

Poder Judiciário
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Turma Nacional de Uniformização

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP: 70200-003
- Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº
0500527-97.2018.4.05.8402/RN

RELATORA: JUÍZA FEDERAL TAIS VARGAS FERRACINI DE CAMPOS GURGEL

REQUERENTE: JOSE ARAUJO DE MEDEIROS

REQUERIDO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES -
DNIT

RELATÓRIO

Cuida-se de ação em que se busca a indenização de danos decorrentes de acidente automobilístico em pista de rolagem sob a administração do DNIT.

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido inicial, condenando solidariamente o DNIT e a União ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, fundando-se na responsabilidade objetiva do Estado também por atos omissivos quando legalmente estabelecida a atuação no caso concreto. A Turma Recursal do Rio Grande do Norte, por seu turno, deu provimento aos recursos inominados dos corréus, para reformar a sentença, ao fundamento de que a responsabilidade do Estado por omissão é de natureza subjetiva e que, no caso concreto, teria restado comprovada a ausência de dolo ou culpa, tendo o acidente ocorrido em razão da velocidade e direção da parte autora.

Inconformada, a parte autora interpôs Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal para esta TNU requerendo seja uniformizado o entendimento adotado pela Turma Nacional de Uniformização.

O incidente foi admitido como representativo de controvérsia sob o tema 218, cuja temática envolve a análise da natureza da responsabilidade do Estado nos casos de acidente em pista de rolagem em razão da presença de animais.

A tese defendida pela parte é no sentido de que a responsabilidade é de natureza objetiva.

Tendo em vista a afetação como representativo de controvérsia, foi seguida a tramitação regimental estabelecida, com publicação de Edital e intimação de todos os interessados e do Ministério Público Federal.

É o relatório.

VOTO

Inicio apenas pontuando que o conhecimento do presente pedido de uniformização já foi realizado de minha parte no voto exarado na sessão de 22/08/2019.

Atenho-me, desta forma, exclusivamente à análise meritória.

Como já mencionado no relatório, a controvérsia nos presentes autos diz respeito à definição da natureza da responsabilidade civil do Estado nos casos de acidente automobilístico decorrente da presença de animais na pista de rolagem.

Inicio, destarte, pela breve análise acerca da responsabilidade do Estado em nosso ordenamento jurídico.

Inicialmente, à luz do Código Civil de 1916, a responsabilidade do Estado era concebida como subjetiva, portanto sempre analisada à luz da presença dos aspectos anímicos, vale dizer, dolo e culpa.

A partir da Constituição de 1946, passou a ser adotada a teoria da responsabilidade estatal pelo risco administrativo. Segundo Hely Lopes Meirelles, *“A teoria do risco abrange duas modalidades: o risco administrativo e o risco integral. O ponto discrepante reside no fato de que a primeira forma admite causas excludentes de responsabilidade, ao passo que a segunda não. Em outras palavras, pela primeira a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites, sendo que, pela segunda, há a responsabilidade até mesmo no caso de culpa exclusiva da vítima”* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 683).

Já a Constituição Federal de 1988, sem seu artigo 37, §6º, explicitou que *“§ 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.”* Desta forma, igualmente foi consagrada a responsabilidade estatal objetiva, pela teoria do risco administrativo.

Entretanto, no que diz respeito à responsabilidade pelas condutas omissivas, a questão sempre foi nebulosa, havendo diversas correntes doutrinárias acerca do tema e decisões judiciais, inclusive dos Tribunais Superiores, em diferentes direções.

Hely Lopes Meirelles defende que a responsabilidade estatal é sempre objetiva, independentemente da conduta omissiva ou comissiva, já que a Constituição Federal não fez qualquer distinção expressa.

Por outro lado, Celso Antonio Bandeira de Mello sustenta que o artigo 37, §6º, da CF, apenas abrangeria as ações estatais e não as omissões, que continuariam a ser regidas pela regra geral da responsabilidade subjetiva, necessitando da comprovação pelo particular da existência da dita culpa administrativa, ou seja, que o serviço público não funcionou ou funcionou tardiamente ou de maneira ineficiente.

Em outras palavras, compreende que a não prestação do serviço público que lhe cabe, ou a prestação tardia ou ineficiente, corresponde à negligência estatal.

