

# SUMÁRIO

CAPÍTULO I.....	39
1. Novos riscos, novos danos .....	39
2. O Estado como responsável por danos indenizáveis.....	42
3. Como situar a responsabilidade civil do Estado? .....	52
3.1. A presença do tema na tradição constitucional brasileira.....	54
4. Questões atuais da responsabilidade civil do Estado .....	59
4.1. Estado e direitos fundamentais.....	59
4.2. Estado e novas tecnologias digitais .....	61
4.2.1. STF e redes sociais: o julgamento do STF em 2025 .....	64
4.3. Estado e deveres de prevenção.....	67
4.4. Estado e situações de vulnerabilidade.....	71
CAPÍTULO II.....	77
1. Direito civil e direito administrativo: um olhar do nosso tempo .....	77
2. Compreendendo o direito civil no século XXI .....	77
2.1. O sistema jurídico como uma ordem finalística de princípios normativos .....	77
2.2. Aplicação direta dos direitos fundamentais às relações privadas.....	81
2.3. Despatrimonialização e repersonalização do direito civil.....	85
2.4. O diálogo das fontes e a força interpretação .....	88
3. Compreendendo o direito administrativo no século XXI.....	91
3.1. Direito administrativo e direitos fundamentais.....	92
3.2. Democratização, deveres de fundamentação e direitos de fiscalização dos cidadãos.....	97

3.3. Direito digital e administração pública .....	100
3.4. Judicialização de políticas públicas e a questão da reserva do possível....	105
<b>CAPÍTULO III</b> .....	111
1. Princípios e funções da responsabilidade civil do Estado .....	111
2. Princípios .....	111
2.1. Solidariedade social.....	111
2.2. Primazia do interesse da vítima.....	113
3. Funções da responsabilidade civil.....	115
3.1. Função compensatória.....	116
3.2. Função preventiva .....	118
3.3. Função punitiva .....	120
3.3.1. A função punitiva como uma realidade em nossa jurisprudência ...	123
3.3.2. A teoria do desestímulo.....	126
3.3.3. Casos concretos: de onde veio a sanção? De qual ramo do direito?.	127
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	133
1. Responsabilidade civil do Estado por ações ou omissões dos seus agentes .....	133
2. Quem é agente público? .....	134
3. A amplitude conceitual da palavra “agentes” .....	135
3.1. Dano causado fora das funções enseja responsabilidade do Estado? .....	137
3.1.1. Até onde vai a imunidade do juiz pelas decisões que proferir?.....	139
4. A questão do “funcionário de fato” (teoria da aparência) .....	140
5. O abuso no exercício das funções.....	142
6. É possível propor a ação diretamente contra o agente público? .....	143
6.1. A teoria da dupla garantia .....	144
6.2. A teoria da inexistência do benefício de ordem .....	144
6.2.1. Visões distintas: STF e STJ .....	144
6.2.1.1. A questão no STJ .....	144
6.2.1.2. A questão no STF .....	145
7. Casos em que o agente público só responde por dolo ou fraude.....	146
8. As inovações do CPC.....	147
9. Pandemia e responsabilização de agentes públicos .....	147
<b>CAPÍTULO V</b> .....	149
1. A omissão estatal como causa de danos indenizáveis .....	149

2. O conceito de omissão na responsabilidade civil do Estado no século XXI ....	149
3. As disputas doutrinárias e jurisprudenciais existentes .....	153
3.1. Defensores da responsabilidade subjetiva na omissão .....	153
3.2. Defensores da responsabilidade objetiva na omissão .....	156
4. A questão da omissão genérica e omissão específica .....	158
4.1. Omissão genérica.....	159
4.2. Omissão específica .....	159
4.2.1. O Estado tinha o dever de evitar o dano? .....	160
4.2.2. Alguns novos passos na jurisprudência brasileira .....	162
5. Omissão no dever de fiscalizar.....	163
 CAPÍTULO VI.....	 165
1. Responsabilidade civil do Estado: legislação e evolução jurisprudencial.....	165
1.1. Por atos lícitos .....	167
1.2. Por atos ilícitos .....	168
1.2.1. Irrelevância da licitude do ato na responsabilidade civil do Estado.....	169
1.2.2. Existem casos de risco integral no direito brasileiro?.....	169
2. As três fases históricas .....	171
2.1. A quarta e nova fase: <i>o Estado como garantidor dos direitos fundamentais</i> .....	172
2.2. Atos de império e atos de gestão.....	179
2.3. Da irresponsabilidade à responsabilidade estatal.....	181
 CAPÍTULO VII.....	 183
1. Responsabilidade civil objetiva e subjetiva: breve resumo da situação atual.....	183
1.1. Objetiva.....	183
1.1.1. Duas cláusulas gerais: abuso de direito e teoria do risco .....	183
1.1.1.1. Abuso de direito .....	184
1.1.1.2. Teoria do risco .....	186
1.1.2. Outras hipóteses de responsabilidade objetiva .....	189
1.1.2.1. No Código Civil.....	189
1.1.2.2. Na legislação extravagante .....	190
1.1.2.3. Breve análise da Lei n. 12.846/2013 .....	191
1.2. Responsabilidade subjetiva: alguma relevância na responsabilidade civil do Estado?.....	194
1.2.1. Por culpa presumida .....	199
1.2.2. Teorias superadas (culpa administrativa, culpa anônima, culpa do serviço etc.).....	201

