicidade de autores e de teses criadas em torno da Teoria do Risco, é possível observar diferentes modalidades dentro desta Teoria, como por exemplo: risco-proveito, risco-criado, risco-profissional, risco-administrativo e risco-integral.

Com exceção da análise acerca do risco-administrativo, este trabalho utilizou-se da didática apresentada por Paulo Nader em sua obra “Curso de Direito Civil<sup>19</sup>” para o estudo das demais modalidades.

---

<sup>17</sup> JOSSERAND. **Evolução da Responsabilidade Civil** [1936]. In: Revista Forense, Rio de Janeiro: Forense, abr.-jun./1941. v. 86, n. 454/456, pp. 548-559.

<sup>18</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 195.

<sup>19</sup> NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 6. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7.

### 2.3.1 Risco-proveito

Segundo essa teoria, para que houvesse a responsabilidade do agente seria necessário identificar o proveito obtido da atividade exercida. O fundamento desse pensamento pode ser sintetizado pela máxima romana “*ubi emolumentum ibi onus*”, que significaria onde está o bônus deverá estar o ônus.

A dificuldade encontrada pelos adeptos do risco-proveito é identificar o próprio “proveito”, uma vez que, diante da diversidade e complexidade dos negócios praticados em nossa sociedade, o ganho pode ser além da questão financeira.

### 2.3.2 Risco-criado

Diante dos impasses para de identificar o proveito econômico, ou não, em alguns casos, surgiu a Teoria do Risco-criado como uma ampliação do alcance da modalidade analisada anteriormente.

Nesta modalidade, o fator econômico não se faz mais relevante, uma vez que o agente se coloca em risco apenas por exercer tal atividade. Neste sentido, a exposição ao dano já geraria o dever de indenizar.

Para enriquecer o debate aqui proposto, cabe trazer as palavras de Eugênio Facchini Neto:

Dentro da teoria do risco-criado, destarte, a responsabilidade não é mais a contrapartida de um proveito ou lucro particular, mas sim a consequência inafastável da atividade em geral. A ideia de risco perde seu aspecto econômico, profissional. Sua aplicação não mais supõe uma atividade empresarial, a exploração de uma indústria ou de um comércio, ligando-se, ao contrário, a qualquer ato do homem que seja potencialmente danoso à esfera jurídica de seus semelhantes. Concretizando-se tal potencialidade, surgiria a obrigação de indenizar<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> FACCHINI NETO, Eugênio. **Da responsabilidade civil no novo código**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 76, n. 1, p. 17-63, jan./mar. 2010.

### **2.3.3 Risco-profissional**

Segundo essa teoria, a responsabilidade civil objetiva reside na habitualidade na qual o agente desenvolve atividades com potencial de riscos a outrem. Apesar de não se limitar a questões trabalhista, o ambiente de trabalho é um campo fértil para sua incidência.

Paulo Nader aponta que o Código Civil de 2002 consagra o risco-profissional em seu artigo 927, *caput*:

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

### **2.3.4 Risco-administrativo**

A Teoria do Risco-administrativo serve como base para a responsabilidade civil objetiva do Estado. Seguindo esta teoria, não deve o particular suportar dano resultante de uma atividade que atenda a coletividade.

Além disso, fundamenta que o Estado responderá, independentemente de culpa, pelos atos praticados por seus agentes, conforme determinado no artigo 37, §6º, da Constituição Federal.

É importante destacar que nesta modalidade de risco, há a previsão de circunstâncias que isentarão o agente de responder pelos danos, como por exemplo a ocorrência de força maior, caso fortuito e culpa exclusiva da vítima.

### **2.3.5 Risco-integral**

Segundo os adeptos da Teoria do Risco-integral, basta que haja o dano para se configurar a responsabilidade do agente. Trata-se do estágio mais rígido da Teoria do Risco, onde há o maior favorecimento à vítima.

Tal modalidade é comumente atribuída à forma de responsabilizar o Poder Público. Entretanto, conforme visto anteriormente, em casos de responsabilização do Estado, em via de regra, há circunstâncias, que serão tratadas oportunamente neste estudo, que isentam o agente de responsabilidade, pois rompem o nexo de causalidade.

Cabe pontuar que há sim casos no ordenamento brasileiro onde a Teoria do Risco-integral é adotada, por exemplo: dano ambiental, por força do artigo 255, §3º, da Constituição Federal; dano nuclear, com fundamento na Lei 6.653/77, em que pese alguns casos onde se admite excludentes de responsabilidade; atentados terroristas em aeronaves, com base nas Leis 11.309/2001 e 11.744/2003, situação na qual a União assume os prejuízos causados a terceiros por tais atos.

## **2.4 RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA E OBJETIVA NO ORDENAMENTO CÍVEL PÁTRIO**

### **2.4.1 Evolução legislativa**

Em que pese a eclosão da Doutrina do Risco na sociedade europeia, o ordenamento jurídico brasileiro do início do século passado não foi tão receptivo com a ideia de uma responsabilidade sem culpa.

Diz-se isto, pois o Código Civil de 1916 não abria mão do dolo ou da culpa para que houvesse o dever do agente em reparar o dano causado a outrem. Confira-se o disposto no artigo 159 do referido diploma:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.

O artigo supracitado constituía a regra geral no que se referia à responsabilidade civil. No entanto, em alguns casos dispersos e em legislações específicas era possível verificar traços de uma responsabilidade sem culpa.

Dispositivos como o artigo 1.527, que tratava da culpa do detentor do animal, artigo 1.528, que abordava a responsabilidade do dono de construção em ruína, e artigo 1.529, que cuida do habitante de imóvel que causa danos a terceiros, se aproximavam do entendimento daqueles adeptos à Teoria do Risco ao presumirem a culpa dos agentes.

Na íntegra:

Art. 1.527. O dono, ou detentor, do animal ressarcirá o dano por este causado, se não provar:

- I. Que o guardava e vigiava com o cuidado preciso.
- II. Que o animal foi provocado por outro.
- III. Que houve imprudência do ofendido.
- IV. que o fato resultou de caso fortuito, ou força maior.

Art. 1.528. O dono do edifício ou construção responde pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos, cuja necessidade fosse manifesta.

Art. 1.529. Aquele que habitar uma casa, ou parte dela responde, pelo dano proveniente das coisas, que dela caírem ou forem lançadas em lugar indevido.

Ainda no âmbito do Código Beviláqua, seu artigo 15<sup>21</sup> detém grande importância na discussão aqui proposta, pois trata da responsabilização civil do Estado em decorrência de atos de seus agentes. Tal disposição figuraria num estágio embrionário do processo de mudança na relação Estado-cidadão. Nas palavras de Flávio Tartuce<sup>22</sup>, seria a mudança do “Estado mal” para o “Estado provedor”.

Nessa esteira, legislações dos mais diversos campos fincaram suas raízes na Doutrina Objetiva, como por exemplo: Lei nº. 6.938/81, que versa sobre danos ao meio ambiente; Lei nº. 6.453/77, que trata de acidentes nucleares; e Lei nº. 7.565/86, em relação a transporte aéreo.

---

<sup>21</sup> “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”

<sup>22</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil**. 14. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 451.

Esse cenário, considerado por Gustavo Tepedino como uma “perspectiva solidarista da responsabilidade civil<sup>23</sup>”, se consolidou com a promulgação da Constituição de 1988, que, seguindo o raciocínio do referido autor:

Do ponto de vista legislativo e interpretativo, referidos princípios retiram da esfera meramente individual e subjetiva o dever de repartição dos riscos da atividade econômica e da autonomia privada, cada vez mais exacerbados na era da tecnologia. Impõem, como linha de tendência, o caminho da intensificação dos critérios objetivos de reparação e do desenvolvimento de novos mecanismos de seguro social, dirigidos à socialização, à repartição dos riscos entre todos os beneficiários da atividade, entrevendo-se uma espécie de securitização das atividades produtivas, que garante a indenização da vítima, sem obstaculizar o exercício da atividade

Entre diversos artigos relevantes para a discussão proposta no presente trabalho, destaca-se o artigo 37, § 6º, da CF/88, que institui a responsabilidade civil objetiva às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. O referido diploma se baseia na Teoria do Risco Administrativo.

A criação do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, talvez tenha sido a demonstração mais cristalina da adoção da Teoria do Risco em nosso ordenamento. Conforme bem exposto no caput de seu artigo 14

“Art. 14. 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

O diploma consumerista representa, ainda, a perpetuação das regras da responsabilidade objetiva no âmbito privado, pois, até então, tal ideia era muito ligada à atuação estatal.

---

<sup>23</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 40.