Por fim, Sérgio Cavalieri Filho faz uma distinção entre omissão genérica e omissão específica. A primeira diria respeito a uma inação em relação a um dever genérico que lhe é imposto, como a segurança pública. Nesses casos, há que se analisar a questão sob a égide da reserva do possível, não sendo cabível a imputação de responsabilidade por omissões. Na segunda, existe um dever específico de atuação imposto pela legislação, no sentido de evitar o resultado danoso.

O E. STF vem adotando esse posicionamento em alguns casos em que há a claro dever do Estado de impedir o dano, em especial naqueles em que o indivíduo está, de alguma maneira, sob a vigilância e guarda estatal, como no caso de hospitais, presídios e escolas:

E M E N T A: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO – ELEMENTOS ESTRUTURAIIS – PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – HOSPITAL PÚBLICO QUE INTEGRAVA, À ÉPOCA DO FATO GERADOR DO DEVER DE INDENIZAR, A ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE – RESPONSABILIDADE CIVIL DA PESSOA ESTATAL QUE DECORRE, NA ESPÉCIE, DA INFLIÇÃO DE DANOS CAUSADA A PACIENTE EM RAZÃO DE PRESTAÇÃO DEFICIENTE DE ATIVIDADE MÉDICO-HOSPITALAR DESENVOLVIDA EM HOSPITAL PÚBLICO – LESÃO ESFINCTERIANA OBSTÉTRICA GRAVE – FATO DANOSO PARA A OFENDIDA RESULTANTE DE EPISIOTOMIA REALIZADA DURANTE O PARTO – OMISSÃO DA EQUIPE DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE, EM REFERIDO ESTABELECIMENTO HOSPITALAR, NO ACOMPANHAMENTO PÓS-CIRÚRGICO – DANOS MORAIS E MATERIAIS RECONHECIDOS – RESSARCIBILIDADE – DOUTRINA – JURISPRUDÊNCIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.
(AI 852237 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado

em 25/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 06-09-2013 PUBLIC 09-09-2013)

E M E N T A: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - ELEMENTOS ESTRUTURAIS - PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - INFECÇÃO POR CITOMEGALOVÍRUS - FATO DANOSO PARA O OFENDIDO (MENOR IMPÚBERE) RESULTANTE DA EXPOSIÇÃO DE SUA MÃE, QUANDO GESTANTE, A AGENTES INFECCIOSOS, POR EFEITO DO DESEMPENHO, POR ELA, DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM HOSPITAL PÚBLICO, A SERVIÇO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL - PRESTAÇÃO DEFICIENTE, PELO DISTRITO FEDERAL, DE ACOMPANHAMENTO PRÉ-NATAL - PARTO TARDIO - SÍNDROME DE WEST - DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESSARCIBILIDADE - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o "eventus damni" e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros. Doutrina. Precedentes. - A jurisprudência dos Tribunais em geral tem reconhecido a responsabilidade civil objetiva do Poder Público nas hipóteses em que o "eventus damni" ocorra em hospitais públicos (ou mantidos pelo Estado), ou derive de tratamento médico inadequado, ministrado por funcionário público, ou, então, resulte de conduta positiva (ação) ou negativa (omissão) imputável a servidor público com atuação na área médica. - Servidora pública gestante, que, no desempenho de suas atividades laborais, foi exposta à contaminação pelo citomegalovírus, em decorrência de suas funções, que consistiam, essencialmente, no transporte de material potencialmente infecto-contagioso (sangue e urina de recém-nascidos). - Filho recém-nascido acometido da "Síndrome de West", apresentando um quadro de paralisia cerebral, cegueira, tetraplegia, epilepsia e malformação encefálica, decorrente de infecção por citomegalovírus contraída por sua mãe, durante o período de gestação, no exercício de suas atribuições no berçário de hospital público. - Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido.

(RE 495740 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma,

julgado em 15/04/2008, DJe-152 DIVULG 13-08-2009 PUBLIC 14-08-2009
EMENT VOL-02369-07 PP-01432 RTJ VOL-00214-01 PP-00516)

Tendo em mente tais conceitos, passo à análise do caso posto, especificamente em relação aos acidentes em rodovias federais causados pela presença de animais na pista.