CAPÍTULO VIII.....	205
1. Por ações ou omissões das empresas privadas prestadoras de serviços públicos.....	205
1.1. Concessionárias .....	206
1.1.1. Dano causado ao usuário .....	208
1.1.2. Dano causado a terceiro não usuário do serviço .....	210
1.2. Delegatárias .....	211
1.2.1. Qual a natureza da responsabilidade civil do Estado no caso de dano praticado por tabelião ou notário? .....	212
1.2.2. O CDC se aplica à atividade notarial? .....	213
1.2.3. A responsabilidade civil dos notários e registradores e a Lei n. 13.286/2016 .....	214
1.3. Permissionárias .....	216
2. O que são serviços públicos? .....	217
2.1. Atividade econômica ou serviço público? .....	219
2.2. Atividades de educação e saúde são serviços públicos nos termos do art. 37, § 6º? .....	220
2.3. O CDC se aplica aos usuários de serviços públicos? .....	221
2.3.1. Solução jurisprudencial brasileira.....	222
CAPÍTULO IX.....	225
1. Excludentes da responsabilidade civil do Estado.....	225
2. Caso fortuito ou força maior .....	226
2.1. Irrelevância da distinção.....	227
2.2. Distinção relevante .....	227
2.2.1. Fortuito interno .....	227
2.2.2. Fortuito externo.....	228
2.3. O que a jurisprudência aceita como caso fortuito? .....	231
3. Fato exclusivo da vítima (a clássica culpa exclusiva da vítima) .....	233
4. fato concorrente (a clássica culpa concorrente) .....	235
4.1. Análise da culpa na responsabilidade objetiva?.....	236
5. Fato de terceiro .....	237
5.1. O que a jurisprudência aceita como fato de terceiro?.....	239
6. Revisitando as excludentes: o que era já não é mais? .....	240
CAPÍTULO X.....	247
1. Excludentes de ilicitude em relação ao Estado.....	247

1.1. Distinção: excludentes de ilicitude e excludentes de responsabilidade civil.....	248
2. Legítima defesa.....	248
3. Estado de necessidade .....	250
4. Exercício regular de direito.....	251
5. Estrito cumprimento de dever legal .....	252
 CAPÍTULO <b>XI</b> .....	 255
1. Responsabilidade civil do Estado.....	255
1.1. Por ato próprio.....	255
1.2. Quando o Estado responde por atos de outrem? .....	256
1.2.1. A que título responde o Estado: solidária ou subsidiariamente? .....	257
1.2.2. Casos de responsabilidade solidária .....	257
1.2.3. Casos de responsabilidade subsidiária .....	259
1.2.4. Por coisas sob sua sujeição.....	262
 CAPÍTULO <b>XII</b> .....	 269
1. Responsabilidade civil por atos legislativos e judiciários.....	269
1.1. Responsabilidade civil por atos legislativos.....	270
1.1.1. Leis inconstitucionais .....	270
1.1.2. Leis constitucionais.....	271
1.1.3. A imunidade parlamentar e os danos indenizáveis.....	274
1.1.3.1. Se o parlamentar não responde, o Estado pode responder?.....	274
1.1.4. Responsabilidade civil e omissão legislativa: há dever de legislar?...275	
1.2. Responsabilidade civil por atos judiciários .....	278
1.2.1. Casos célebres.....	279
1.2.2. Prisão preventiva de inocente gera dano moral? .....	280
1.2.3. Prisões indevidas: quem deve suportar o ônus da privação da liberdade?.....	281
1.2.4. Em alguma hipótese o magistrado responde pessoalmente pelo erro?.....	281
 CAPÍTULO <b>XIII</b> .....	 285
1. Contextualizando o nexa causal.....	285
2. As difíceis questões do nexa causal: um tormento para os autores.....	286
3. A visão tradicional .....	286
3.1. O art. 403 do Código Civil: breves críticas.....	286
3.2. Como enxergar o nexa causal? .....	287

