A RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACIDENTES CAUSADOS PELA PRESENÇA DE ANIMAIS EM RODOVIAS: A CLIVAGEM ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS CONCESSIONÁRIAS, A DISTINÇÃO ENTRE FAUNA DOMÉSTICA E SILVESTRE

Resumo

O presente artigo analisa a responsabilidade civil por acidentes causados pela presença de animais na pista de rolamento de rodovias, demonstrando a imperiosa clivagem entre o regime subjetivo autárquico (*faute du service*) e o regime objetivo das concessionárias. Fundamenta a necessidade de *distinguishing* perante o Tema nº 1.122/STJ nas colisões com fauna silvestre e ressalta o papel das inovações tecnológicas e jurimétricas na defesa do erário pela Advocacia Pública.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Rodovias; Concessionárias de Serviço Público; Animais na Pista; *Faute du Service*; *Distinguishing*.

1. INTRODUÇÃO

A ocorrência de acidentes automobilísticos ocasionados pela presença de animais nas pistas de rolamento de rodovias brasileiras representa matéria de indiscutível relevância jurídica, fática e econômica para a atuação consultiva e contenciosa da Advocacia Pública. O tema posiciona-se exatamente na zona de convergência entre o Direito Administrativo, o Direito Civil, o Direito do Consumidor e o Direito Ambiental, demandando uma rigorosa e precisa delimitação dos regimes de responsabilização civil aplicáveis ao Poder Público e aos delegatários de serviços públicos.

O cerne da controvérsia desdobra-se em duas vertentes axiais para a salvaguarda do patrimônio público. De um lado, examina-se se a natureza do sujeito responsável pela administração e conservação da rodovia — se mantida diretamente pelo Estado/Autarquia ou por empresa concessionária — altera a matriz constitucional e legal de responsabilidade civil. De outro lado, investiga-se como a diferenciação biológica e jurídica entre espécimes domésticos (com proprietário identificável) e animais silvestres, conjugada ao recorte espacial do trecho viário (especialmente quando intercepta Áreas de Proteção Ambiental e Unidades de Conservação), impacta a caracterização do nexo causal e a configuração de excludentes de responsabilidade civil, tais como o caso fortuito externo.

A relevância prática do tema é acentuada pela inadequada aplicação de teses firmadas pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamentos de casos ocorridos em rodovias concedidas à casos sucedidos em rodovia administradas por autarquias estaduais. Outrossim, a aplicação automática do Código de Defesa do Consumidor e do Tema nº 1.122/STJ aos entes públicos gera distorções hermenêuticas e graves riscos de desequilíbrio ao erário. Nesse cenário, o objetivo geral deste trabalho é sistematizar os regimes jurídicos de responsabilização estatal e delegada, fundamentando a necessidade técnica de *distinguishing* em favor das autarquias, além de demonstrar o papel das novas tecnologias viárias e probatórias na prevenção de danos e na defesa do Estado em juízo.

A metodologia empregada assenta-se em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial de caráter qualitativo. A análise examina a doutrina administrativista contemporânea, a legislação federal pertinente e os precedentes dos Tribunais Superiores e Estaduais, com destaque para a tese elaborada pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nos autos do Recurso Especial nº 1021321-85.2018.8.26.0053.

O trabalho estrutura-se em seis seções de desenvolvimento, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira seção aborda a conduta omissiva e a teoria da *faute du service*. A segunda seção delimita a clivagem entre o regime autárquico e o das concessionárias. A terceira seção explora os impactos fáticos da distinção entre animais domésticos e silvestres em APAs. A quarta seção apresenta o panorama e as divergências jurisprudenciais. A quinta seção analisa a tese de *distinguishing* sustentada pela PGE-SP perante o STJ. Por fim, a sexta seção destaca o papel da inovação tecnológica na mitigação dos riscos viários e no fortalecimento da defesa judicial promovida pelos Procuradores do Estado.

2. A CONDUTA OMISSIVA E A TEORIA DA *FAUTE DU SERVICE* NO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. O regime constitucional da responsabilidade subjetiva estatal por omissão

A compreensão científica da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública por acidentes envolvendo animais nas pistas de rolamento exige a superação de equívocos conceituais reiterados acerca da incidência do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Nas hipóteses fáticas de sinistros causados pela invasão repentina de animais na faixa de tráfego de rodovias públicas, inexiste qualquer conduta estatal de caráter comissivo, discutindo-se em juízo uma suposta inação ou abstenção do Poder Público em evitar a presença do obstáculo vivo na pista.