## 2.4.2 Código civil de 2002

Seguindo no trajeto legislativo pátrio, o Código Civil de 2002 se apresentou como uma solução diante das defasagens do diploma civilista até então vigente. Em relação à responsabilidade civil, o novo código se manteve fiel à Teoria Subjetiva, ao mesmo tempo previu de forma expressa e abstrata a responsabilidade baseada no risco.

Seguindo a mesma linha de raciocínio do artigo 159 do Código Beviláqua, o novo diploma legal estabelece uma cláusula geral acerca da responsabilidade civil subjetiva, definindo o conceito de “ato ilícito” e o estabelecendo como fundamento da reparação.

Cabe transcrever os artigos 186 e 927, *caput*.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Por outro lado, fazendo jus à sua natureza inovadora, o Código de 2002 se dispôs tratar acerca da responsabilidade objetiva no parágrafo único do artigo 927, verificasse:

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Para uma melhor análise, devemos dividir o referido dispositivo em duas partes. A primeira trata da responsabilidade objetiva em casos tratados em leis. Neste sentido, não se verifica uma inovação tão relevante, pois a Doutrina do Risco já inspirava legislações específicas em nosso ordenamento.

A segunda parte do parágrafo única, por sua vez, ao estabelecer a responsabilidade sem culpa quando a atividade exercida pelo agente causar riscos aos direitos de terceiros, isto é, em casos não previstos expressamente em leis, concede à jurisprudência e à doutrina o encargo de definirem suas hipóteses de incidência.

Estaria estabelecida, portanto, aquilo que Gustavo Tepedino entende como “cláusula geral de responsabilidade objetiva<sup>24</sup>”, pois, a discricionariedade concedida ao Poder Judiciário permite um descolamento definitivo da abordagem casuística, até então concedida às hipóteses influenciadas pela Doutrina do Risco

### 2.4.3 Regra ou exceção?

Expostos os artigos 186 e 927, caput e parágrafo único, verifica-se que o Código Civil de 2002 comporta tanto uma clausura geral de responsabilidade civil subjetiva quanto de responsabilidade civil objetiva. Este cenário repercute no meio doutrinário e causa divergência entre os principais autores que tratam desta matéria.

Para uma ala da doutrina, representada neste trabalho por Flávio Tartuce<sup>25</sup>, haveria uma relação de regra-exceção entre as modalidades de responsabilidade, na qual a responsabilidade civil subjetiva figuraria como regra geral no ordenamento pátrio. Para corroborar seu entendimento, o autor se utiliza, inclusive, da disposição organizacional do Código Civil, onde a modalidade subjetiva, artigo 186, se encontra na Parte Geral. Apenas a seguir o diploma civilista, por meio do caput do artigo 927, introduziria os casos onde haveria a responsabilidade sem culpa, tratando-se de exceções em relação à regra geral. Ainda se utilizando das disposições do Código, Tartuce salienta que a maior quantidade de hipóteses expressamente previstas de responsabilidade objetiva, representa a técnica legislativa de positivar as exceções, e não a regra.

Além disso, o autor aduz que a adoção da responsabilidade objetiva como regra acarretaria seria um cenário fértil para a ocorrência de abusos, tais como o enriquecimento sem causa e o ato unilateral. Como fundamentação, Flávio Tartuce

---

<sup>24</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 218.

<sup>25</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil**. 14. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 717.

utiliza-se, inclusive, de argumentos de caráter histórico, ao apontar que nem mesmo na civilização romana do século III a. C., a modalidade sem culpa supria os anseios sociais, de modo que a *Lex Aquilia* possibilitou uma interpretação que adotasse, em regra, a necessidade da culpa para que houvesse a reparação

Da seguinte maneira conclui o autor:

Por tais razões, deve-se entender que a atual codificação privada continua consagrando como regra geral a necessidade do elemento culpa para fazer surgir a responsabilidade civil e o consequente dever de indenizar (responsabilidade subjetiva). Em uma visão técnica, a legalidade civil fez clara opção pelo modelo da culpa. Eventualmente, pode-se até defender a revisão desse modelo, mas de lege ferenda

Por outro lado, autores como Caio Mário e Gustavo Tepedino defendem que há um sistema dualista em nosso ordenamento, que, além de conviverem harmonicamente, se completam. Neste sentido, o primeiro autor interpreta o artigo 186 e o 927, parágrafo único, como sendo um duplo fundamento da responsabilidade civil, no qual “o primeiro, alicerçando na culpa e sujeito aos extremos já amplamente desenvolvidos da responsabilidade subjetiva; o segundo, com abstração da ideia de culpa<sup>26</sup>”.

Gustavo Tepedino, por sua vez, defende o modelo dualista expondo o seguinte:

Consolida-se, por conseguinte, o modelo dualista que já se delineava no sistema anterior, fazendo conviver, lado a lado, a norma geral de responsabilidade civil subjetiva, do art. 186 do Código Civil, que tem como fonte o ato ilícito, e as normas reguladoras da responsabilidade objetiva, informadas por fonte legislativa específica e pela cláusula geral contemplada no parágrafo único do art. 927 do Código Civil. A rigor, é a tutela prioritária da vítima, prevista em sede constitucional, que impõe a ampliação dos mecanismos de imputação de responsabilidade, incrementando suas chances de obter o ressarcimento pelo dano sofrido. Não se trata, pois, de fundamentar a teoria da responsabilidade civil na culpa ou risco; trata-se, sim, de reconhecer, tanto numa quanto noutro, processos técnicos diversos voltados à reparação dos danos sofridos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 330.

<sup>27</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 47.

Expostos os argumentos, e dado o devido respeito ao ponto de vista trazido pelo Prof. Flávio Tartuce, uma suposta relação de regra-exceção entre as modalidades de responsabilização pode se remeter a um período longínquo, no qual as hipóteses de responsabilidade sem culpa limitavam-se a disposições casuísticas, havendo apenas a cláusula geral reconhecendo a Teoria Subjetiva.

Ocorre que, com a promulgação da Constituição de 1988, com o advento do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil não há como, de certa maneira, “hierarquizar” as hipóteses de responsabilidade, visto que nem a legislação o fez.

## **3 CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO ESTADO**

### **3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Não há como falar sobre prestação de serviços públicos sem abordar o contexto no qual a respectiva sociedade está inserida. Isto porque tal conceito é o reflexo de diversos aspectos políticos, normativos e sociais que se modificam com o passar do tempo, acarretando numa evolução do tema em análise.

Verifica-se, entretanto, que tal evolução não é linear. Se retornarmos ao período do Absolutismo, onde a figura central do monarca concentrava os poderes, tornando-se uma personificação do Estado, os serviços públicos se concentravam nas necessidades básicas do próprio aparato estatal. Neste sentido, haveria uma preocupação quase que exclusiva com a defesa militar e com a administração da justiça.

A Revolução Francesa, ocorrida no final do século XVIII, abriu caminho para eclosão de ideais liberais que expandiram as noções de serviços públicos, de modo a ultrapassar as balizas de necessidade do Estado. Neste contexto, caberia à administração pública prover serviços como saúde e educação aos cidadãos.

No século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o Estado Liberal perdeu espaço para o modelo de Bem-Estar Social, onde, em apertada síntese, houve uma expansão da preocupação em prover serviços sociais à população, acompanhada de uma intensa intervenção do Estado em diversos setores, inclusive na economia.

A partir da segunda metade do século XX, no entanto, com o advento de seguidas crises econômicas, surgiu uma corrente neoliberalista que contestou os ideais impostos pela política de bem-estar. Desta maneira, houve uma redução drástica na atuação estatal, culminando na privatização de empresas e na diminuição nos gastos com serviços sociais.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 dispôs acerca dos serviços públicos, mais especificamente em seu artigo 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”.

Diante desse contexto, serviços de titularidade exclusiva do Estado e que, originalmente, seriam prestados por ele, têm suas execuções delegadas a pessoas jurídicas de direito privado, sob o pretexto, principalmente, de proporcionar à sociedade um serviço de melhor eficiência.

Assim, passaremos a analisar os diversos conceitos que formam essa relação entre Estado, empresas prestadoras de serviços públicos e os cidadãos. Ademais, será necessário ultrapassar o texto constitucional e estudar as diversas legislações que tratam do assunto e seus reflexos jurídicos.

### 3.2 EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL

Ao analisar a responsabilização do Estado, é possível traçar uma linha evolutiva que passa por três principais teorias: irresponsabilidade estatal, responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva.

