

Felipe Braga Netto

Manual da
**RESPONSABILIDADE
CIVIL DO ESTADO**

**À luz da jurisprudência do STF e do STJ
e da teoria dos direitos fundamentais**

6ª edição

revista, ampliada e atualizada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO I

1. NOVOS RISCOS, NOVOS DANOS

A responsabilidade civil do Estado assume, hoje, importância notável. Quem está acostumado a acompanhar os julgados dos tribunais superiores percebe a magnitude do tema, que lida com relevantíssimas questões de teoria geral do direito e teoria dos direitos fundamentais. Não só isso: é presença constante em nossa vida diária, nos noticiários, nas conversas entre amigos. Mortes causadas por violência policial, danos sofridos em enchentes, sofrimentos em cadeias e presídios, tragédias em rodovias, entre outros. Sem falar em problemas ligados a epidemias, catástrofes ambientais, balas perdidas, grupos de extermínio, mortes em hospitais públicos ou em escolas, entre outras múltiplas situações possíveis.

Temos, hoje, além disso, uma percepção diferente dos perigos que nos ameaçam. Os desafios e as ameaças do século XXI são bem distintos daqueles que ameaçavam a sociedade dos séculos passados. A sociedade em que vivemos é complexa, plural e veloz. Os casos levados ao Poder Judiciário são cada vez mais difíceis, envolvem valores e princípios, e não podem ser resolvidos mediante aplicação mecânica da norma ao fato (subsunção). As amplas transformações ocorridas na sociedade exigem que o ordenamento jurídico incorpore a ética e não se mostre tão fechado como costumava ser no passado. Hoje o Estado deve respeitar a autodeterminação das pessoas, sobretudo em questões existenciais. Exige-se do Estado um olhar igualitário e inclusivo (em questões existenciais e patrimoniais).

Há autores, como Ulrich Beck, que defendem que vivemos atualmente em sociedades de risco. Outros, como Castells, preferem pensar que vivemos numa sociedade informacional. Qualquer que seja a denominação adotada, o certo é que há um incremento dos riscos (violência, meio ambiente, transportes) e, também, da velocidade de transmissão das informações (o que potencializa os riscos, é só pensar na multiplicidade de danos à imagem que a internet e as redes sociais podem causar). É impossível pensar na atuação do Estado sem riscos. Os riscos fazem parte de nossas vidas, e isso é muito maior em relação ao Estado, pela dimensão de suas atividades.

Algo parece certo: quanto mais a humanidade avança, aumentam também os potenciais lesivos – sejam industriais, empresariais ou tecnológicos. O direito atual sugere uma visão menos individualista, menos centrada no sujeito e no seu patrimônio (busca-se cada vez mais proteger não apenas pessoas isoladas, mas também grupos e coletividades). As vítimas e os ofensores são, muitas vezes, difusos, nem sempre facilmente identificáveis. Hoje, além dos riscos e perigos relacionados à IA, discute-se muito a questão dos eventos climáticos extremos. Importante destacar que o STJ, em 2025, no REsp 2.200.069, fixou sete critérios objetivos para a análise de situações de lesão ao meio ambiente que possam justificar a condenação por danos morais coletivos¹. Lembrando que, segundo o STJ, o dano moral coletivo é categoria autônoma de dano que traduz violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade (grupos, classes ou categorias de pessoas). Possui três funções: 1) proporcionar reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial essencial da coletividade; 2) sancionar o ofensor; e 3) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais. O STJ entende que o dano nesses casos é *in re ipsa*, ou seja, é presumido, independe de prova de prejuízo específico (STJ, REsp 1.586.515).

A percepção do que seja dano muda com a evolução social. É um conceito que só pode ser compreendido dentro de determinado momento e lugar. Pontes de Miranda já havia percebido que a teoria do dano tem que ser a do momento histórico².