A doutrina administrativista clássica adverte que a responsabilidade estatal por comportamentos omissivos não se confunde com a responsabilidade objetiva comissiva, fundando-se, com rigor dogmático, na teoria da falha do serviço público ou *faute du service*. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a responsabilidade subjetiva e a noção de *faute du service* registrando expressamente:

> Responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito - culposo ou doloso - consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto.
> Em face dos princípios publicísticos, não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela ideia denominada de *faute du service* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou falha de serviço quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. (BANDEIRA DE MELLO, 2026, p. 880).

O jurista rechaça categoricamente a qualificação da *faute du service* como modalidade de responsabilidade objetiva, frisando o caráter subjetivo da conduta estatal defeituosa:

> É mister acentuar que a responsabilidade por falta de serviço, falha do serviço ou culpa do serviço (*faute du service*, seja qual for a tradução que lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. (BANDEIRA DE MELLO, 2026, p. 880-881).

Apoiando-se nas lições de Francis-Paul Bénoît e André de Laubadère, Celso Antônio Bandeira de Mello demonstra que a falha do serviço exige a caracterização de comportamento ilícito por descumprimento dos padrões normais de diligência, prudência ou perícia exigíveis da atuação administrativa, manifestando-se por meio da culpa *in committendo*, da culpa *in omittendo* ou da culpa decorrente do funcionamento intempestivo e tardio do aparato estatal (BANDEIRA DE MELLO, 2026, p. 881).

2.2. A diferenciação entre omissão genérica e omissão específica

Para a responsabilização patrimonial do Estado em casos omissivos não basta a imputação de omissão genérica, mas deve-se indicar o descumprimento de um dever legal específico, atribuído ao poder público, de impedir a consumação do dano (CARVALHO FILHO, 2026, p. 475). Assim, a adequada aplicação do Direito Administrativo impõe a nítida segregação entre a omissão genérica e a omissão específica do Estado.

Felipe Braga Netto, ao analisar a diferença entre omissão genérica e omissão específica, alerta:

> Nem sempre é fácil distinguir a omissão que causa a responsabilidade civil do Estado daquela que não o responsabiliza. A questão envolve múltiplos fatores, como o nexo causal, as circunstâncias de fato, a natureza do dano, e a própria configuração da omissão. Quanto mais genérica esta for, mais difícil será responsabilizar o Estado por ela. (BRAGA NETTO, 2026, p. 159).

Na lição de Amaro Cavalcanti, a omissão ensejadora da responsabilidade estatal deve ser causa eficiente do dano, de maneira tão manifesta e irrecusável, como se proviesse de um ato realmente positivo, ilegal ou culposo, do representante do Estado. (CAVALCANTI, 1956, p. 400).

Portanto, com base nos ensinamentos doutrinários expostos, para que surja o dever estatal de indenizar em danos decorrentes de atos omissivos, faz-se indispensável a demonstração cumulativa de quatro pressupostos dogmáticos: (i) a conduta omissiva ilícita perante dever jurídico concreto de agir; (ii) a ocorrência de dano patrimonial ou extrapatrimonial certo; (iii) o nexo de causalidade direto e imediato entre a omissão e o evento lesivo; e (iv) a presença do elemento subjetivo da culpa administrativa (*faute du service*).

2.3. O ônus da prova e a impossibilidade de presunção de culpa do ente público

Em consonância com as regras fundamentais do processo civil brasileiro positivadas no artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil, o ônus probatório incumbe originariamente ao autor quanto aos fatos constitutivos do seu alegado direito. Desse modo, nas ações indenizatórias movidas contra o Estado e suas autarquias viárias, recai integralmente sobre o demandante o ônus intransferível de comprovar a existência de omissão específica, o defeito manifesto na prestação do serviço de conservação e fiscalização da pista e o nexo causal direto com o sinistro automobilístico.

A presunção de culpa não se opera de forma automática em desfavor da Administração Pública pela simples verificação material do acidente na pista. A Fazenda Pública e suas autarquias eximem-se do dever de reparar o dano quando demonstrada a atuação diligente dos seus órgãos técnicos ou a absoluta imprevisibilidade e inevitabilidade do ingresso do animal na rodovia pública, revelando a total inviabilidade jurídica de se impor inversão probatória automática em matéria de responsabilidade pública subjetiva.