Pois bem, esta questão já foi analisada pela TNU em reiteradas ocasiões, sendo que restou definida a natureza **objetiva** de referida responsabilidade, como segue:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACÓRDÃO QUE SE CONSIDERA OBSCURO NOS TERMOS DO ART. 535 DO CPC. DNIT. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO MOTIVADO POR ANIMAL NA PISTA DE ROLAGEM. ALEGAÇÃO DE CONDUTA OMISSIVA POR PARTE DO ENTE PÚBLICO. RESPONSABILIDADE QUE SE CONFIGURA COMO OBJETIVA. DISTINÇÃO COM A TEORIA DA FAUTE DE SERVICE. EXISTÊNCIA DE DEVER ESPECÍFICO POR PARTE DA AUTARQUIA ADMINISTRADORA DAS RODOVIAS QUE TORNA SUA OMISSÃO PER SE AUTOMÁTICA PARA FINS DE RESPONSABILIDADE CIVIL. ARTS. 1º. E 269 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E DO ART. 82, IV, DA LEI 10.233/01. EMBARGOS ACOLHIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES PARA CONHECER E IMPROVER O INDICENTE DE UNIFORMIZAÇÃO. 1. Examino inicialmente a questão do conhecimento do presente recurso. No ponto, acosto-me às conclusões a que chegou o nobre relator, no sentido de entender que houve omissão/contradição suficiente a ensejar o processamento dos embargos. 2. Passo ao mérito. A questão aqui, salvo melhor juízo, diz respeito a saber se o caso enseja a responsabilidade objetiva prevista no art. 37 § 6º da CF/88, ou, conforme a longa jurisprudência formada sobre o tema, a dita responsabilidade subjetiva baseada na noção de faute de service. 2.1. Como sabido, a responsabilidade civil da Administração Pública é objetiva, diz a Constituição Federal em seu art. 37, § 6º, que consolida, definitivamente em nosso Direito Positivo, a chamada teoria do risco administrativo. A modalidade de responsabilidade objetiva que é, cabe à vítima a comprovação da existência do nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do Estado, praticado através de seus agentes. 2.2. Não se deve, todavia, confundir risco administrativo com risco integral. Esta última consiste na forma mais radical da teoria do risco administrativo, advogando que o Estado responda, invariavelmente, pelos danos suportados por terceiro, ainda que sem qualquer concorrência do Poder Público. 2.3. Por outro lado, a regra geral do § 6º, do art. 37 não impede que diante de situações específicas, o Poder Público venha a ser responsabilizado em dadas situações por culpa (administrativa) e não de forma objetiva. Contudo, o que traduzimos, talvez apressadamente, como culpa administrativa nada mais é do que a velha concepção francesa da faute de service construída através do festejado arrêt Blanco, no qual o Tribunal de Conflits declarou que a responsabilidade civil do Estado possuía contornos teóricos