O Código Civil brasileiro não conceitua dano, nem delimita quais são as lesões tuteladas pelo ordenamento jurídico. Optou por um sistema aberto, com cláusulas gerais de reparação de danos. O Enunciado 456 das *Jornadas de Direito Civil* anota

¹ Os parâmetros são os seguintes: 1) Os danos morais coletivos não advêm do simples descumprimento da legislação ambiental, exigindo constatação de injusta conduta ofensiva à natureza. 2) Os danos decorrem da prática de ações e omissões lesivas, devendo ser aferidos de maneira objetiva e *in re ipsa*, não estando atrelados a análises subjetivas de dor, sofrimento ou abalo psíquico da coletividade ou de um grupo social. 3) Constatada a existência de degradação ambiental, mediante alteração adversa das características ecológicas, presume-se a lesão intolerável ao meio ambiente e a ocorrência de danos morais coletivos, cabendo ao infrator o ônus de informar sua constatação com base em critérios extraídos da legislação ambiental. 4) A possibilidade de recomposição material do meio ambiente degradado, de maneira natural ou por intervenção antrópica, não afasta a existência de danos extrapatrimoniais causados à coletividade. 5) A avaliação de lesão imaterial ao meio ambiente deve tomar por parâmetro exame conjuntural e o aspecto cumulativo de ações praticadas por agentes distintos, impondo-se a todos os corresponsáveis pela macrolesão ambiental o dever de reparar os prejuízos morais causados, na medida de suas respectivas culpabilidades. 6) Reconhecido o dever de indenizar os danos morais coletivos em matéria ambiental (*an debeatur*), a gradação do montante reparatório (*quantum debeatur*) deve ser efetuada à vista das peculiaridades de cada caso e tendo por parâmetro a contribuição causal do infrator e sua respectiva situação socioeconômica; a extensão e a perenidade do dano; a gravidade da culpa; e o proveito obtido com o ilícito. 7) Nos biomas arrolados como patrimônio nacional pelo artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal, o dever coletivo de proteção da biota detém contornos jurídicos mais robustos, havendo dano imaterial difuso sempre que evidenciada a prática de ações ou omissões que os descaracterizem ou afetem sua integridade ecológica ou territorial, independentemente da extensão da área afetada (STJ, REsp 2.200.069, Rel. Min. Helena Costa, 1ª T, DJEN 21/05/2025).

² PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado*. T. LIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966, p. 57.

que a expressão *dano* – prevista no art. art. 944 do Código Civil – abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas. Convém lembrar que na responsabilidade civil o dano precisa ser certo, mas pode ser futuro. Isto é, o dano não pode ser hipotético, ainda que suas decorrências possam ser supervenientes.

Atualmente é muito comum encontrarmos a expressão *dano injusto*, nas discussões relativas à responsabilidade civil. A expressão *dano injusto* é de origem italiana e se fez presente no Código Civil da Itália. Prevalece atualmente a noção de que o vocábulo injusto qualifica um dano que ofende um interesse merecedor de tutela, desvinculando o conceito de dano injusto do conceito de ilicitude³. A propósito do tema, o STJ reconheceu: “É das mais importantes tendências da responsabilidade civil o deslocamento do fato ilícito, como ponto central, para cada vez mais se aproximar da reparação do dano injusto” (STJ, REsp 1.555.202). A expressão *dano injusto* introduz, de certo modo, a noção de proporcionalidade – trata-se do dano que não deve ser suportado pelo lesado, isto é, o dano a uma situação juridicamente protegida. Ao direito dos nossos dias – sobretudo em se tratando de direitos fundamentais – não se tolera a indiferença diante dos danos, mesmo que futuros. Cabe progressivamente construir uma tutela não só repressiva, mas fundamentalmente preventiva⁴.

Algo é certo: nas sociedades de risco há uma constante reavaliação dos riscos que são socialmente aceitáveis e dos que não são. Como sociedade, devemos traçar critérios para decidir quem vai responder por eles⁵. O conceito de risco, nesse contexto, aproxima-se cada vez mais da dimensão jurídica. Diminuem os espaços em que o responsável pela atividade geradora de risco pode invocar com sucesso as excludentes de responsabilidade civil, porquanto atividade gera responsabilidade, se o dano está a ela vinculado. Altera-se, aliás, em nossos dias, a própria percepção acerca dos riscos. Os chamados danos de massa (*mass exposure torts*), nas sociedades de informação, não são raros.