3. A DIFERENCIAÇÃO ENTRE O REGIME ESTATAL/AUTÁRQUICO E O REGIME DAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS

3.1. A natureza jurídica do vínculo entre o usuário e o gestor da rodovia não concedida

A correta solução dos litígios indenizatórios reclama uma rigorosa distinção entre o regime jurídico aplicável à Administração Pública Direta e Autárquica e aquele reservado às pessoas jurídicas de direito privado concessionárias de rodovias. A clivagem fundamental apoia-se em dois vetores estruturantes: a natureza jurídica da relação travada com o condutor do veículo e a fonte orçamentária ou tarifária de custeio da infraestrutura rodoviária.

As autarquias estaduais de transportes, a exemplo do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER/SP) e dos demais órgãos congêneres estaduais, bem como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) na esfera federal, constituem pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Indireta, incumbidas da conservação, melhoramento e fiscalização de milhares de quilômetros de malha viária não-pedagiada. A prestação desse serviço público pelo Estado e suas autarquias ocorre sob regime de generalidade e indivisibilidade (*uti universi*), sendo integralmente sustentada pelo orçamento público e financiada pela arrecadação de tributos gerais ordinários. Deste modo, a natureza jurídica do vínculo se submete ao regime público

Entre o motorista que trafega por uma rodovia pública estadual ou federal não-pedagiada e a autarquia pública rodoviária inexiste qualquer relação jurídica de consumo. O condutor não ostenta a condição técnica de consumidor, tampouco o ente autárquico amolda-se à figura de fornecedor de produtos ou serviços remunerados mediante preço público específico, o que afasta peremptoriamente a incidência do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) às relações mantidas entre os cidadãos e as entidades autárquicas de trânsito.

Por conseguinte, a responsabilidade do Estado e de suas autarquias por acidentes causados pela presença de animais em rodovias públicas é informada exclusivamente pelos preceitos

do Direito Administrativo e pela teoria da falha ou culpa do serviço. Para que exsurja a obrigação indenizatória da Fazenda Pública ou da autarquia, o lesado deve demonstrar a existência de uma falha funcional concreta e a omissão específica diante de um dever exigível de agir. É imprescindível comprovar que o órgão público foi prévia e formalmente notificado acerca da presença continuada ou reiterada do animal naquele ponto da via e manteve-se inerte, ou que incorreu em negligência comprovada e inescusável na manutenção de um trecho viário notoriamente perigoso.

3.2. O regime de responsabilidade objetiva das concessionárias de rodovias

Em posição diametralmente oposta situam-se as empresas concessionárias administradoras de rodovias, as quais ostentam natureza de pessoas jurídicas de direito privado delegatárias de serviço público mediante licitação e contrato de concessão, cuja atividade econômica é remunerada diretamente por cada usuário mediante a cobrança compulsória de tarifa de pedágio. A relação estabelecida entre a concessionária de rodovia e o usuário constitui autêntica relação de consumo, sujeitando a delegatária aos artigos 14 e 22 do Código de Defesa do Consumidor, ao artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal e ao artigo 25 da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995).

Nas rodovias concedidas, o ordenamento jurídico consagra a responsabilidade civil puramente objetiva, fundada na teoria do risco da atividade lucrativa e no defeito da prestação do serviço. O artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor estipula expressamente que o fornecedor responde independentemente de culpa pelos danos suportados pelos consumidores em decorrência de defeitos na segurança do serviço. Em perfeita harmonia, o artigo 25 da Lei nº 8.987/1995 estabelece que incumbe à concessionária a execução do serviço, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização pública exclua ou atenue sua responsabilidade, diretriz reforçada pelo artigo 120 da Lei nº 14.133/2021.

Destarte, enquanto a responsabilidade da concessionária privada deriva do dever contratual de segurança ostensiva, contínua e eficiente remunerada por pedágio individualizado (regime consumerista e de risco empresarial), a responsabilidade da autarquia estadual fundamenta-se estritamente no dever de polícia administrativa e na vigilância razoável da via pública (regime publicístico e subjetivo).

4. RECORTES FÁTICOS E A DIVERGÊNCIA ENTRE ANIMAIS DOMÉSTICOS E SILVESTRES

4.1. Animais domésticos e a responsabilidade do proprietário

A adequada resolução das demandas indenizatórias reclama um segundo nível de clivagem, fundado na natureza zoológica e jurídica da fauna envolvida no acidente automobilístico. Há que se distinguir claramente os animais domésticos ou domesticados dos espécimes pertencentes à fauna silvestre.

