ARRASTÃO E ASSALTOS NAS RODOVIAS – OS LIMITES DE ATUAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DELEGADAS AO CONCESSIONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO

Por ***Murillo Cezar Corradi***

Em feriados prolongados, é muito comum nos depararmos com notícias de intensos congestionamentos que se formam em rodovias que ligam a capital ao litoral ou interior do Estado.

Tão comuns quanto esses grandes congestionamentos são os relatos de que criminosos se aproveitam do trânsito parado para a prática de furto ou roubo de pertences dos vulneráveis viajantes “presos” em seus veículos.

Diante dessa lamentável e triste realidade, surge o questionamento sobre qual seria a responsabilidade das Concessionárias de Serviço Público que administram as rodovias sob concessão pública com relação aos prejuízos sofridos pelas vítimas advindos das ações criminosas.

De acordo com o artigo 37, § 6º da nossa Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como é o caso das Concessionárias, respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o legítimo responsável nos casos de dolo ou culpa.

Neste aspecto, o constituinte originário patenteou a responsabilidade civil objetiva na modalidade de risco administrativo, impondo às concessionárias de serviço público o dever de responder pelos prejuízos causados por atos comissivos independentemente da demonstração de dolo ou culpa, bastando a relação de casualidade entre a atividade delegada e o dano sofrido pelo usuário.

No entanto, isso não significa dizer que as concessionárias de rodovias respondem por todo e qualquer dano sofrido por usuários que trafegam pelas rodovias sob sua administração. Como adiantado, é necessário que esteja presente o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Sergio Cavalieri Filho[1] define nexo causal como *"elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano."*

No âmbito da relação entre Concessionárias e usuários do serviço público, o nexo causal deve ser analisado pelo que a doutrina chama de teoria da causalidade adequada, segundo a qual somente haverá tal relação se determinado ato é, por si só, potencialmente apto a produzir o evento danoso.
Neste contexto é imprescindível a análise das obrigações impostas às empresas responsáveis pela administração das rodovias no instrumento contratual, sobretudo na *lex major*, a fim de que sejam averiguadas se de fato devem ser responsabilizadas pelos danos praticados por terceiros aos usuários nos casos de arrastões e assaltos sucedidos no perímetro compreendido no trecho de concessão.

Sabe-se que as obrigações das concessionárias de serviço público decorrem do edital de licitação e das cláusulas pactuadas no respectivo contrato de concessão firmado com o Poder Concedente, devendo a empresa vencedora do certame exercer sua atividade de acordo com os princípios da administração pública dispostos no artigo 37, *caput*, da Carta Magna e na lei nº. 8.987/95, além das normas regulamentadoras pertinentes.

Dessa forma, ao analisar as obrigações das Concessionárias atinentes à conservação, fiscalização e inspeção das rodovias, observar-se-á que tais deveres estão estritamente ligados aos serviços delegados no contrato de concessão, sendo estes preponderantemente operacionais. A título exemplificativo, menciona-se a retirada de objetos e detritos da pista, sinalização, reparo e conservação dos bens concedidos, fiscalização da faixa de domínio e o atendimento ao usuário.

No que tange à atividade de policiamento ostensivo, preventivo e repressivo de trânsito, incluída aqui a preservação da ordem pública nos casos de arrastões e assaltos nas faixas de rolamento das rodovias, a competência é exclusivamente atribuída à Polícia Militar Rodoviária, por se tratar de serviço de segurança pública.

[1] CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 62.

A segurança pública é um direito de todos os cidadãos e dever do Estado de acordo com o comando estabelecido no artigo 144, da nossa Lei Maior[2], cujas funções são exercidas por meio do poder de polícia dos seus respectivos e competentes órgãos.

Os funcionários das empresas privadas prestadoras de serviço público, que são responsáveis pela fiscalização da correta execução dos serviços concedidos, não se deslocam pela rodovia e tampouco permanecem nas bases de apoio portando armamento que possibilite garantir a segurança pública dos usuários, até mesmo porque, referidas atividades não delegadas pelo constituinte originário, não são de sua responsabilidade, porquanto não incluídas no rol de serviços e deveres obrigacionais estabelecidos no contrato de concessão firmado com o Poder Concedente.

Para a assunção de responsabilidade pela segurança pública nas rodovias, haveria de ocorrer a reforma do texto constitucional para atribuir às concessionárias o poder de polícia, que, frisa-se, atualmente é exclusivo do Poder Público.

Sobre o tema vale a leitura na íntegra do acórdão do REsp 1.749.941-PR[3] de lavra da Ministra Nancy Andrighi, da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, que, em voto condutor e muito bem fundamentado, posicionou pela inexistência de responsabilidade da Concessionária de Rodovia em ação que tinha por objeto a indenização por danos materiais e morais por roubo e sequestro ocorrido dentro das dependências de suporte ao usuário da rodovia.

> RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA. ROUBO E SEQUESTRO OCORRIDOS EM DEPENDÊNCIA DE SUPORTE AO USUÁRIO, MANTIDO PELA CONCESSIONÁRIA. FORTUITO EXTERNO. EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE.
> 1. Ação ajuizada em 20/09/2011. Recurso especial interposto em 16/09/2016 e distribuído ao Gabinete em 04/04/2018.

---

[2] Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[3] Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1778256&num_registro=201702408924&data=20181207&formato=PDF. Acesso em 26 jan. 2021.

> 2. O propósito recursal consiste em definir se a concessionária de rodovia deve ser responsabilizada por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários (Serviço de Atendimento ao Usuário).
> 3. "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" (STF. RE 591874, Repercussão Geral).
> 4. O fato de terceiro pode romper o nexo de causalidade, exceto nas circunstâncias que guardar conexidade com as atividades desenvolvidas pela concessionária de serviço público.
> 5. Na hipótese dos autos, é impossível afirmar que a ocorrência do dano sofrido pelos recorridos guarda conexidade com as atividades desenvolvidas pela recorrente.
> 6. A ocorrência de roubo e sequestro, com emprego de arma de fogo, é evento capaz e suficiente para romper com a existência de nexo causal, afastando-se, assim, a responsabilidade da recorrente.
> 7. Recurso especial provido.

Dessa forma, conclui-se que nos casos de atividades criminosas praticadas em rodovias administradas por concessionárias de serviço público, como os famigerados arrastões, não se materializa o nexo de causalidade entre a prestação do serviço pela concessionária e o dano sofrido pelo usuário, sendo, portanto, dever do Estado realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem e incolumidade das pessoas no âmbito das rodovias.

As concessionárias de serviço público, por outro lado, respondem na exata medida de suas atribuições e, no combate ao crime, exerce apoio ao Estado na defesa e preservação da ordem pública e integridade dos usuários, a fim de que a frustrante realidade que vivemos possa ser atenuada e a população tenha segurança ao exercer seu direito de ir e vir.

Murillo Cezar Corradi
mcc@tojalrenault.com.br