Se pudéssemos resumir de forma simples, diríamos que o mundo se transformou visceralmente nesse início de século. Cada período histórico viveu, de certo modo, transformações. Isso é natural na história humana. O que talvez defina, de modo sensível, as mudanças dos nossos dias, é a velocidade de transmissão das informações. Isso é algo inédito na história da humanidade. O mundo se tornou pequeno. Os Estados autoritários tentam, sem sucesso, controlar as redes sociais. As democracias

³ BIANCA, Massimo. *Diritto civile: la responsabilità*. Milano: Giuffrè, 2012, p. 537.

⁴ Barbosa Moreira destaca ser “inaceitável, realmente, pôr em pé de igualdade o interesse social em ver eficazmente protegidos valores morais e espirituais – pelo menos no âmbito de um ordenamento como o nosso, em que semelhantes valores, por força de disposições expressas, gozam de especial proteção em nível constitucional (v. g., art. 5º, incisos V e X), sem falar na circunstância de que a respectiva preservação, em regra, ou opera *incontinenti*, ou já não terá eficácia prática (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual: oitava série*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 87).

⁵ DOUGLAS, Mary. *Risk acceptability according to the social science*. New York: Sage, 1985, p. 83.

contemporâneas buscam se adequar à nova ordem de valores que surgem numa sociedade cada vez mais integrada, cada vez mais veloz, e cada vez menos tolerante com aspectos arbitrários e ditatoriais, venham de governos, venham de poderes privados. Exige-se do Estado menos abuso e menos desvio de poder. Mas não só isso. Exige-se uma atuação promocional e preventiva, para concretizar e resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos. É o que se espera do Estado no século XXI.

2. O ESTADO COMO RESPONSÁVEL POR DANOS INDENIZÁVEIS

A responsabilidade civil do Estado, no Brasil, é objetiva desde 1946, e está fundada na teoria do risco administrativo (CF, art. 37, § 6º). A responsabilidade civil do Estado, no Brasil, é aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às respectivas autarquias e fundações públicas. Também é aplicável às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias, prestadoras de serviços públicos. Incide ainda em relação às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e a todas as pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos. Em se tratando do Estado, a responsabilidade pode surgir por atos ou omissões de quaisquer dos três poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário, os dois últimos no caso de leis inconstitucionais e erros judiciários, por exemplo – CF, art. 5º, LXXV). Além de atos no desempenho de funções administrativas de quaisquer dos três poderes.

Para que tenhamos a responsabilidade civil do Estado exige-se: a) que exista dano e nexo causal; b) que o agente público esteja no exercício efetivo (ou aparente) de suas funções ou delas se prevaleça, ainda que fora do horário de trabalho; c) que não haja causa excludente de responsabilidade civil. Ao longo do livro estudaremos cada um desses pontos.

A responsabilidade civil do Estado dialoga com novos conceitos, princípios e funções, e supera certas visões dos séculos passados. Por exemplo, a responsabilidade civil do Estado abrange, atualmente, tanto os chamados atos de império (julgar, legislar), como os atos de gestão (aluguel de imóvel particular, por exemplo). O Estado responde pelos atos de qualquer agente, desde o mais modesto até o presidente da República. Agente público é todo aquele que atua para as pessoas jurídicas públicas e para as pessoas privadas prestadoras de serviço público, a qualquer título, mesmo sem vínculo funcional ou de modo temporário ou eventual. Não é necessário que haja remuneração (mesário da Justiça Eleitoral que discute e agride eleitor pode fazer surgir a responsabilidade estatal). Nem é preciso, em todos os casos, que o agente público esteja em serviço (policial que fere ou mata com arma da corporação, mesmo de folga).

O Estado responde por ações e por omissões. Se o Estado, por exemplo, omite-se no dever de fiscalizar e ocorre um dano ao meio ambiente, haverá dever de indenizar (STJ, Súmula 652). O STJ, aliás, já decidiu que a orientação da Súmula 652 é aplicável também ao patrimônio cultural (STJ, REsp 1.991.456, Rel. Min. Assusete Magalhães, 08/08/2023). A grande discussão em relação à responsabilidade civil do Estado nas omissões diz respeito ao caráter objetivo (sem culpa) ou subjetivo (com

culpa) dessa responsabilidade. O STF costuma afirmar que é objetiva, ao passo que o STJ tradicionalmente sempre afirmou ser subjetiva (o que sempre criticamos).