Os animais domésticos e domesticados (tais como bovinos, equinos, muares, caprinos, ovinos, suínos e caninos) caracterizam-se por possuírem necessariamente proprietário, possuidor ou detentor fático identificável. De acordo com o art. 2º da Portaria Ibama n.º 93/1998, atualizada pela Portaria n.º 2.489/2009, considera-se fauna doméstica "todos aqueles animais que através de processos tradicionais e sistematizados de manejo e/ou melhoramento zootécnico tornaram-se domésticas, apresentando características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável, diferente da espécie silvestre que os originou".

O artigo 936 do Código Civil determina expressamente que o dono ou detentor do animal ressarcirá o dano por este causado se não provar culpa da vítima ou força maior. Em rodovias rurais comuns ou em trechos urbanos, a invasão da faixa de rodagem por animais domésticos de criação é tratada pela jurisprudência como evento previsível e gerenciável pelo proprietário do animal e pelas concessionárias de rodovias (neste sentido é o REsp 1.908.738/SP). Para as empresas concessionárias pedagiadas, o ingresso de gado na pista configura fortuito interno, pois insere-se no desdobramento típico dos riscos inerentes à exploração comercial da rodovia.

4.2. Animais da fauna silvestre, *res nullius* e a tutela ambiental

Substancialmente diverso é o estatuto jurídico dos animais silvestres, selvagens e integrantes da fauna silvestre, a exemplo de capivaras, antas, veados, tamanduás, lobos-guará e felinos silvestres.

O art. 2º Portaria Ibama n.º 93/1998 define "Fauna Silvestre Brasileira" (todos aqueles animais pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do Território Brasileiro ou águas jurisdicionais brasileiras) e "Fauna Silvestre Exótica" (animais pertencentes às espécies ou subespécies cuja distribuição geográfica não inclui o Território Brasileiro e as espécies ou subespécies introduzidas pelo homem, inclusive domésticas em estado asselvajado ou alçado. Também são consideradas

exóticas as espécies ou subespécies que tenham sido introduzidas fora das fronteiras brasileiras e suas águas jurisdicionais e que tenham entrado em território brasileiro).

Os animais silvestres em estado de liberdade são considerados bens de uso comum do povo e patrimônio ambiental difuso, nos exatos termos do artigo 225, parágrafo 1º, inciso VII, da Constituição Federal e o art. 3º da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967). Trata-se de seres juridicamente classificados como *res nullius*, destituídos de detentor, dono ou proprietário particular.

A invasão repentina e inopinada da pista por espécime da fauna silvestre modifica inteiramente a estrutura do nexo de causalidade e da responsabilidade civil. Revela-se absolutamente inexigível do Poder Público, do Estado ou de suas autarquias o cercamento integral, físico e contínuo de centenas de milhares de quilômetros de rodovias públicas com o escopo de vedar totalmente o trânsito da fauna nativa. A pretensão de isolamento hermético das faixas de domínio é faticamente impraticável, financeiramente ruinosa para o erário e ecologicamente proibitiva, porquanto acarretaria a fragmentação irremediável dos ecossistemas, o isolamento genético das populações animais e a interrupção abrupta dos corredores ecológicos naturais.

4.3. Rodovias em Áreas de Proteção Ambiental, Parques Ecológicos e Unidades de Conservação e o reconhecimento do fortuito externo

O debate ganha contornos ainda mais nítidos quando a rodovia atravessa Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Parques Ecológicos ou Unidades de Conservação de uso sustentável instituídas sob a égide da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000). Ante a peculiaridade destes espaços, o Projeto de Lei n.º 466/2015, aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 2026, dispõe sobre a adoção de medidas que assegurem a circulação segura de animais silvestres no território nacional, visando a redução de acidentes envolvendo pessoas e animais nas estradas, rodovias e ferrovias brasileiras. O art. 3º, inciso III, de referido projeto de lei determina a implantação de medidas que auxiliem a travessia da fauna silvestre, tais como: Instalação de sinalização e redutores de velocidade, passagens aéreas ou subterrâneas, passarelas, pontes, cercas e refletores.

Deste modo, tanto a Administração Pública quanto as concessionárias encontram-se subordinadas aos limites técnicos fixados pelas licenças ambientais, devendo implantar medidas mitigadoras razoáveis, tais como placas de sinalização de travessia de fauna, redutores eletrônicos de velocidade e passagens ecológicas de fauna (subterrâneas ou suspensas).