distintos daqueles constantes no Code de 1804. 2.4 Nesta decisão destacou-se que a responsabilidade da Administração em decorrência da não prestação adequada do serviço não é nem geral e nem absoluta, possuindo regras especiais que variam de acordo com as exigências do serviço e a necessidade de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados. O tema foi aprofundado uma vez mais no arrêt Pelletier. Nesse último julgado fez-se distinção conceitual entre *faute personnelle* e *faute de service* através da clássica afirmação de Édouard Laferrière segundo a qual a atividade da Administração, sendo impessoal, pressupõe a existência de um administrador sujeito a errar em maior ou menor proporção (“un administrateur plus ou moins sujet à erreur”). 2.5. A responsabilidade da administração não estaria associada, assim a uma culpa no sentido psicológico da expressão e sim a “um julgamento sobre o funcionamento da administração.” Ou seja, se seria possível ou não à Administração realizar a providência necessária a impedir o acidente e, com isso, eximi-la de responsabilidade. De todo modo, a ideia de *faute de service* serve, do ponto de vista pragmático, para estabelecer uma excludente de responsabilidade baseada no nexo causal, como alerta José Adércio Leite Sampaio, tornando-a nesse sentido um meio do caminho entre a responsabilidade subjetiva propriamente dita e a objetiva. 3. De forma geral, portanto, uma omissão estatal pode – e deve – ser considerada como *faute de service*, ou seja, baseada na ineficiência da Pessoa Jurídica de Direito Público, tendo em vista o que poderia ser esperado dela. Contudo, não se pode generalizar o raciocínio para afirmar que toda e qualquer omissão deve ser considerada como passível de ensejar uma responsabilidade subjetiva, ou, melhor dito, por culpa administrativa. 3.1. Havendo um dever específico e legalmente determinado no sentido de que a Pessoa Jurídica de Direito Público venha a agir, ou seja, um dever de natureza concreta que é estabelecido pelo legislador (e não uma proposição vaga ou principiológica, que por sua generalidade conduza a verificação das possibilidades de impedimento do resultado lesivo ao que seria possível fazer) a omissão estatal passa per se a ensejar a responsabilidade civil. Nesses casos, a responsabilidade será objetiva na forma do art. 37, § 6º da CF/88. 4. O deslinde da questão, portanto, está em saber se no caso em exame, havia ou não o dever específico do DNIT de impedir a presença de animais nas estradas por ele administradas. 4.1. De pronto, observa-se que a Lei nº 10.233/2001, de regência sobre o DNIT, dispôs em seu art. 82, IV, que cumpre a essa autarquia administrar programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias. A leitura da disposição legislativa está a demonstrar, em resumo, que o DNIT possui o dever de fiscalização das estradas por ele administradas. Ora, a presença de animais nas estradas, constitui uma evidente inação que fere o cumprimento desses deveres, caracterizando por si somente a falha na prestação do serviço público a embasar a indenização civil. 4.2. Mais do que isso. O art. 82, IV, antes mencionado deve ser lido em harmonia com as disposições do Código de Trânsito Brasileiro que ora transcrevo: Art 1º - O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código. § 2º. O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito. § 3º. Os órgãos

e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro. Art 269. A autoridade de trânsito ou seus agentes, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circulação, deverá adotar as seguintes medidas administrativas: x- recolhimento de animais que se encontram soltos nas vias e na faixa de domínio das vias de circulação, restituindo-os aos seus proprietários, após o pagamento de multas e encargos devidos. 4.3. De todo o exposto resta claro o dever da administração da rodovia de, basicamente, oferecer um grau de segurança adequada para todos quanto trafeguem pelas estradas de sua alçada de cuidado. Aqui se faz necessário um registro: uma leitura inicial poderia conduzir à ideia de que o DNIT não seria alcançado pelas disposições do Código de Trânsito Brasileiro. Tal raciocínio, contudo, seria apressado. 4.4. É que o DNIT integra por definição legal o Sistema Nacional de Trânsito, mencionado no art. 7º do CTB. Alias, não poderia ser diferente e, com efeito, não o é. O inciso IV do mencionado artigo diz que o Sistema será integrado pelos órgãos e entidades executivos rodoviários da União. Ora, se o DNIT vem a ser o administrador da infraestrutura rodoviária federal, claramente ele constitui-se como agente executor das ações públicas para elas. Para completar o raciocínio, basta verificar que logo no inciso seguinte (V) do art. 7º do CTB, faz-se referência expressa à Polícia Rodoviária Federal como integrante do mesmo Sistema. Logo, não se está a falar de órgãos executores de trânsito no inciso IV. 4.5. Considerado, portanto, a possibilidade de aplicação das disposições do CTB ao DNIT, claro, naquilo que seja compatível com seus objetivos institucionais é que se torna igualmente possível a aplicação do art. 269 do mencionado Código à espécie. Tal aplicação, outrossim, retira qualquer dúvida sobre a presença de uma responsabilidade objetiva ao caso, pois estabelece claramente a obrigação das autoridades de trânsito (e viação) de agirem de modo imediato para evitar a presença de animais na pista. 4.6. Ou seja, os dispositivos mencionados, se somados, conduzem à conclusão de que a existência de animais nessas pistas das rodovias federais constitui omissão a um dever de fiscalização especialmente definido pelo legislador e, como tal, passível de ser indenizável na forma objetiva e não subjetiva. 5. Ante todo o exposto, firmando a tese nesta Turma Nacional de que a imposição de deveres específicos por parte do legislador a determinados entes públicos torna sua omissão passível de responsabilização objetiva e não por culpa de serviço, conheço e dou provimento aos presentes embargos, sem efeitos infringentes, para conhecer e negar provimento ao Pedido de Uniformização originariamente formulado nos autos pelo DNIT. É o voto. (PEFILEF 201071500113012 - REDATOR JUIZ FEDERAL BRUNO LEONARDO CÂMARA CARRÁ - DOU 05/06/2015 PÁGINAS 92/155 - TNU)