3.2.1. Concepção tradicional: vínculo fático.....	287
3.2.2. Concepção contemporânea: vínculo jurídico .....	287
3.3. Que teoria adotamos em relação ao nexo causal? .....	288
3.4. Quer a verdade? “Escolha uma teoria e decida como quiser” .....	289
3.5. <i>Causas e condições</i> do dano: distinção .....	290
4. Nexo causal nas ações e nexo causal nas omissões .....	291
4.1. Causalidade naturalística e causalidade normativa.....	292
4.2. O nexo causal por omissão na jurisprudência do STF: um exemplo de idas e vindas.....	293
5. As visões atuais .....	295
5.1. A relevância do bem jurídico lesado pode impor novas releituras do nexo causal .....	296
5.2. O nexo causal não é um elemento neutro: há juízos de valor no nexo causal.....	296
5.3. Flexibilização e presunção do nexo causal .....	298
5.3.1. Distinguindo flexibilização de presunção do nexo causal.....	299
6. Das categorias fechadas aos modelos flexíveis .....	300
6.1. A irrelevância funcional das teorias clássicas .....	301
6.2. As compreensões atuais sobre o tema: linhas de tendência .....	303
 CAPÍTULO <b>XIV</b> .....	 305
1. O olhar do STF para os deveres do Estado .....	305
2. Um novo olhar para os deveres.....	305
2.1. Deveres de igualdade.....	306
2.2. Deveres de liberdade .....	308
2.3. Deveres de solidariedade .....	312
3. Estado e deveres de igualdade .....	315
3.1. Estado e deveres em questão de gênero.....	319
3.1.1. Estado e violência doméstica .....	320
3.1.2. Violência contra mulheres e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.....	322
3.1.3. Deveres estatais de promoção da igualdade de gênero .....	324
3.1.4. Estado e deveres de igualdade material em relação à mulher: visões do STF.....	327
3.1.5. A interpretação, questões de gênero e fins sociais do ordenamento jurídico .....	330
3.2. Estado e deveres em questões raciais .....	333
3.2.1. Estado e deveres positivos em questões étnico-raciais.....	333

3.2.2. Estado e compromissos internacionais assumidos no combate ao racismo: controle de convencionalidade .....	339
3.2.3. Estado e deveres relativos às comunidades quilombolas .....	342
3.3. Deveres estatais em relação a minorias e vulneráveis.....	345
3.3.1. Deveres estatais diante de minorias e vulneráveis: o olhar do STF .....	345
3.3.2. STF, identidade de gênero e orientação sexual: deveres estatais em questões variadas.....	348
3.3.3. STF (ADO 25/DF e MI 4.733/DF): a ampliação do combate às discriminações.....	354
3.4. Estado e deveres em questões indígenas.....	355
3.4.1. Estado e deveres em relação aos povos indígenas.....	356
3.4.2. Estado, povos indígenas e dever de diálogo intercultural nas políticas públicas.....	359
4. Estado e deveres de liberdade.....	361
4.1. Estado e deveres em relação à liberdade religiosa .....	362
4.1.1. Liberdade religiosa, espaços da vida privada e dever de respeito (dever imposto a pessoas estatais e privadas) .....	362
4.1.2. STF, liberdade religiosa e adequação razoável.....	364
4.1.3. Liberdade religiosa e autodeterminação em questões de saúde.....	365
4.1.4. STF e presença de símbolos religiosos em espaços públicos.....	366
4.1.5. STF: direito de culto em conflito com questões administrativo-estatais.....	367
4.2. Estado e deveres em relação a pessoas com deficiência .....	368
4.2.1. Um olhar igualitário e inclusivo: <i>Lei brasileira de inclusão</i> .....	368
4.3. Liberdade e inclusão.....	372
4.3.1. Inclusão nas escolas e <i>bullying</i> .....	372
4.3.2. Inclusão em questões étnico-raciais .....	377
4.3.3. Inclusão em questões de orientação sexual .....	377
4.3.4. Inclusão em questões etárias.....	377
4.3.5. Inclusão em questões territoriais .....	379
4.3.6. Inclusão de pessoas do espectro autista .....	379
4.4. Liberdade e questões patrimoniais.....	380
4.4.1. Liberdade e direitos fundamentais: STF e Código Civil .....	381
5. Estado e deveres de solidariedade.....	381
5.1. Temas em construção.....	382
5.1.1. Deveres estatais em relação às pessoas em situação de rua .....	382
5.1.2. Deveres estatais em relação aos refugiados.....	383
5.1.3. Deveres estatais (sobretudo preventivos) em relação aos desastres ....	385