A primeira etapa, isto é, a teoria da irresponsabilidade estatal, remonta ao período do absolutismo monárquico. Neste contexto, a concepção não apenas política, mas também teológica acerca da figura do monarca impedia a possibilidade de meros súditos pleitearem qualquer reparação por danos causados pelo Estado. Além do mais, sendo o rei um representante divino na terra, havia um atributo da inerrância<sup>28</sup> ligado aos seus atos, sintetizado pela expressão “*the king can do no wrong*” (o rei não erra) e “*quod principi placuit habet legis vigorem*” (aquilo que agrada o príncipe tem força de lei).

A teoria da responsabilidade subjetiva, também conhecida como teoria civilista, representa um estágio embrionário de se imputar ao estado o dever de indenizar particulares por danos decorrentes da prestação de serviços públicos. Para isso, seguindo a linha doutrinária do professor Alexandre Mazza, seria necessário identificar uma dupla personalidade na figura estatal: a primeira, soberana,

---

<sup>28</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 709.

representada pelo monarca, que não está suscetível a erros; e a segunda, denominada de fisco, dotada de uma natureza meramente patrimonial e capaz de ressarcir prejuízo ligados à atuação de agentes públicos.

Nesse contexto, havia uma equiparação entre o particular e o estado, no que tange às regras de responsabilidade civil<sup>29</sup>, isto é, ambos responderiam por dolo ou culpa, nos termos do direito privado. Apesar dessa teoria representar um grande avanço em relação à anterior, não considera a situação de hipossuficiência do cidadão frente ao poder público, que resultada numa grande dificuldade de o primeiro comprovar o dolo ou a culpa do agente público.

Por fim, a teoria da responsabilidade objetiva ou teoria publicista, em síntese, retira a necessidade de o particular demonstrar culpa ou dolo do agente público. Isso ocorre, pois o dever de indenizar encontra fundamento no risco administrativo, conforme disposto no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil e no artigo 2, II, da Lei 8.987/95<sup>30</sup>, em relação às concessionárias, por exemplo. Neste sentido, a discussão acerca da culpa ou dolo é transferida para a ação de regresso ajuizada pelo Estado em face do agente público.

Na Constituição Federal de 1988 a responsabilidade estatal é disciplinada pelo artigo 37, § 6º, que adotou a teoria do risco sob a modalidade do risco administrativo. Em relação ao referido dispositivo legal, Alexandre Mazza, em sua obra “*Manual de Direito Administrativo*” lista cinco teorias que podemos extrair do seu conteúdo:

- a) teoria da responsabilidade objetiva do Estado: na referência aos termos “agentes”, “danos” e “causarem” residem respectivamente os três requisitos da teoria objetiva que fundamenta a responsabilidade estatal: ato, dano e nexa causal;
- b) teoria da imputação volitiva de Otto Gierke: ao dizer que as pessoas jurídicas responderão pelos danos que seus agentes “nessa qualidade” causarem a terceiros, o dispositivo adota expressamente a teoria de Gierke;
- c) teoria do risco administrativo: como se verá nos itens seguintes, a Constituição de 1988 optou pela adoção de uma variante moderada da responsabilidade estatal: a teoria do risco administrativo. Tal teoria reconhece excludentes do dever de indenizar, como culpa exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiros;

---

<sup>29</sup> ROSSI, Lúcia. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 511.

<sup>30</sup> 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;

d) teoria da responsabilidade subjetiva do agente: a responsabilidade pessoal do agente público, apurada na ação regressiva, pressupõe a comprovação de culpa ou dolo, sendo por isso subjetiva e não objetiva;

e) teoria da ação regressiva como dupla garantia: surgida no âmbito da jurisprudência do STF (RE 327.904/SP), tal teoria afirma que a ação regressiva (Estado X agente) representa garantia em favor: 1) do particular: possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido; 2) do próprio agente público: que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. O STF não admite que o agente seja diretamente acionado pela vítima ao propor a ação indenizatória [...].<sup>31</sup>

Verifica-se, portanto, que a responsabilização do Estado da maneira prevista no ordenamento jurídico vigente foi o resultado de uma evolução que atravessou séculos e as mais variadas formas de governo até se consolidar no cenário atual.

### 3.3 SERVIÇOS PÚBLICOS

#### 3.3.1 Conceito e características

Traçar um conceito em relação ao “serviço público” não é uma tarefa fácil. Conforme exposto anteriormente, além de ser um instituto que se transfigura com o passar dos tempos, trata-se de um reflexo da ordem política e econômica vigente no território em que se analisa.

Como ponto de partida, pode-se incluir os serviços públicos no campo de atividades econômicas *lato sensu*, visto que há uma circulação de bens e/ou serviços destinados a um consumidor. Entretanto, a natureza dos serviços prestados, que acarreta na titularidade exclusiva do Estado, impede que se configure como uma atividade econômica em sentido estrito<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 724.

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 425.

Seguindo no campo de tentativas de definir o serviço público, Alexandre Santos de Aragão lista quatro concepções acerca de tal instituto<sup>33</sup>: amplíssima, ampla, restrita e restritíssima.

A primeira defende que toda e qualquer atividade exercida pelo Estado configuraria como serviço público. Já a concepção ampla defende que o serviço público seria toda prestação de serviço voltada ao cidadão, independentemente da titularidade ser exclusiva do Estado e da forma de remuneração.

A visão restritiva, por sua vez, abrangeria as atividades do Estado direcionadas ao cidadão, que fossem individualizadas e pudessem ser quantificadas. A linha restritíssima, por fim, defende que configuraria como serviço público as atividades de titularidade do Estado que fossem prestadas por meio de concessão ou permissão, tendo como contrapartida uma remuneração por taxa ou tarifa.

No Brasil, a concepção ampla prevalece sobre as outras, uma vez que há atividades estatais que não configuram como prestação de serviços públicos, como por exemplo o exercício do poder de polícia e a intervenção econômica, afastando, desta maneira, a visão amplíssima. Ademais, a remuneração por taxa ou tarifa não é uma regra no território pátrio, tendo em vista a existência dos serviços públicos *uti universi*. Logo, tampouco poderiam preponderar as concepções mais restritivas.

Segundo a doutrina vigente<sup>34</sup>, o serviço público no direito brasileiro é caracterizado pela presença de elementos de três tipos: subjetivo, material e formal. O primeiro diz respeito ao agente prestador do serviço, que pode ser o Estado ou um delegatário. O aspecto material, por sua vez, aborda o serviço prestado, que favorece à coletividade tanto direta quanto indiretamente. Por último, o elemento formal trata do regime jurídico sob o qual se submete o serviço público, que seriam as normas de direito público.

Em relação a este aspecto final, cabe pontuar que a grande presença de particulares no âmbito da prestação de serviços públicos provocou a existência de regras do direito

---

<sup>33</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 144-149.

<sup>34</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 426 e CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019, p. 495.

privado nessas relações, resultando num regime híbrido. Ocorre que, havendo um conflito entre as normas, prevalecerá as de direito público.

Exposto tal cenário, já se inicia um traçado acerca do conceito de “serviço público”.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo<sup>35</sup>.

José dos Santos Carvalho Filho conclui da seguinte maneira:

De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade<sup>36</sup>.

À vista do exposto, o presente trabalho se alinha com as definições apresentadas pelos ilustres autores supracitados, que lograram estabelecer um conceito sucinto e que se coaduna com a realidade do normativa e jurídica vigente em nosso país.

### **3.3.2 Princípios dos serviços públicos**

Diante da importância dos serviços prestados pela Administração Pública, concessionária e permissionárias em prol da coletividade, há uma série de princípios que atuam como uma espécie de baliza para garantir que o serviço atenda às necessidades dos cidadãos.

---

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 692.

<sup>36</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019, p. 496.

A identificação de tais princípios é um ponto de divergência na doutrina vigente, havendo diferenças nas listagens dependendo do autor que esteja em análise. Dito isso, o presente trabalho optou por seguir a linha doutrinária do professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>37</sup>, que compactou a essência do serviço público por meio de quatro princípios que serão analisados a seguir.

Primeiramente, o princípio da generalidade, também conhecido como princípio da igualdade, exige que a prestação de serviço cubra a maior área territorial possível, a fim de beneficiar o maior número de indivíduos possível, além de evitar uma discriminação territorial, que geralmente é acompanhada de uma problemática social e racial. Da mesma forma, significa que, entre os beneficiários, não haverá diferença de tratamento, prezando pela isonomia e impessoalidade.

O princípio da continuidade impõe uma prestação ininterrupta do serviço público, pressupondo uma regularidade e uma observância das diretrizes normativas relativas à atividade prestada.