Destarte, verifica-se que o julgado fundou-se no fato de que a ausência de fiscalização pelo DNIT das estradas que estão sob sua administração, permitindo que animais trafeguem livremente pelas pistas de rolagem, configura omissão lesiva, na medida em que possui referido ente o dever legal de fiscalização

mencionado, tendo por obrigação a atuação positiva para manutenção da segurança, dever legal decorrente diretamente do Código de Trânsito Brasileiro que, em seu artigo 1º, estabelece que:

“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

§ 2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.

§ 3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro.” g.n.

E, de maneira mais específica, atribui obrigação relativa aos animais que se encontrem em pista de rolamento:

“Art. 269. A autoridade de trânsito ou seus agentes, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá adotar as seguintes medidas administrativas:

(...)

X - recolhimento de animais que se encontrem soltos nas vias e na faixa de domínio das vias de circulação, restituindo-os aos seus proprietários, após o pagamento de multas e encargos devidos.”

Entretanto, entendo que a questão mereça maior reflexão.

Como acima consignado, o E. STF reconheceu a responsabilidade objetiva do Estado nos casos de omissão específica, quando há um dever de agir para evitar o resultado danoso, fazendo-o em casos extremos e, especialmente, quando há dever de zelo pela integridade física por estarem as pessoas sob sua tutela integral, como é o caso dos presídios, escolas e hospitais.

Observe-se que são situações em que há o completo controle das pessoas e espaço físico pelo Estado, situação que, de nenhuma maneira, assemelha-se às estradas de rolagem.

As disposições acerca da fiscalização e manutenção da segurança decorrente do Código de Trânsito são verdadeiras diretrizes gerais a respeito da atuação da autoridade responsável, não estabelecendo, por si só, deveres concretos e específicos de atuação de possam desembocar em omissão específica.

Em verdade, a questão diz respeito ao dever de vigilância do DNIT em relação às ocorrências em pista de rolagem e, em especial, à presença de animais, sendo descabido imaginar que, com a grandiosidade do país, seria possível haver presença e vigilância integral e constante em todos os trechos. Assim, o necessário é que sejam tomadas medidas gerais pela autoridade de trânsito, para alertar os motoristas aos riscos e tentar ao máximo minimizá-los, por exemplo através de placas indicativas, construção de passagens quando necessário, manutenção das áreas lindeiras, rondas periódicas etc.

Este vem sendo o posicionamento mais recente do E. STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO. ANIMAL NA PISTA. DEVER DE VIGILÂNCIA. OMISSÃO.

RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. SENTENÇA CONDENATÓRIA RESTABELECIDADA.

AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de Ação indenizatória, ajuizada pela parte ora agravada, com o objetivo de condenar o DNIT e a União ao pagamento de indenização por danos morais e materiais, decorrentes de acidente automobilístico ocasionado por animal solto em rodovia federal, que culminou na morte de Francisco Viera da Costa Filho, marido e pai dos autores. O Juízo de 1º Grau julgou parcialmente procedente a ação, reconhecendo a presença dos elementos configuradores da responsabilidade civil do Estado, por omissão.

III. O Tribunal a quo, por maioria, afastou a responsabilidade civil do Estado na configuração do dano moral e material, ao fundamento de que "o Estado não tem como controlar, como não tem como controlar a passagem de um animal, a passagem de uma pessoa, de uma criança que se largue das mãos da mãe e atravesse a rodovia". O voto vencedor destacou, ainda, que "o fato de não haver sinalização luminosa, no meio-fio ou cerca nas propriedades, entendo que no meio-fio não é obrigatório em rodovias, como também não é obrigação do DNIT construir cercas para contenção de animais. Em um acaso como este, entendo que não há obrigação do Estado em indenizar". IV. Contudo, do contexto fático, exposto pelas instâncias ordinárias, ficou reconhecido que o acidente ocorreu em rodovia federal, em razão da presença de animal transitando na pista, situação que denotaria negligência na manutenção e fiscalização pelo Estado, além de restarem listados os danos causados aos autores, afastados quaisquer indícios de