Uma vez demonstrada a observância das condicionantes ambientais pelo gestor viário, a colisão com animal silvestre em Área de Proteção Ambiental enseja o debate sobre o reconhecimento

do fortuito externo. O fortuito externo, na lição de Carlos Roberto Gonçalves, caracteriza-se como o evento ligado à natureza e absolutamente imprevisível, inevitável e estranho à organização do serviço (GONÇALVES, 2024, p. 1227). Quando o órgão ambiental proíbe o cercamento total e a concessionária ou autarquia comprova a instalação das medidas de mitigação exigidas pelo licenciamento ambiental, o surgimento repentino do animal silvestre configura hipótese excludente do nexo causal por fortuito externo.

5. PANORAMA JURISPRUDENCIAL DOS TRIBUNAIS

5.1. Rodovias Administradas por Empresas Concessionárias

O Superior Tribunal de Justiça consolidou orientação geral quanto à responsabilidade das concessionárias de rodovias em acidentes causados por animais domésticos na pista. A Corte Superior pacificou a matéria ao julgar o Tema nº 1.122 dos recursos repetitivos (REsp nº 1.908.738/SP), assentando a seguinte tese: "As concessionárias de rodovias respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundos de acidentes causados pela presença de animais domésticos nas pistas de rolamento, aplicando-se as regras do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões".

Ocorre que, ao aplicar referida tese, a Terceira Turma do STJ (no Recurso Especial nº 2.065.108/SP) decidiu pela responsabilidade objetiva de uma concessionária de rodovia em acidente causado pela presença de animal silvestre, em clara distinção com o quanto determinado no tema 1.022. Tal incongruência torna necessária a uniformização jurisprudencial no que tange à diferenciação entre animais domésticos e selvagens no que tange à responsabilidade tanto das concessionárias prestadoras de serviço público quanto das autarquias por acidentes causados em rodovias.

A análise da jurisprudência do STJ indica que, em casos de animais na pista de rolamento em rodovias administradas por empresas concessionárias, adota-se a responsabilidade objetiva com fundamento na falha do serviço e na caracterização do fortuito interno (AgInt no AREsp n. 1.042.777/PR.). Nos Tribunais de Justiça estaduais, a matéria apresenta divergências em relação aos animais silvestres e às Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Enquanto a presença de animais domésticos em rodovias rurais gera a condenação com base na responsabilidade objetiva das concessionárias, os acidentes com animais silvestres em APAs dividem as Câmaras de tribunais como o TJSP, TJMG, TJRS, TJMS e TJMT.

Com base em extensa pesquisa jurisprudencial, Paulo Henrique Silva de Godoy elaborou uma tabela comparativa dos Tribunais Estaduais quanto à responsabilização das empresas concessionárias (GODOY, 2026, p. 6-9):

TRIBUNAL	Doméstico / Rural	Silvestre / Rural	Silvestre / APA	Culpa Concorrente
TJSP	Resp. Obj. (consolidada)	Resp. Obj. (maioria)	Divergência interna	Acolhida (30–50%)
TJRJ	Resp. Obj.	Resp. Obj. (maioria)	Divergência	Acolhida em casos
TJMG	Resp. Obj. (consolidada)	Resp. Obj. (maioria)	Divergência relevante	Resp. solidária c/ dono
TJRS	Resp. Obj.	Fortuito externo em casos	Maior abertura ao fortuito	Acolhida com frequência
TJPR	Resp. Obj. (consolidada)	Resp. Obj. (maioria)	Divergência	Acolhida
TJSC	Resp. Obj.	Resp. Obj. (maioria)	Fortuito externo em casos	Acolhida
TJGO	Resp. Obj. (consolidada)	Resp. Obj.	Divergência	Resp. solidária c/ dono
TJMS	Resp. Obj.	Fortuito externo em casos	Fortuito externo (Pantanal)	Acolhida em casos
TJMT	Resp. Obj.	Fortuito externo em casos	Divergência	Acolhida
TJBA	Resp. Obj.	Resp. Obj.	Poucos casos	Acolhida
TJES	Resp. Obj.	Resp. Obj.	Resp. Obj.	Acolhida
TJDFT	Resp. Obj.	Resp. Obj.	Poucos casos	Acolhida
TJPA/Norte	Resp. Obj.	Divergência	Abertura ao fortuito	Acolhida
Nordeste geral	Resp. Obj.	Resp. Obj.	Poucos casos	Resp. solidária c/ dono

A análise sistematizada da jurisprudência estadual revela a existência de seis eixos estruturantes de divergência: a caracterização de fortuito interno ou externo em atropelamentos de animais silvestres em trechos rurais; a admissibilidade de fortuito externo em APAs quando demonstrada a adoção de medidas mitigadoras; os critérios de quantificação e acolhimento da culpa concorrente do motorista; o reconhecimento ou afastamento de solidariedade passiva entre a concessionária e o proprietário do animal com fulcro nos artigos 936 e 942 do Código Civil; a presunção absoluta ou relativa de defeito do serviço pela simples presença do espécime na via; e a possibilidade jurídica de exclusão de nexo por fortuito em trechos urbanos (GODOY, 2026, p. 9-11).