Já o princípio da eficiência, consagrado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, seguindo uma linha parecida com o último princípio, pressupõe que a execução do serviço prestado ocorra da maneira mais proveitosa possível, tanto para o Estado e/ou delegatário quanto para o cidadão. Da mesma maneira, deve haver uma preocupação em atualizar o serviço, não apenas no sentido de modernização, mas também para melhor se adequar às necessidades do público alvo.

O princípio da modicidade diz respeito ao valor de remuneração pelo serviço prestado. Isto é, não se pode perder de vista que a maioria da população beneficiada pelas atividades prestadas vive próximo ou abaixo da linha de pobreza. Tal cenário se torna mais delicado quando tratamos de serviços prestados por empresas concessionárias, que evidentemente se candidatam a tal encargo visando o lucro.

Tal cenário é brilhantemente ilustrado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que

---

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019.

propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço<sup>38</sup>.

Assim, prezando tanto pela modicidade dos preços, quanto pela viabilidade do serviço prestado pelas concessionárias, o artigo 11 da Lei nº. 8.987/95, permite ao Poder Público oferecer “fontes provenientes de receitas alternativas”, como por exemplo o pagamento de subsídio.

### 3.4 ASPECTOS GERAIS DA CONCESSÃO

Munido pelas disposições constitucionais, o Estado é revestido pela titularidade da prestação dos serviços públicos. Ocorre que, conforme exposto anteriormente, nosso ordenamento permite a delegação da execução desses serviços a terceiros. Diante deste contexto nasceria duas modalidades de execução: direta e indireta.

A execução direta é caracterizada pela acumulação das figuras de titular e executor do serviço no mesmo agente, isto é, o Estado. Cabe pontuar que, à luz do texto constitucional, deve-se considerar o conjunto dos entes federativos e os respectivos órgãos que formam sua administração.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 é expressa ao conceder à União<sup>39</sup>, aos estados<sup>40</sup>, aos municípios<sup>41</sup> e ao Distrito Federal<sup>42</sup> a titularidade sobre determinados serviços públicos.

Pode-se deduzir, portanto, que a execução indireta é marcada pela prestação dos serviços por agentes diversos dos entes federativos e seus respectivos órgãos. Ou seja, o Estado, por conveniência e autorizado por lei, opta por delegar a execução da atividade. Contudo, sempre preservando a titularidade do serviço e tendo o dever de fiscalizar sua prestação.

---

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p.736.

<sup>39</sup> Artigo 21, XI e XII.

<sup>40</sup> Artigo 25, §2º.

<sup>41</sup> Artigo 30, V.

<sup>42</sup> Artigo 32, §1º.

Essa transferência da execução de certo serviço público ocorre por meio do fenômeno conhecido como descentralização. Neste ponto, cabe traçar uma diferenciação em relação ao conceito de desconcentração, visto que comumente são confundidos.

Para tal, será utilizada a didática exposta por José dos Santos Carvalho Filho em sua obra “*Manual de Direito Administrativo*”<sup>43</sup>. Segundo o autor, a desconcentração não implica numa execução indireta, pois é um “*processo eminentemente interno*” no qual há um desmembramento do órgão originalmente encarregado de prestar o serviço em dois ou mais. Logo, o serviço era e permanece centralizado.

O referido autor prossegue aduzindo que a descentralização, por sua vez, pode ocorrer por meio de lei ou por um negócio jurídico. A primeira hipótese, conhecida como delegação legal, é prevista no artigo 37, XX, da CF/88<sup>44</sup>. Neste processo, em regra, a transferência da prestação do serviço é acompanhada pela criação do respectivo agente que irá executá-lo, integrando a Administração Pública Indireta.

A delegação negocial, por outro lado, consiste na descentralização da prestação de serviços públicos a particulares. Neste campo, entre outras modalidades, se encontra a concessão.

Ainda sobre essa modalidade, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>45</sup>:

A concessão é uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.

---

<sup>43</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019, p. 524.

<sup>44</sup> XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

<sup>45</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 732.

Seguindo na doutrina especializada, é oportuno resgatar novamente as palavras do professor José dos Santos Carvalho Filho acerca da definição de concessão de serviço público:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários. Nessa relação jurídica, a Administração Pública é denominada de concedente e o executor do serviço, de concessionário<sup>46</sup>.

Entrando no campo legal, a Lei 8.987/95, e seu artigo 2º, II e III, se encarrega de nos apresentar os conceitos tanto da concessão de serviço público simples, quando da concessão precedida de execução de obra pública, respectivamente. Ainda no campo de legislações infraconstitucionais, merece destaque a Lei 9.074/95, que, além de modificar e complementar dispositivos do primeiro diploma, se encarregou, principalmente, de tratar do serviço de distribuição de energia elétrica.

Cumprir pontuar que, além da indisponibilidade da titularidade dos serviços públicos, seus detentores sequer podem delegar sua prestação da forma que bem entenderem. Neste sentido, cumpre resgatar a natureza de direito público que envolve as concessões e sua conseqüente submissão total ao princípio da legalidade<sup>47</sup>. Neste contexto, se tratando de um serviço próprio e privativo do Estado, é indispensável a existência de um dispositivo legal que autorize a transferência de sua execução a terceiros.

Extraí-se tal autorização tanto do rol de competências dos entes federativos presente no texto constitucional, como de legislações de caráter mais específico que disponham acerca de serviços suscetíveis de serem delegados.

### **3.5 FIGURAS DA CONCESSIONÁRIA, DO CONCEDENTE E DO USUÁRIO**

---

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019, p. 569.

<sup>47</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 734.

Sendo a concessão de um serviço público um contrato administrativo, há, inequivocamente, um vínculo principal que seria entre a concessionária e o poder concedente. Ocorre que, não se pode perder de vista que o objetivo principal é a prestação de um serviço de qualidade ao usuário. Portanto, não há como excluir o destinatário final dessa equação, formando uma relação triangular, na qual há encargos, direitos e obrigações imputadas às partes.

Começando pelo poder concedente, o artigo 29, da Lei 8. 987/95, dispõe acerca de seus encargos da seguinte maneira:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

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

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

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Por não se tratar de um rol taxativo, tendo em vista que há demais dispositivos legais que tratam dos encargos dos entes titulares dos serviços públicos, o presente trabalho

optou por utilizar a abordagem trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello em seu “*Curso de Direito Administrativo*”<sup>48</sup>. Nesta renomada obra, o ilustríssimo autor elenca como os poderes do poder concedente: inspeção e fiscalização; alteração unilateral do contrato; aplicação de sanções ao concessionário; extinção da concessão; e intervenção.

A fiscalização exercida pelo ente federativo representa sua presença constante na execução do serviço oferecido, mesmo sem ser o prestador. Ademais, conforme exposto pelo artigo 30<sup>49</sup> da legislação supracitada, no exercício de seu encargo fiscalizatório, terá o poder concedente acesso a dados internos da empresa concessionária relacionados à administração, contabilidade, entre demais áreas. Em prol de uma fiscalização mais eficiente, foram criadas agências reguladoras, isto é, entidades especializadas na área do serviço desenvolvido responsáveis por atuarem no controle sobre a atuação das concessionárias.

O poder de alteração unilateral de cláusulas regulamentares por parte do poder concedente, apesar de não estar descrito no rol do artigo 29, é inerente à natureza do próprio serviço público<sup>50</sup>, que, visando sempre melhor atender aos interesses públicos, torna obrigatória a alteração de qualquer disposição contratual que deixe de ser benéfica à coletividade. Deve ser observado, no entanto, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Neste sentido, o artigo 9º, § 4º, do Estatuto da Concessões<sup>51</sup>, dispõe que, havendo uma alteração unilateral que afete o referido equilíbrio, o mesmo deve ser restabelecido.

A possibilidade de aplicação de sanções à concessionária deve observar o previsto no inciso IV, que contém as expressões “*regulamentares e contratuais*”. Logo, seja no edital, no contrato de concessão ou em qualquer regulamento prévio, tais penalidades devem ser de conhecimento prévio das partes.

O poder de extinguir a concessão antes do prazo previsto exemplifica bem que tal delegação se limita à execução do serviço, mantendo o poder concedente a

---

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 753.

<sup>49</sup> Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

<sup>50</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 751.

<sup>51</sup> § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

titularidade. Sobre tal atividade. Neste sentido, prezando pelo interesse público e respeitando as hipóteses previstas em lei, pode haver a extinção prematura da concessão.

A hipótese de intervenção por parte do poder concedente segue a mesma linha do encargo anteriormente citado no que tange a soberania do interesse coletivo e a submissão à legalidade. Neste sentido, o artigo 32, caput, da Lei 8.987/95<sup>52</sup> dispõe que o titular do serviço poderá “(...) *intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes*”.