culpa exclusiva da vítima e de força maior. Segundo constou do voto vencido, "inexistem, nos autos, documentos que comprovem que a entidades públicas têm efetivamente atuado na área com vias a erradicar o problema. Por outro lado, pelas fotos acostadas aos autos, é claramente visível a inexistência de contenções para impedir a travessia de animais na pista, o que configura, sobretudo quando levado em consideração a frequência com que tais acidentes ocorrem na localidade, a existência de uma falha no serviço prestado. Nesse passo, a par da situação fática acima delineada e devidamente comprovada, entendo que restou caracterizada na espécie a responsabilidade civil do Estado por omissão, havendo nexo causal entre o acidente e a conduta estatal, consubstanciada no dever de fiscalizar as rodovias e de impedir que animais fiquem soltos em suas imediações e invadam a pista". Constou, ainda, que a vítima "usava capacete e estava com a Carteira Nacional de Habilitação regular, não havendo informações sobre a velocidade em que conduzia a motocicleta. Afastada, portanto, a possibilidade de alegação de culpa exclusiva da vítima".

V. Portanto, o acórdão recorrido contraria a orientação desta Corte, no sentido de ser dever estatal promover vigilância ostensiva e adequada, proporcionando segurança possível àqueles que trafegam pela rodovia, razão pela qual se verifica conduta omissiva e culposa do ente público, caracterizada pela negligência, apta à responsabilização do Estado. Nesse sentido: STJ, REsp 1.198.534/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/08/2010; REsp 438.831/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, DJU de 02/08/2006; AgInt no AgInt no REsp 1.631.507/CE, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2018.

VI. Estando o acórdão recorrido em dissonância com a orientação firmada por esta Corte, merece ser mantida a decisão ora agravada, que deu provimento ao Recurso Especial da parte autora, para restabelecer a sentença, que havia reconhecido a presença dos elementos configuradores da responsabilidade civil do Estado por omissão.

VII. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1658378/PB, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2019, DJe 02/09/2019)

Observe-se que o acórdão mencionado expressamente estabelece que a responsabilidade é subjetiva para, na sequência, entender que a ausência de atuação da autoridade de trânsito no sentido de construção de passagens adequadas caracterizou, no caso concreto, negligência, sendo óbvio que o fato de a responsabilidade não ser objetiva não exclui a responsabilidade do Estado de maneira automática, já que todos os demais requisitos da responsabilidade civil devem ser apreciados.

Por outro lado, trago outro recente precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE CAUSADO POR ANIMAL NA PISTA. POSSIBILIDADE, EM TESE,

DE RESPONSABILIZAÇÃO DO DNIT. PREVENÇÃO DESSE TIPO DE DANO QUE SE INCLUI EM SUAS ATRIBUIÇÕES. ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO DA AUTARQUIA FEDERAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

- 1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).*
- 2. Esta Corte Superior entende que cabe ao DNIT responder por acidentes decorrentes da presença de animais em rodovias federais, caso constatada omissão na fiscalização. Julgados: AgInt no REsp. 1.718.201/PE, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 20.8.2018; AgInt no REsp. 1.627.869/PB, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 30.3.2017; REsp. 1.625.384/PE, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 8.2.2017; REsp. 1.198.534/RS, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 20.8.2010.*
- 3. Tendo o acórdão recorrido entendido que não caberia ao DNIT a responsabilidade legal pela prevenção do dano, impõe-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que o TRF da 5a. Região prossiga na análise dos demais elementos ensejadores da responsabilidade civil, como entender de direito.*
- 4. Agravo Interno da Autarquia Federal a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1468898/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2019, DJe 28/08/2019)*

Em tal precedente, não há a afirmação da natureza da responsabilidade do DNIT, mas parte do princípio de que basta a existência constatada de omissão no dever de fiscalização, portanto tratando como responsabilidade de ordem objetiva.

Desta forma, creio que o cerne da controvérsia não é a concepção da responsabilidade como objetiva ou subjetiva; mas sim o entendimento de que esta responsabilidade não é automática, sendo possível ao ente público a comprovação de que tomou as medidas adequadas e exigíveis no que diz respeito à prevenção e fiscalização das pistas de rolagem, na medida em que, independentemente da sua natureza, a responsabilidade do Estado não vai "ao extremo de lhe ser atribuído o dever de reparação de prejuízos em razão de tudo que acontece no meio social" (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, 2007, 19a ed., p. 504).