5.2. Rodovias Administradas pelo Poder Público

Por outro lado, quando o acidente ocorre em rodovia não-pedagiada sob administração direta ou autárquica, o STJ reconhece a incidência da responsabilidade subjetiva por omissão (*faute du service*), exigindo a demonstração da negligência no dever de vigilância. A Segunda Turma do STJ reafirmou esse entendimento ao julgar o AgInt no REsp nº 1.658.378/PB e o AgInt no AgInt no REsp nº 1.631.507/CE. No primeiro caso, tratava-se de um jumento e, no segundo, de um cavalo.

No tocante à presença de animais silvestres na pista, no Agint no Agravo em REsp n.º 2.129.016/SP a segunda turma manteve a decisão que conheceu do agravo e deu parcial provimento ao recurso especial para restabelecer a sentença que afastou a responsabilidade da autarquia federal. Nesta decisão ressaltou-se que não seria razoável “esperar que o órgão realize a fiscalização da circulação desses animais por toda a estrada de sua responsabilidade.”.

Todavia, nos Tribunais locais o tema ainda não está pacificado, conforme demonstra o tópico a seguir.

6. A TESE DEFENDIDA PELO ESTADO DE SÃO PAULO: *DISTINGUISHING* AO TEMA Nº 1.122/STJ

6.1. O caso paradigmático do Recurso Especial interposto pelo DER/SP

A relevância prática da estrita delimitação entre os regimes jurídicos de responsabilidade civil pode ser notada no Processo nº 1021321-85.2018.8.26.0053. Nesta demanda, a seguradora Itaú Seguros de Auto e Residência S.A. ajuizou ação regressiva de ressarcimento contra o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER/SP), objetivando recuperar valores indenizatórios desembolsados em favor de seu segurado após o capotamento de um veículo decorrente do atropelamento de uma capivara no km 134,5 da Rodovia Estadual SP-304.

O Tribunal de Justiça de São Paulo julgou procedente o pleito regressivo mediante a aplicação direta e irrestrita das normas do Código de Defesa do Consumidor e da tese do Tema nº 1.122/STJ, equiparando indevidamente a autarquia estadual a uma concessionária de serviços públicos pedagiados. Ao julgar os Embargos de Declaração, a Corte paulista reconheceu expressamente a natureza de autarquia do réu, mas manteve a condenação objetiva sob o fundamento de que a menção a concessionária constituía mero equívoco redacional.

Irresignada com essa grave distorção hermenêutica, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo interpôs Recurso Especial fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, demonstrando a manifesta vulneração ao artigo 393 do Código Civil, ao artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor e ao artigo 489, parágrafo 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, em razão da imperiosa necessidade de *distinguishing* perante o Tema nº 1.122/STJ.

6.2. O primeiro pilar: a natureza de direito público da autarquia e ausência de relação de consumo

O primeiro fundamento do *distinguishing* reside na incompatibilidade subjetiva e material da tese vinculante com os entes autárquicos. O Tema nº 1.122/STJ destina-se exclusivamente às empresas concessionárias que exploram a rodovia mediante auferição direta de lucro por meio da cobrança de tarifa de pedágio aos motoristas. O DER/SP é autarquia de direito público responsável por rodovias não-pedagiadas, cuja atividade administrativa é mantida por dotações orçamentárias genéricas, não se configurando relação jurídica de consumo ou fornecimento remunerado de serviço.

6.3. O segundo pilar: a distinção biológica e jurídica entre fauna doméstica e fauna silvestre

O segundo fundamento decorre da divergência qualitativa entre as espécies animais. O Tema nº 1.122/STJ assentou expressamente a responsabilidade objetiva das concessionárias em sinistros provocados por animais domésticos, os quais contam com dono certo e integram o risco da atividade explorada. No caso em tela, o acidente envolveu espécime da fauna silvestre brasileira (capivara), cuja condição jurídica é de *res nullius*, tornando fática e juridicamente inexigível a instalação de barreiras e cercamentos ao longo de toda a malha rodoviária pública, sob pena de inviabilizar o orçamento do Estado e aniquilar os corredores ecológicos protegidos pelo artigo 225 da Constituição Federal.