Em relação à figura do concessionário, como já se pode imaginar, a obrigação de maior relevo diz respeito à prestação do serviço público. Neste sentido, deve o delegatário oferecer um serviço adequado à coletividade, que, segundo o ordenamento pátrio seria um serviço dotado de “*regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”<sup>53</sup>.

A mesma Lei 8.987/95 dispõe acerca dos demais encargos da figura do concessionário, mais especificamente em seu artigo 31. Confira-se:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

- I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
- VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
- VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e

---

<sup>52</sup> O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

<sup>53</sup> Lei 8. 987/95, artigo 6, § 1º.

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Por outro lado, alguns direitos são resguardados às concessionárias, principalmente no que tange ao equilíbrio econômico-financeiro, que, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello seria a “*relação entre os encargos fixados no ato concessivo e o lucro então ensejado ao concessionário*”<sup>54</sup>. Isto é, a proporção inicial entre o ônus e o bônus deve ser mantida ao longo de todo o contrato.

Em suma, o poder concedente possui a prerrogativa de alterar unilateralmente uma cláusula regulamentar, desde que haja uma compensação econômica à empresa.

Por fim, o usuário surge como sendo a figura mais amparada pelo ordenamento jurídico pátrio, e não haveria como ser diferente. O direito dos usuários é citado, inclusive no texto constitucional<sup>55</sup>, que prevê a matéria sendo tratada em legislação específica.

Em cumprimento à Constituição, a Lei 8.897/95, em seu artigo 7º, listou os direitos assegurados ao usuário de serviço público:

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

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços

---

<sup>54</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 762.

<sup>55</sup> 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:

(...)

II - os direitos dos usuários;

Além do mais, diversos outros diplomas legais tratam da matéria, como por exemplo o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), Lei 13.460/2017, entre outros.

O cenário delimitado expõe que, traçadas as condições para a prestação do serviço público, é direito do usuário usufruí-lo de forma digna e efetiva. Quando, no entanto, tal panorama não se concretiza, devido a uma falha no oferecimento do serviço, pode surgir ao usuário o direito de exigir judicialmente seu cumprimento e/ou uma reparação.

## 4 RESPONSABILIDADE CIVIL DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO

### 4.1 CENÁRIO ATUAL

Após delimitar as características dos serviços públicos, é possível traçar o cenário no qual está inserido as empresas concessionárias de tais serviços.

As características inerentes à natureza dessas atividades impõem às delegatárias uma série de compromissos rígidos a serem seguidos, de modo a adequar as prestações dos serviços oferecidos às exigências determinadas por lei.

A intransigência das condições impostas às concessionárias, com fundamento na natureza da atividade prestada, pode ser verificada pelas disposições legais que tratam do assunto.

Além do disposto na Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 37, §6º, a Lei nº. 8.987/95 prevê que a concessionária presta o serviço delegado “*por sua conta e risco*”<sup>56</sup>.

Em que pese a expressa previsão legal acerca da responsabilidade civil objetiva das concessionárias em ações que tratam de danos ligados à atividade exercida, há aspectos que foram, e alguns continuam sendo, objeto de debate no meio doutrinário e até jurisprudencial.

### 4.2 USUÁRIO X NÃO USUÁRIO

Ao analisarmos a responsabilidade civil das empresas concessionárias de serviços públicos em relação aos danos decorrentes da atividade prestada é comum se imaginar cenários onde o lesado é usuário da atividade prestada pela empresa. Neste contexto, conforme exposto, não há qualquer discussão acerca da responsabilidade civil objetiva da concessionária.

---

<sup>56</sup> 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;

Ocorre que os danos decorrentes do serviço prestado não possuem um potencial lesivo apenas em relação aos usuários, mas a terceiros também. Neste sentido, pode-se citar o exemplo de uma vítima de atropelamento em uma rodovia sob concessão, acidentes causados por ônibus que lesem pessoas além dos passageiros, entre outras situações.

Diante de um caso parecido, datado de 2005, no qual houve um acidente causado por um ônibus de empresa concessionária que causou prejuízos a um motorista que trafegava na via, isto é, um não passageiro. O Supremo Tribunal Federal adotou o controverso entendimento de que a responsabilidade civil objetiva das empresas concessionárias de serviços públicos se limitava aos usuários:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. CF, ART. 37, § 6º. I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente aos usuários do serviço, não se estendendo a pessoas outras que não ostentem a condição de usuário. Exegese do art. 37, § 6º, da CF. II – RE conhecido e provido<sup>57</sup>.

Ao longo de seu voto, o Ministro Relator Carlos Velloso expôs que a responsabilidade objetiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, visa proteger aquele que recebeu o serviço público prestado, que, na realidade, seria “o usuário detentor do direito subjetivo de receber um serviço público ideal”. Assim, finaliza esclarecendo que estender tal entendimento aos não usuários ultrapassaria a *ratio legis*.

Posteriormente, ao julgar um caso de atropelamento de um ciclista por um ônibus de uma empresa concessionária de transporte, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a responsabilidade civil objetiva é aplicada independentemente da vítima ser usuária ou não, voltando a se alinhar ao entendimento doutrinário majoritário:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROV. IDI O – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de

---

<sup>57</sup> RE 262.651/SP, STF – Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 06.05.2005

serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. II – A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado. III – Recurso extraordinário desprovido<sup>58</sup>.

O Excelentíssimo Ministro Relator Ricardo Lewandowski esclareceu que a Constituição Federal não fez qualquer distinção em relação à qualificação do sujeito passivo, sendo usuário ou não, concluindo que “onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir”. Ademais, aduziu que o serviço público em si possui um caráter geral e, portanto, se estende a todos os cidadãos, sendo beneficiários diretos ou indiretos da atividade.

Conforme exposto anteriormente, o entendimento doutrinário é praticamente unânime na incidência dos critérios da responsabilidade objetiva sobre os prejuízos causados a terceiros e ligados à prestação do serviço público, sendo as vítimas usuárias ou não.

Entretanto, é possível identificar uma divergência no entendimento firmado por alguns autores no que tange à fundamentação legal de tal equiparação entre os beneficiários e não beneficiários da atividade prestada pela concessionária de serviço público.

Há autores que se utilizam do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, para fundamentar a incidência da responsabilidade objetiva; cabe trazer a íntegra do diploma legal:

§ 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.

Nesse sentido, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>59</sup> aduzem que o texto legal não fez qualquer distinção sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado e público. Logo, qualquer interpretação que fosse mais benéfica às concessionárias valeria também para o Estado.

---

<sup>58</sup> RE 591.874/MS, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, julgamento 26.08.2009, DJe 18.12.2009

<sup>59</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 780.

Entretanto, não há discussão sobre tal “mitigação” de responsabilidade civil em relação ao Poder Público, logo, o mesmo vale para as empresas delegatárias. José dos Santos Carvalho Filho<sup>60</sup> conclui ensinando que tais pessoas de direito privado são “verdadeira *longa manus do Poder Público*”.

Há uma ala doutrinária, no entanto, aqui representada por Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>61</sup>, que entende que em relação aos danos causados aos não usuários haveria uma responsabilidade objetiva extracontratual, fundamentada no artigo supracitado da Lei Maior.

Por outro lado, tal comando legal não valeria às vítimas usuárias do serviço público, pois, havendo uma relação contratual com a empresa concessionária, não haveria como se enquadrar na definição de “terceiros” exposta no referido parágrafo. Neste caso, a responsabilidade civil objetiva teria fundamento na legislação infraconstitucional, mais especificamente o artigo 25<sup>62</sup>, da Lei nº. 8.987/95 e artigo 14<sup>63</sup>, da Lei nº. 8.078/90.

Em que pese possíveis divergências em sua fundamentação, a responsabilidade civil objetiva das empresas concessionárias por danos decorrentes da atividade prestada causados a usuários ou não se trata de matéria pacificada, nos termos didaticamente expostos pelo professor Alexandre Mazza:

Por força do princípio da isonomia, a Constituição de 1988 não permite que se faça qualquer distinção entre usuários e terceiros não usuários, pois todos eles podem sofrer danos decorrentes da prestação de serviços públicos por meio de concessionários. Tal conclusão é coerente com a natureza geral dos serviços públicos, cuja prestação deve ser estendida a todos indistintamente<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019, p. 594.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 338.

<sup>62</sup> 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 atenua essa responsabilidade

<sup>63</sup> Art. 14. 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.

<sup>64</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 758.

### 4.3 RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER CONCEDENTE

Conforme já exposto, a empresa delegatária nada mais é do que uma prestadora de serviços de titularidade do Poder Público que o faz após ser revestida de tal prerrogativa.