De fato, o Estado não pode se tornar garante universal; mas também não se afigura razoável que o particular tenha o ônus de comprovar que não tenha o Estado cumprido com seus deveres de atuação, até porque tal prova seria de fato negativo e, como tal, diabólica.

Em outras palavras, se, ainda que tomadas as medidas mencionadas pelo DNIT houver o acidente, não se pode cogitar em responsabilidade estatal, cabendo a tal ente a demonstração de sua atuação.

Ante o exposto, voto por **dar provimento** ao presente Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal, processado como representativo da controvérsia (Tema 218), firmando a seguinte tese: *cabem ao DNIT responder por acidentes decorrentes da presença de animais em rodovias federais, caso constatada a omissão na prevenção e fiscalização, sendo seu ônus a comprovação de que tenha cumprido com os deveres legais de cuidado*; e restituir os autos à origem para readequação à luz da tese ora firmada, nos termos da QO 20/TNU.

TAÍS VARGAS FERRACINI DE CAMPOS GURGEL

Juíza Relatora

Poder Judiciário
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Turma Nacional de Uniformização

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP: 70200-003
- Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

**PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº
0500527-97.2018.4.05.8402/RN**

RELATORA: JUÍZA FEDERAL TAIS VARGAS FERRACINI DE CAMPOS GURGEL

REQUERENTE: JOSE ARAUJO DE MEDEIROS

REQUERIDO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES -
DNIT

EMENTA

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. UNIÃO E DNIT. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO EM PISTA DE ROLAGEM, EM RAZÃO DA PRESENÇA DE ANIMAIS. RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO. RECURSO PROVIDO PARA FIRMAR TESE E RESTITUIR OS AUTOS À ORIGEM PARA ADEQUAÇÃO.

1. O E. STF POSSUI JURISPRIDÊNCIA NO SENTIDO DA EXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO CASO DE OMISSÃO ESPECÍFICA, VALE DIZER, QUANDO HÁ DEVER CONCRETO DE ATUAÇÃO PARA PREVENÇÃO DO RESULTADO DANOSO, DECORRENTE DE LEI.

2. O DNIT POSSUI DEVER LEGAL DE FISCALIZAR E ATUAR NO SENTIDO DE PROMOVER A SEGURANÇA NO TRÂNSITO, INCLUSIVE QUANTO À EXISTÊNCIA DE ANIMAIS SOLTOS EM PISTA DE ROLAGEM. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 1º E 269, X, DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TRÂNSITO.

3. PRECEDENTES DO E. STJ QUE ORA TRATAM DA RESPONSABILIDADE COMO OBJETIVA E ORA COMO SUBJETIVA, MAS QUE DEIXAM CLARA A POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO ENTE PÚBLICO ACERCA DO CUMPRIMENTO DE SEU DEVER DE FISCALIZAÇÃO E PREVENÇÃO.

4. TESE FIRMADA: *CABE AO DNIT RESPONDER POR ACIDENTES DECORRENTES DA PRESENÇA DE ANIMAIS EM RODOVIAS FEDERAIS, CASO CONSTATADA A OMISSÃO NA PREVENÇÃO E FISCALIZAÇÃO, SENDO SEU ÔNUS A COMPROVAÇÃO DE QUE TENHA CUMPRIDO COM OS DEVERES LEGAIS DE CUIDADO.*

5. RECURSO PROVIDO.

ACÓRDÃO

A Turma Nacional de Uniformização decidiu, por unanimidade, dar provimento ao Pedido de Uniformização interposto pela parte autora, nos termos do voto da Juíza Relatora, firmando a seguinte tese: "cabe ao DNIT responder por acidentes decorrentes da presença de animais em rodovias federais, caso constatada a omissão na prevenção e fiscalização, sendo seu ônus a comprovação de que tenha cumprido com os deveres legais de cuidado". Pedido de uniformização julgado como representativo da controvérsia (Tema 218).

Brasília, 06 de novembro de 2019.

TAÍS VARGAS FERRACINI DE CAMPOS GURGEL

Juíza Relatora