6.4. O terceiro pilar: a exigência de prova de omissão específica para a caracterização da *faute du service*

O terceiro fundamento reafirma a dogmática da responsabilidade subjetiva do Estado nas condutas omissivas. A colisão com animal silvestre em rodovia gratuita insere-se no risco comum suportado pelo próprio condutor ao transitar por áreas rurais ou de preservação. Para imputar o dever reparatório à autarquia pública de trânsito, competia à autora o ônus inafastável de comprovar omissão estatal específica e culposa, consubstanciada na inação diante de prévia ciência de travessia rotineira de fauna silvestre naquele ponto quilométrico sem a devida sinalização viária de advertência, circunstância que jamais foi demonstrada na lide.

7. O PAPEL DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NA MITIGAÇÃO DOS RISCOS E NO FORTALECIMENTO DA DEFESA DO ERÁRIO

O Direito Administrativo contemporâneo passa por uma profunda transição paradigmática: a superação da atuação meramente reativa e contenciosa da Advocacia Pública em favor de uma postura preventiva, resolutiva e orientada à formatação de políticas públicas eficientes. Sob a perspectiva do trinômio "inovação, eficiência e proteção ao erário", a resposta aos acidentes rodoviários causados por animais não deve se esgotar na discussão subsequente sobre a distribuição do prejuízo em juízo, mas sim alcançar a mitigação primária dos riscos por meio da incorporação de novas tecnologias na infraestrutura viária e na gestão jurídica do contencioso estatal.

7.1. Soluções Tecnológicas de Prevenção do Dano (Autarquias e Concessionárias)

A exigência de cercamento físico ostensivo e contínuo ao longo de milhares de quilômetros de malha viária — especialmente em trechos que cortam Áreas de Proteção Ambiental (APAs) — revela-se um modelo anacrônico, economicamente inviável para o erário e ecologicamente nocivo, pois fragmenta habitats e impede o livre fluxo genealógico da fauna silvestre. Em substituição a esse paradigma ultrapassado, a inovação tecnológica oferece alternativas inteligentes que harmonizam a segurança viária à preservação ambiental.

Monitoramento Inteligente por Câmeras Térmicas e Inteligência Artificial

A implantação de sensores térmicos e câmeras de infravermelho integradas a algoritmos de inteligência artificial e visão computacional permite identificar a presença e a aproximação de animais silvestres de grande e médio porte nas faixas de domínio. Ao detectar a movimentação em

direção ao acostamento, o sistema aciona automaticamente, em tempo real, Painéis de Mensagens Variáveis (PMV) e sinalizações luminosas de emergência, alertando os condutores para a redução temporária do limite de velocidade naquele trecho específico.

Cercas Virtuais

O emprego de dispositivos eletrônicos instalados às margens da pista que emitem estímulos sonoros de alta frequência (inaudíveis para humanos) ou feixes de luz direcionados — ativados unicamente pela aproximação do faixo de iluminação dos veículos — atua como uma "cerca virtual". O sistema repele a fauna para o interior da mata estritamente durante a passagem dos automotores, garantindo a incolumidade dos motoristas sem interromper os corredores ecológicos nos períodos de pista livre.

7.2. Ferramentas Digitais para a Advocacia Pública: Defesa Estratégica e Produção Probatória

Além da prevenção em campo, a tecnologia reconfigura a atuação das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal na defesa do Poder Público e na instrução probatória das ações indenizatórias:

Georreferenciamento e Big Data na Instrução Processual

A integração de dados de geolocalização e o cruzamento de informações das Polícias Rodoviárias, órgãos ambientais e departamentos de trânsito viabilizam a criação de mapas de calor (hotspots) de atropelamento de fauna. Essa ferramenta probatória permite à Advocacia Pública demonstrar cabalmente em juízo que a autarquia agiu com estrita diligência e razoabilidade ao sinalizar os trechos com histórico de incidência, ou, lado outro, comprovar que o sinistro ocorreu em local totalmente atípico e sem registros prévios, fundamentando a ocorrência de caso fortuito externo e desconstituindo a alegação de omissão estatal (*faute du service*).

Jurimetria e Atuação Estratégica nos Tribunais

O uso de softwares de jurimetria permite mapear com precisão analítica os padrões decisórios e os órgãos julgadores dos Tribunais de Justiça que insistem na aplicação indevida do CDC ou na extensão do Tema nº 1.122/STJ às autarquias estaduais. De posse desses dados, a Advocacia Pública deixa de atuar de forma pulverizada e passa a adotar uma gestão de litígios de massa altamente estratégica, priorizando a apresentação de memoriais, o pleito de instauração de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e a interposição de Recursos Especiais fundados no

escorreito *distinguishing* perante o Superior Tribunal de Justiça. Assegurando a estabilidade normativa e higidez às contas públicas.