Nesse cenário, a discussão em torno da responsabilidade civil por danos decorrentes da prestação de tais serviços não se esgota na análise da figura da empresa concessionária e na qualificação da vítima, nos termos analisados anteriormente.

Diz-se isto, pois resta em aberto a possibilidade ou não de se responsabilizar o poder concedente por prejuízos causados pelo ente privado. Ademais, discute-se se tal responsabilização possuiria caráter solidário ou subsidiário.

Gustavo Tepedino, ao defender a responsabilidade solidária estatal, afirma que a regra geral da não presunção da solidariedade prevista no artigo 265, do Código Civil não prevalece no caso em tela, uma vez que, tendo em vista que a prestação de serviços público constitui uma relação de consumo, e, por isso, aplica-se ao caso o Código de Defesa do Consumidor.

Diante desse contexto, o autor conclui:

Assim é que, sem desconhecer a complexidade da matéria, há de se considerar solidária a responsabilidade dos entes público e privado, no caso do art. 37, § 6º, da Constituição, não prevalecendo, nesta hipótese, a regra geral do art. 265 do Código Civil. Parece, ao revés, haver previsão legislativa expressa aplicável à espécie: o Código de Defesa do Consumidor admite, como fornecedor, “toda a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira” (art. 3º, Lei nº 8.078/90). A prestação de serviços públicos constitui, portanto, relação de consumo, ao menos quando o serviço é remunerado de forma específica, sendo a vítima dos danos provocados pela administração pública o consumidor final ou equiparado (art. 17, Lei nº 8.078/90), o que atrai para tais hipóteses a disciplina dos acidentes de consumo, de modo a gerar a solidariedade dos diversos entes públicos e privados que se apresentem como fornecedores dos respectivos serviços, prestados (direta ou indiretamente) pela atividade estatal<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 311,**

Por outro lado, há uma ala doutrinária que considera como subsidiária a responsabilidade do poder concedente sobre prejuízos causados a terceiros pela concessionária de serviço público decorrentes da atividade prestada.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>66</sup> fundamenta o seguinte:

Pode dar-se o fato de o concessionário responsável por comportamento danoso vir a encontrar-se em situação de insolvência. Uma vez que exercia atividade estatal, conquanto por sua conta e risco, poderá ter lesado terceiros por força do próprio exercício da atividade que o Estado lhe pôs em mãos. Isto é, os prejuízos que causar poderão ter derivado diretamente do exercício de um poder cuja utilização só lhe foi possível por investidura estatal. Neste caso, parece indubitável que o Estado terá que arcar com os ônus daí provenientes. Pode-se, então, falar em responsabilidade subsidiária (não solidária) existente em certos casos, isto é, naqueles - como se expôs - em que os gravames suportados por terceiros hajam procedido do exercício, pelo concessionário, de uma atividade que envolveu poderes especificamente do Estado.

Há autores, ainda, que defendem a subsidiariedade da responsabilidade estatal sustentando que a Lei 8.987/95, mais especificamente seu artigo 25, seria norma especial em relação ao Código de Defesa do Consumidor<sup>67</sup>.

Com o devido respeito e reconhecimento à tese firmada por Gustavo Tepedino, considera-se mais acertado o posicionamento exposto pela segunda ala doutrinária exposta, uma vez que sendo o dano causado pela concessionária enquanto atuava em nome do Estado, há uma evidente “responsabilidade primária” atribuída à delegatária. Contudo, havendo, por exemplo, a insolvência da empresa prestadora, desaparecendo o agente intermediário entre a vítima e o poder concedente, cabe a este, de forma subsidiária, arcar com os compromissos derivados da atividade de sua titularidade.

---

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 781.

<sup>67</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 338.

#### **4.4 LIMITES DE SUA RESPONSABILIDADE**

Retomando a análise sobre as empresas concessionárias de serviços públicos, foi exposto que a responsabilidade civil objetiva prevista no artigo 36, § 6º, da Constituição Federal encontra fundamento na teoria do risco administrativo.

Nessa esteira, para que haja a responsabilização do ente privado, é necessária que haja um dano e um nexo de causalidade entre qualquer conduta omissiva ou comissiva da delegatária e o respectivo prejuízo causado a outrem.

Dessa forma, verifica-se que é possível que haja um dano causado a terceiro que não gere uma responsabilização da empresa concessionária, para isto basta que haja um rompimento do nexo de causalidade.

Admita-se tal hipótese, pois, conforme apontado anteriormente, é adotada a teoria do risco administrativo. Pensar diferente representaria a adoção do risco integral, onde não é relevante o liame de causalidade.

Dito isso, o ordenamento jurídico pátrio consagra circunstâncias que, se reconhecidas no caso concreto, possuem o condão de interferir na relação de causalidade entre a conduta da concessionária e o dano sofrido pela vítima, sendo chamadas de excludente de responsabilidade.

##### **4.4.1 Caso fortuito ou força maior**

O artigo 393, do Código Civil prevê os institutos do caso fortuito e da força maior como forma de excludente de responsabilidade. Veja-se:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

O diploma civilista não empenhou esforços para diferenciar os dois conceitos apresentados, cabendo à doutrina se encarregar de tal tarefa. Neste sentido, será

utilizada a didática exposta de forma brilhante pelo professor Carlos Roberto Gonçalves<sup>68</sup> em sua obra dedicada ao estudo da responsabilidade civil.

De início, cumpre destacar que se entende como força maior fenômenos derivados da natureza, ou seja, tempestades, terremotos, inundações, entre outros. O caso fortuito, por outro lado, remete a fatos que são alheios às vontades das partes, como por exemplo uma greve ou um motim.

É necessário pontuar que a ocorrência de tais eventos não necessariamente gera a isenção de responsabilidade do agente. Conforme previsto no parágrafo único do artigo supracitado, o fato deve ser inevitável, irresistível e não pode decorrer de culpa do devedor.

A doutrina evoluiu no sentido de traçar critérios mais exigentes para se verificar a exclusão de responsabilidade nesses casos. Neste sentido, houve uma subdivisão do caso fortuito em fortuito interno e externo.

O primeiro diz respeito à pessoa ou à coisa, poderia ser um pneu de um caminhão que estoura ou um mal súbito sofrido pelo motorista. Já o segundo conceito se refere a algo estranho ao sujeito, isto é, ligado à natureza ou ao meio. Assim, Carlos Roberto Gonçalves aduz que o fortuito interno somente serviria de excludente de responsabilidade fundada na culpa.

A jurisprudência também mostra indícios que caminha no sentido de conferir maior proteção à vítima. Neste contexto, o Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 479, se encarregou de consagrar a diferenciação entre fortuito externo e interno, considerando este último como sendo risco inerente à atividade do sujeito. Logo, não haveria no que se falar na exclusão de responsabilidade. Confira-se: “As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias”.

Nesse mesmo sentido, o Enunciado 443 do Conselho de Justiça Federal dispôs o seguinte:

O caso fortuito e a força maior somente serão considerados como excludentes da responsabilidade civil quando o fato gerador do dano não for conexo à atividade desenvolvida”.

---

<sup>68</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 190.

Conclui-se a partir do exposto que um mesmo evento pode ser considerado como fortuito interno ou externo a depender da atividade prestada pelo agente. Por exemplo, se uma tempestade danifica a rede elétrica de uma concessionária de energia, causando danos a terceiros, utiliza-se uma “métrica” de valoração deste evento mais maleável do que no caso dessa mesma tempestade refletir em prejuízos no transporte aéreo, onde tais condições constituem circunstâncias mais recorrentes e, portanto, há uma maior estruturação para evitar possíveis danos.

#### **4.4.2 Culpa exclusiva da vítima ou de terceiro**

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 14, § 3º, III, define que não haverá culpa do fornecedor de serviços quando este provar “*a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro*”.

A culpa exclusiva da vítima ocorre nos casos onde o resultado danoso é a consequência do comportamento adotado por quem sofre o dano. Nestes casos, o agente seria um mero instrumento do acidente. Em outras palavras, a vítima “absorve” a atuação do outro sujeito<sup>69</sup>.

Nessa esteira, se a conduta da vítima contribuiu para o evento danoso, mas não de maneira exclusiva, incidirá o artigo 945<sup>70</sup>, do Código Civil, que prevê a culpa concorrente. Como efeito, poderá haver uma diminuição da indenização, atenuando uma eventual culpa da concessionária.

Ademais, remontando ao artigo 14, do diploma consumerista, há a exclusão da responsabilidade do agente se a conduta de um terceiro configurar como causa para o dano sofrido pela vítima. Como por exemplo o rompimento da fiação elétrica que vitimou um cidadão, mas que ocorreu enquanto um terceiro manuseava a rede a fim de realizar um “gato”.