5.2. Estado e deveres relacionados à saúde dos cidadãos .....	388
5.2.1. Direito fundamental à saúde e judicialização.....	388
5.2.2. Estado, reserva do possível e custo dos direitos .....	391
5.2.3. Estado, deveres de prestar saúde pública e processo estrutural .....	394
5.2.4. Estado e deveres de consentimento .....	396
5.2.5. A questão das vacinas: dever estatal de proteção da saúde.....	399
5.3. Estado e deveres relacionados à educação.....	400
5.3.1. Estado e deveres de educação infantil: norma constitucional de eficácia plena (e aplicabilidade direta e imediata) .....	400
5.4. Estado e deveres relacionados a crianças e adolescentes.....	402
5.5. Estado e deveres em relação às pessoas idosas .....	405
<b>CAPÍTULO XV</b> .....	413
1. O Estado e os danos ambientais .....	413
2. Compreendendo o dano ambiental .....	413
2.1. Danos sem autoria claramente configurada.....	413
2.2. Danos, em regra, irreversíveis e sem lógica linear: lidando com prevenção e precaução.....	415
2.3. Danos com vítimas socialmente dispersas .....	417
2.4. Danos intergeracionais .....	419
2.5. Danos com notas necessariamente extrapatrimoniais: titularidade difusa .....	419
2.6. Danos cuja licitude da atividade é irrelevante .....	420
2.7. Danos cujos limites de tolerabilidade são analisados no caso concreto .....	421
2.8. Danos de quantificação sabidamente difícil .....	421
2.9. Danos que compreendem o ambiente natural e artificial .....	423
2.10. Danos que aceitam inversões probatórias .....	424
2.11. Danos que aceitam flexibilizações e até presunções do nexo causal.....	427
2.12. Danos que aceitam outras teorias da causalidade .....	428
2.13. Danos que lidam com a probabilidade, não apenas com a certeza.....	429
2.14. Danos que aceitam a responsabilidade solidária do ofensor indireto ....	430
2.15. Danos imprescritíveis.....	432
2.16. Danos que dialogam intimamente com os riscos: o risco de dano autoriza medidas prévias? .....	433
2.17. Danos que exigem progressiva participação democrática nos mecanismos decisórios.....	434
3. Desenhando o cenário da responsabilidade civil ambiental no Brasil.....	435
3.1. Maior elasticidade na apreciação do nexo causal: os novos caminhos.....	436

3.2. Transformações nos deveres jurídico-ambientais do Estado.....	439
3.3. Deveres estatais de proteção: um olhar para nossa jurisprudência .....	441
<b>CAPÍTULO XVI</b> .....	445
1. Responsabilidade civil por atos de violência urbana: contextualização e dificuldades.....	445
1.1. Um tema cercado de (difíceis) perguntas.....	446
1.2. O olhar tradicional: isso não é indenizável .....	449
1.3. A violência urbana e as diferentes respostas de nossos tribunais .....	451
1.4. Elitismos e contradições na jurisprudência: um breve olhar .....	453
1.5. Um exemplo simbólico e frequente: assaltos e danos sofridos em ônibus.....	457
2. Olhando para trás: alguns passos da jurisprudência brasileira sobre violência urbana e direito dos danos .....	458
2.1. Por que não concluir o raciocínio?.....	462
3. Os novos olhares .....	466
3.1. Os novos olhares na jurisprudência .....	468
3.2. Os novos olhares na doutrina .....	471
4. Um problema atual e relevante: superando as demarcações teóricas anteriores.....	473
4.1. A segurança pública como direito fundamental social, titularizado pelos cidadãos.....	473
4.2. A segurança como tarefa fundamental do Estado: os deveres de proteção.....	476
4.3. Até que ponto, ou sob que condições, o Estado responde por fato de terceiro?.....	479
4.4. Uma visão restrita dos riscos?.....	482
5. Os modelos conceituais da responsabilização estatal por omissão nos casos de violência urbana.....	484
5.1. O modelo conceitual da responsabilidade objetiva agravada.....	485
5.2. O modelo conceitual do fortuito interno .....	491
6. Violência urbana e indenização: especificidades conceituais .....	496
7. Da estrutura à função: novos <i>standards</i> de razoabilidade e eficiência.....	500
8. Problemas de cores complexas: nomes distintos para realidades semelhantes? .....	503
9. O nexo causal em novas bases: superando a causalidade estrita e naturalística.....	505
10. Novas respostas para velhas perguntas .....	510
11. Sempre resistimos ao novo?.....	517