Dessa forma, a tecnologia atua como vetor de via dupla: de um lado, moderniza a gestão da infraestrutura rodoviária e reduz drasticamente o número de sinistros; de outro, municia os Procuradores do Estado com elementos tecnológicos e probatórios de alta densidade, fortalecendo a defesa do erário, a segurança jurídica e a preservação do patrimônio público.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÃO PARA O PLENÁRIO

8.1. Síntese conclusiva

O estudo aprofundado da responsabilidade civil por acidentes causados por animais em rodovias afasta de modo categórico a pretensão de unificação dos regimes jurídicos de responsabilização do Estado e das empresas concessionárias.

A matriz jurídica assenta-se em três conclusões basilares: a responsabilidade das concessionárias em rodovias pedagiadas rege-se pelo risco objetivo da atividade lucrativa e pelas normas consumeristas, enquanto a responsabilidade da Administração Direta e Autárquica em rodovias públicas ostenta natureza subjetiva (*faute du service*), dependendo da demonstração de omissão culposa e específica perante dever concreto de agir; a presença de animais silvestres (*res nullius*) em rodovias rurais ou Áreas de Proteção Ambiental, desprovida de dono particular e sujeita a restrições ambientais de cercamento contínuo, consubstancia hipótese de caso fortuito externo sempre que atendidas as exigências técnicas de mitigação viária; e impõe-se a aplicação do *distinguishing* em relação à tese firmada no Tema nº 1.122/STJ, cuja eficácia vinculante circunscreve-se às concessionárias privadas e aos animais domésticos, não podendo alcançar as autarquias públicas nem os acidentes causados por animais da fauna livre.

8.2. Proposição de Tese Científica

A responsabilidade civil do Estado e de suas autarquias por acidentes com animais em rodovias públicas não-pedagiadas ostenta natureza subjetiva (*faute du service*), exigindo a comprovação de omissão específica e nexo causal pelo autor, sendo incabível a inversão automática do ônus probatório ou a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. É necessária a realização de *distinguishing* perante a tese fixada no Tema nº 1.122/STJ, a qual se destina exclusivamente às concessionárias de rodovias e a acidentes causados por animais domésticos. A invasão inopinada da pista por animal silvestre (*res nullius*), notadamente em trechos rurais e Áreas de Proteção Ambiental

(APAs), configura caso fortuito externo quando demonstrada a adoção das medidas de mitigação cabíveis, não se podendo impor ao Poder Público o dever geral de cercamento integral da malha viária. A Advocacia Pública, na defesa do erário, deve incentivar o emprego de georreferenciamento, jurimetria e inovação tecnológica viária para prevenir litígios e qualificar a instrução probatória.

9. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 39. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026.

BRAGA NETTO, Felipe. **Manual de Responsabilidade Civil do Estado**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2026.

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

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.631.507/CE**. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/08/2018, DJe de 28/08/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.632.985/PE**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 11/11/2019, DJe de 19/11/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.777.580/CE**. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 03/05/2021, DJe de 06/05/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.908.738/SP (Tema nº 1.122/STJ)**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Corte Especial, julgado em 21/08/2024, DJe de 26/08/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.020.293/AL**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 04/11/2022, DJe de 04/11/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.065.108/SP**. Relator: Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 08/06/2026, DJEN de 11/06/2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.209.477/SP**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 15/10/2025, DJEN de 20/10/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 369.820-6/RS**. Relator: Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 04/11/2003, DJ de 27/02/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 372.472/RN**. Relator: Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 04/11/2003, DJ de 28/11/2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2026.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*, 23 ed, São Paulo: Saraiva, 2024.

GODOY, Paulo Henrique Silva de. **Responsabilidade Civil das Concessionárias de Rodovias por Acidentes Causados por Animais na Pista: Estudo Doutrinário e Mapeamento Jurisprudencial**. São Paulo: Núcleo de Responsabilidade Civil da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2026.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. **Recurso Especial nos autos do Processo nº 1021321-85.2018.8.26.0053**. Recorrente: Departamento de Estradas de Rodagem (DER/SP). Recorrida: Itaú Seguros de Auto e Residência S.A. São Paulo: PGE-SP, 2026.