---

<sup>69</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 311.

<sup>70</sup> Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.

Tal ação, assim como nos casos de culpa exclusiva da vítima, deve configurar como causa direta do resultado danoso para que haja uma isenção de responsabilidade em relação ao prestador de serviço.

#### **4.4.3 Análise de caso**

A fim de demonstrar a aplicação dos conceitos apresentados anteriormente, o presente trabalho seguirá com a análise de um julgado envolvendo a responsabilidade civil de uma concessionária de energia elétrica em um acidente com mortes.

O caso escolhido permite uma análise minuciosa de como a responsabilidade civil, mesmo objetiva, de empresas delegatárias encontra limites nas circunstâncias excludentes que podem se apresentar.

Além disso, à época do acontecimento, o evento danoso discutido no processo ganhou muito espaço nos meios de notícia<sup>71</sup>, conferindo ao caso altíssima relevância.

Passando à análise, trata-se de acidente envolvendo o rompimento de fiação elétrica de responsabilidade da Ampla Energia e Serviços S.A., que acabou vitimando os irmãos Kayo e Kauã, de 2 e 14 anos, respectivamente.

O processo de numeração 0001456-70.2020.8.19.0004, ajuizado pelos pais das vítimas, tramitou perante a 7ª vara cível de São Gonçalo. Na petição inicial, os Autores argumentaram que as vítimas estavam em um campo de futebol, quando o fio de alta tensão teria se rompido e atingido os menores. Concluem afirmando que o lamentável evento não teria ocorrido se a concessionária procedesse com a devida fiscalização e manutenção da rede elétrica.

Em sede de contestação, a Ampla Energia e Serviços S.A., alegou que, na realidade, as crianças estariam soltando pipa próximo à fiação elétrica, até que a linha teria enrolado na fiação e ocasionado o rompimento da rede. Neste sentido, a Concessionária transcreveu trechos do boletim de ocorrência nos quais os bombeiros envolvidos no resgate relatam a mesma dinâmica.

---

<sup>71</sup> BRANDÃO, Thiago. Irmãos são eletrocutados ao soltar pipa em São Gonçalo, RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/14/irmaos-sao-eletrocutados-ao-soltar-pipa-em-sao-goncalo.ghtml> . Acesso em: 02 ago. 2024.

Na sentença, o Magistrado reconhece a responsabilidade objetiva da empresa ré e aduz que somente a presença de algum dos excludentes seria suficiente para afastar sua responsabilidade. Da seguinte maneira foi julgado o caso:

Do conjunto fático probatório dos autos, notadamente as peças do inquérito policial anexadas aos autos às fls. 234/247, onde constam as declarações dos bombeiros que foram ao local após o acidente, extrai-se que, ao contrário do sustentado pelos autores, o acidente narrado na exordial ocorreu não em virtude de falha na prestação do serviços pela ré, mas por culpa exclusiva das vítimas ao tentarem desprender a pipa que se encontrava presa na rede elétrica. Foram as vítimas quem, com suas condutas, deram causa ao drástico evento ocorrido ao tentar desprender sua pipa, ademais, estavam desassistidas (sem supervisão de responsável) e praticando uma conduta naturalmente perigosa. (...). Nesta ordem de ideias, não se pode entender que a conduta da concessionária ré tenha sido determinante para a ocorrência do trágico acidente, nem que se trate de uma omissão juridicamente relevante. Na verdade, o conjunto probatório carreado aos autos permite que se conclua pela responsabilidade exclusiva das vítimas, a qual tem o condão de romper o nexo causal, excluindo a responsabilidade da prestadora do serviço, no caso, a concessionária ré.

Na segunda instância, o venerando acórdão reconheceu a relação consumerista no caso sob análise, que ensejaria a responsabilidade objetiva da empresa ré. Entretanto, fez a ressalva de que, não havendo a adoção da teoria do risco integral, o nexo de causalidade poderia ser rompido em razão da culpa exclusiva das vítimas, nos termos do artigo 14, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor.

O Desembargador Relator, por fim, reconheceu que o evento teria ocorrido em função da ação das próprias vítima que, ao tentarem desprender a linha de pipa, causaram o rompimento da fiação elétrica.

Outro caso de extrema relevância, e também envolvendo a concessionária de distribuição de energia elétrica Ampla Energia e Serviços S. A., ocorreu em 18/02/2015, quando um ônibus da empresa Viação Mauá colidiu com um poste de energia, ocasionando um incêndio no qual nove pessoas faleceram<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Vídeo mostra ônibus em chamas após colisão com poste no RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/02/video-mostra-onibus-em-chamas-apos-colisao-com-poste-no-rj.html> . Acesso em: 02 ago. 2024.

Na referida data, o coletivo trafegava por São Gonçalo até perder a direção após derrapar na pista enlameada e colidir com um poste de energia. Com o impacto, o transformador sustentado pelo poste caiu e incendiou o ônibus.

Em decorrência do acidente, diversas ações foram ajuizadas pelas vítimas e por familiares em face da empresa concessionária de serviço público. Os autores, em suma, alegam que o transformador não estaria fixado corretamente ao poste e que um caminhão de propriedade da Ampla estaria estacionado de forma irregular no local, fazendo com que o motorista do coletivo realizasse a manobra que deu origem ao acidente.

A empresa concessionária, por sua vez, aduz que o acidente teria ocorrido por culpa exclusiva do motorista do coletivo, que estaria pilotando o veículo de forma imprudente diante das condições da via. Além disso, a Ampla Energia e Serviços S. A., se utiliza da intensidade do impacto entre o ônibus e o poste para afastar a possibilidade de falha na instalação ou manutenção da rede elétrica como causa do acidente.

O trabalho passará a analisar alguns desses casos.

A ação de número 0017960-59.2017.8.19.0004, tramitada perante a 6ª vara cível de São Gonçalo, foi ajuizada pela esposa e pelos filhos de Alberto César Póvoas da Silva, vítima fatal do acidente. Os autores pretendiam a condenação da Ampla Energia e Serviços S. A., ao pagamento de indenizações por danos morais.

O Magistrado, no entanto, ao analisar as circunstâncias fáticas do caso, reconheceu a culpa exclusiva do motorista do coletivo, isentando a concessionária de qualquer responsabilidade pelo ocorrido. Confira-se um trecho da sentença:

(...) Da análise das provas produzidas nos autos, não é possível imputar à ré qualquer responsabilidade civil em razão do acidente ocorrido.

Embora possa concluir que o de cujus faleceu devido ao incêndio causado pela queda do transformador, fato é que a queda do poste se deu por culpa exclusiva do motorista de ônibus que perdeu o controle da direção e veio a colidir no poste de energia.

Não é razoável exigir da concessionária de energia que mantenha em suas redes equipamentos capazes de suportar sem qualquer dano colisão de veículos.

Assim, embora profundamente lamentável, resta evidenciado que o acidente que vitimou o esposo e pais dos autores ocorreu em função de culpa exclusiva da empresa de ônibus hipótese em que resulta afastada a responsabilidade da concessionária de serviço público e o conseqüente dever de indenizar.

Ressalto que a empresa de ônibus Viação Mauá já celebrou Termo de Ajustamento de Conduta se comprometendo a indenizar as vítimas do acidente ocorrido.

(...)

Pelo exposto, na forma do artigo 487, inciso I, do CPC, julgo IMPROCEDENTE o pedido contido na inicial (...).

Em sede de recurso de apelação, a 23ª Câmara Cível manteve o entendimento firmado em primeiro grau ao isentar de responsabilidade a Ampla. Confira-se:

A prova dos autos deixou claro que, ainda que o transformador da ré, AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A, estivesse no lugar correto, o acidente ocorreria, já não havendo dúvidas quanto à exclusiva responsabilidade da VIAÇÃO MAUÁ S/A, que foi então chamada aos autos pela AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A.

Em ação semelhante, ajuizada por parentes de outras vítimas, patrocinados pela Defensoria Pública, foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no qual a VIAÇÃO MAUÁ S/A reconheceu integralmente sua responsabilidade pelo acidente, sendo estipulados valores a serem arcados em favor de cada um dos lesados. (...). Pelo exposto, voto no sentido de NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DOS AUTORES, majorando-se os honorários advocatícios para 15% do valor da causa, observado, porém, o disposto no artigo 98, § 3º, do CPC.