CAPÍTULO <b>XVII</b> .....	527
1. Questões relevantes da responsabilidade civil do Estado .....	527
1.1. Imunidade do Estado estrangeiro.....	527
1.1.1. Relativização do princípio na jurisprudência do STF .....	527
1.1.2. Estado estrangeiro responde civilmente no Brasil? .....	528
1.1.2.1. Atos de império e atos de gestão .....	528
1.1.2.2. Conceito atual de imunidade relativa na jurisprudência .....	529
1.2. A responsabilidade civil na requisição administrativa .....	530
1.3. Danos multitudinários .....	531
1.3.1. O prévio aviso à polícia é pressuposto para responsabilizar o Estado? .....	533
1.4. Ação de regresso .....	534
1.4.1. Direito ou dever do Estado?.....	535
1.4.2. A partir de quando pode ser proposta a ação de regresso? .....	537
1.4.3. Há prazo prescricional para a ação de regresso?.....	537
1.4.3.1. <i>Overruling</i> : a nova compreensão do STF sobre o tema.....	539
 CAPÍTULO <b>XVIII</b> – O ESTADO EM JUÍZO .....	 541
1. Contextualização do capítulo .....	541
2. Quem são, processualmente, as pessoas que podem ser tidas como “Estado”?.....	542
3. Situações em que se aplicam os prazos mais dilatados para o Estado .....	543
4. A marcha processual: citação, revelia, desistência e julgamento antecipado da lide .....	544
5. Denúnciação à lide na responsabilidade civil do Estado .....	545
6. Tutela provisória contra o Estado .....	546
7. O reexame necessário das decisões que condenam o Estado e suas particularidades.....	549
8. O Estado deve arcar com as despesas do processo (custas e emolumentos)? Distinções e hipóteses em que há o dever de pagar.....	552
8.1. Distinção entre custas e despesas processuais .....	552
9. Critérios para a fixação dos honorários advocatícios .....	553
9.1. Cabe fixação de honorários advocatícios nas execuções? .....	554
10. Sanções e multas aplicáveis ao Estado na relação processual: espécies e hipóteses de cumulação.....	555
10.1. Agentes públicos podem sofrer multa em nome próprio?.....	556
11. O que prescreve: o direito ou a pretensão?.....	557

11.1. Especificidades acerca dos prazos no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor .....	558
11.2. Início de contagem do prazo prescricional .....	558
11.2.1. A teoria da <i>actio nata</i> no STJ .....	559
11.3. O <i>diálogo das fontes</i> na contagem dos prazos prescicionais .....	560
11.4. Prazo prescricional contra o Estado: polêmicas e definição .....	561
11.5. Casos de pretensões imprescritíveis .....	564
11.5.1. Dano ambiental .....	564
11.5.2. Ressarcimento ao Erário .....	564
11.6. Prescrição e direitos fundamentais .....	564
11.6.1. Ações indenizatórias e torturas no regime militar: imprescritibilidade .....	565
11.7. Prescrição da pretensão civil quando houver ação penal em curso .....	565
11.8. Reconhecimento de ofício da prescrição .....	566
11.9. Em que casos se aplica o prazo prescricional do CDC diante do Estado? .....	567
11.10. Prescrição relacionada às empresas públicas e sociedades de economia mista .....	567
11.11. Prescrição e relações de trato sucessivo .....	568
11.12. Questões conexas .....	568
11.12.1. O STF pode reexaminar o nexo causal julgando recurso extraordinário? .....	568
11.12.2. O STF pode reexaminar as excludentes de responsabilidade civil julgando recurso extraordinário? .....	569
11.12.3. Audiência para provar ausência de culpa do Estado: descabimento .....	569
12. A questão dos <i>negócios jurídicos processuais</i> .....	569
13. Processos estruturais e processos de interesse público .....	571
BIBLIOGRAFIA .....	573