O processo de número 0000691-70.2018.8.19.0004, ajuizado pelo marido e pelos filhos de outra vítima fatal, tramitado perante a 3ª vara cível de São Gonçalo, visava a condenação da Ampla ao pagamento de indenização por danos morais. Ao proferir a sentença, o juiz, além de reconhecer a culpa exclusiva da empresa de ônibus, aduz que ultrapassa as barreiras da razoabilidade exigir que a concessionária de distribuição e energia instalasse equipamentos capazes de suportar eventos como o acidente em comento. Confira-se:

Analisando as provas produzidas nos autos, não é possível imputar à ré qualquer responsabilidade civil em razão do acidente ocorrido.

Embora possa concluir que a de cujus faleceu devido ao incêndio causado pela queda do transformador, fato é que a queda do poste se deu por culpa exclusiva do motorista de ônibus que perdeu o controle da direção e veio a colidir no poste de energia.

Não é razoável exigir da concessionária de energia que mantenha em suas redes equipamentos capazes de suportar sem qualquer dano colisão de veículos. (...). Portanto, diante da inexistência de prova nos autos, não há como atribuir a concessionária de energia elétrica a responsabilidade pela descarga elétrica que acarretou a morte da vítima. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos veiculados na inicial, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil (...).

Como último caso envolvendo esse mesmo acidente, a ação de número 0033508-04.2015.8.19.0002 foi ajuizada por uma vítima não fatal do acidente. O autor pleiteou o pagamento de indenizações por danos morais, estéticos e materiais.

O juízo da 1ª Vara Cível de Niterói, no entanto, não reconheceu nexos causais entre os danos alegados pela vítima e qualquer conduta da Ampla. Observa-se:

Da análise do conjunto probatório produzido e trazido aos autos é indubitosa a ocorrência do acidente de trânsito que vitimou o autor. Contudo, não restou comprovado o vínculo com alguma conduta atribuível à parte ré.

Não restou comprovado nos autos que o veículo da parte ré estaria estacionado irregularmente na pista. Além disso, no laudo de exame complementar de engenharia de fls. 215/222, os peritos atestaram que, após a colisão do ônibus com o poste, o transformador atingiu o veículo e “colaborou para desencadeamento do incêndio sem controle no veículo”. Da mesma forma, não descartaram a possibilidade de ocorrência da explosão no caso de colisão caso o transformador estivesse dentro dos padrões de segurança.

(...)

Por esses fundamentos JULGO IMPROCEDENTE o pedido, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC.

Os referidos julgados servem como um meio de identificar, na prática, as limitações da responsabilização de empresas concessionárias, de modo a afastar a teoria do risco integral.

## 5 CONCLUSÃO

O caminho percorrido para se estudar acerca da responsabilidade civil de empresas concessionárias de serviços públicos demonstra a complexidade do assunto sob análise ao passar por diversas matérias e institutos ao longo dos tempos.

Pode-se traçar como um dos pontos de partida a existência de serviços tão essenciais e sensíveis ao bem-estar do cidadão cuja importância se traduz na titularidade exclusiva do Poder Público sobre tais atividades.

Em relação ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 se dispôs a conferir a titularidade dos serviços elencados a cada ente federativo, que possui titularidade exclusiva sobre a prestação de tais atividades. Da mesma forma, a Lei Maior impôs regras mais rígidas sobre a responsabilização dos prestadores de serviços cuja titularidade é do Poder Público.

Em meio a mudanças no cenário socioeconômico e jurídico, tornou-se possível, e até atraente, a ideia de transferir a execução de serviços públicos a pessoas jurídicas de direito privado que, a partir desse momento, se submetiam às regras de direito público para prestar tais serviços à população.

A evolução doutrinária e jurisprudencial aponta um caminho cada vez mais rígido em relação à responsabilização das empresas concessionárias sobre danos causados a terceiros e ligados à atividade exercida. E não poderia ser diferente.

A natureza do serviço delegado a tais empresas impõe uma excelência em sua execução. Ocorre que não é o que se verifica na realidade. Matérias jornalísticas apontando problemas sérios ligados à distribuição de energia, transporte público, entre outros, viraram rotina.

Tal situação também causa reflexos no campo jurídico, uma vez que nossos tribunais se encontram lotados de demandas que versam sobre irregularidades na prestação de serviços por parte das concessionárias.

Por outro lado, cabe pontuar que as razões que legitimamente justificam a rigidez com que se cobra um serviço adequado por parte de tais empresas, cuja fundamentação se encontra em diversos dispositivos em nosso ordenamento jurídico, não podem ser

infladas a ponto de gerarem um desequilíbrio e, conseqüentemente, ultrapassar as barreiras definidas por lei.

Em outras palavras, as balizas delimitadoras da responsabilidade civil das empresas concessionárias, definidas por lei e interpretadas pela doutrina e pela jurisprudência, não podem ser estendidas a ponto de gerar uma insegurança jurídica às delegatárias e romper o aspecto econômico-social que rege a concessão. O cerne da discussão deve residir na cobrança de um serviço público digno ao cidadão, o que passa pela cobrança para que o poder público exerça com efetividade o poder/dever de fiscalização sobre a concessão.

## 6 REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 144-149.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral das obrigações e responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 246.

BRANDÃO, Thiago. *Irmãos são eletrocutados ao soltar pipa em São Gonçalo, RJ*. G1, Rio de Janeiro, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/14/irmaos-sao-eletrocutados-ao-soltar-pipa-em-sao-goncalo.ghtml>. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei 8.078 de 11 de setembro de 1995*, Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 02 de agosto de 2024.

BRASIL. *Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995*, Lei das Concessões. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm?origin=instituicao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm?origin=instituicao). Acesso em: 02 de agosto de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual Direito Administrativo*. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2019.

DE PAGE. *Traité*. Cit. v. 2.

FACCHINI NETO, Eugênio. *Da responsabilidade civil no novo código*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 76, n. 1, p. 17-63, jan./mar. 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

JOSSERAND. *Evolução da responsabilidade civil [1936]*. In: Revista Forense, Rio de Janeiro: Forense, abr.-jun./1941. v. 86, n. 454/456, pp. 548-559.

MAZZA, Alexandre. *Manual Direito Administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 6. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 7.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 12. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RIPERT, George. *O Regímen Democrático e o Direito Civil Moderno*. São Paulo: Editora Saraiva, trad. J. Cortezão, 1937. p. 331.

ROSSI, Licínia. *Manual de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SALEILLES. *La Responsabilité du fait des choses devant la Cour Supérieure du Canadá*. In: *Revue trimestrielle de droit civil*. Paris: Dalloz, 1911. p. 23.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. *Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 2. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil*. 14. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Vídeo mostra ônibus em chamas após colisão com poste no RJ. *G1*, Rio de Janeiro, 18 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/02/video-mostra-onibus-em-chamas-apos-colisao-com-poste-no-rj.html>. Acesso em: 02 ago. 2024.

RE 262.651/SP, STF – Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 06.05.2005.

RE 591.874/MS, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, julgamento 26.08.2009, DJe 18.12.2009.





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)  
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP  
Escola de Direito – ED

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO EM FORMATO PDF**

Ao entregar o termo de disponibilização de TCC à Coordenação de TCC e para a Escola de Direito do CCJP, o autor (a) está ciente de sua responsabilidade quanto à originalidade que caracteriza a natureza do componente curricular de TCC na Universidade.

Nome do autor: Antonio Ribeiro Bruno

CPF: 138.138.957-00

RG: 26.788.682-8

Telefones: (21) 99744-2999

E-mail: Antoniorbruno@edu.unirio.br

Autoriza a divulgação deste endereço eletrônico?  Sim  Não

Título: RESPONSABILIDADE CIVIL DE EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS:

CONCEITUAÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO E LIMITES EM SUA APLICAÇÃO.

Palavras-chave: Concessão de serviço público; Consumidor; Danos cometidos a usuários e não usuários; Responsabilidade do Estado.

Curso: Direito

Orientador(a): Dr Daniel Queiroz Pereira

Coorientador(a): \_\_\_\_\_

Banca: Dr Daniel Queiroz Pereira, Ms. Walter dos Santos Rodrigues e Dr<sup>a</sup>. Rosângela Maria de Azevedo Gomes

Data da apresentação: 30/ 08 /2024

(X) **AUTORIZO** a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), a publicar em ambiente digital institucional, sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral da obra acima citada, em formato PDF, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade.

( ) **NÃO** autorizo a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), a publicar em ambiente digital institucional o texto integral da obra acima citada.

Rio de Janeiro 05 de setembro de 2024.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) autor(a)

**OBS.:** O termo assinado será entregue por e-mail à Coordenação de TCC2 (tcc.ecj@unirio.br), digitalizado junto com a monografia, em formato PDF.

**O ARQUIVO PDF NÃO DEVERÁ CONTER SENHA DE PROTEÇÃO**