Mais recentemente, o STJ tem passado a afirmar que a responsabilidade civil do Estado, nas omissões, pode ser objetiva em certos casos. Por exemplo: “O Superior Tribunal de Justiça, alinhando-se ao entendimento do Excelso Pretório, firmou compreensão de que o Poder Público, inclusive por atos omissivos, responde de forma objetiva quando constatada a precariedade/vício no serviço decorrente da falha no dever legal e específico de agir” (STJ, REsp 1.708.325, Rel. Min. Og Fernandes, 2ª T, DJe 24/06/2022). No STF, pelo menos até hoje, a visão é que o Estado responde objetivamente por ações e omissões. Em muitos e muitos casos o STF destaca que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público (e também as de direito privado prestadoras de serviços públicos) é objetiva nas ações e omissões (STF, RE 608.880). Julgando caso que dizia respeito à responsabilidade civil do Estado e seus deveres fiscalizatórios – em caso de comércio clandestino de fogos que causou danos por explosão –, o STF explicitamente considerou que a responsabilidade civil do Estado é objetiva também nas omissões, não só nas ações (STF, RE 136.861, DJe 13/08/2020). São muitos os exemplos possíveis.

Aliás, essa sempre foi a visão do STF, pelo menos no período pós-constituição de 1988. Tomemos um dos primeiros casos, ou pelo menos um dos mais citados, julgado há mais de 30 anos. Nesse caso, uma criança furou o olho de outra criança com uma agulha, causando cegueira no olho direito. Ambas eram alunas de uma escola pública municipal do Rio de Janeiro, e o dano ocorreu dentro da escola, no período da aula. O STF responsabilizou o município sem culpa, por sua omissão. A citação do trecho do clássico julgado é esta: “A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade objetiva do poder público pelos danos a que os agentes públicos, por ação ou omissão, houverem dado causa” (STF, RE 109.615-2, Rel. Min. Celso de Mello, primeira turma).

Casos como esses continuam acontecendo, e a visão da jurisprudência tende a ser a mesma. Em setembro de 2025, por exemplo, a imprensa noticiou que o TJ/SP manteve decisão de primeiro grau que condenou o município de São Paulo a pagar cem mil reais a uma aluna de 8 anos que perdeu o dedo num brinquedo (gira-gira) da escola pública. O desembargador relator frisou: “Não há como afastar a responsabilidade do réu, sendo certo que não houve qualquer fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima capazes de romper onexo causal”. A discussão deve girar em torno do nexocausal, e não na presença ou ausência de culpa do Estado. O STF, nesse sentido, tem reconhecido que “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” (STF, ARE, 655.277, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª T, DJ 12/06/12).

O STJ, no Tema 1122, em 2024, definiu que 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. Convém destacar que não é ônus da vítima identificar o proprietário do animal. Também não cabe qualquer discussão sobre a culpa (nem por ação, nem por omissão, conforme decidido no REsp 1.908.738, Corte Especial, DJe 26/08/2024). O dever de fiscalizar dos entes públicos não afasta a responsabilidade civil das concessionárias.

Ainda a respeito da omissão é preciso entender que, hoje, ela abrange não apenas a inércia, mas também a insuficiência ou a ausência de atuação adequada. O conceito de omissão, em termos de responsabilidade civil do Estado, é mais amplo e foi atualizado à luz da teoria dos direitos fundamentais. A visão atual não aceita proteção deficiente em relação a direitos fundamentais, o que torna mais rigorosos os deveres de agir, sobretudo do Estado. Convém lembrar que o Estado do século XXI assume funções progressivamente complexas comparativamente àquelas que ostentava nos séculos passados⁶.

A omissão pode estar relacionada à ausência de atuação preventiva, quando havia o dever de agir. A ausência de medidas preventivas pode ser fator relevante para a imposição do dever de indenizar (seja para o Estado, seja para empresas). Nos desastres ambientais que ocorreram em Minas Gerais, e que marcaram o país, ficou evidente a ausência de medidas preventivas eficazes por parte das mineradoras, por exemplo. Em relação ao Estado, podemos sempre perguntar: havia dever de agir para evitar o dano? Se o Estado agisse eficaz e preventivamente, os danos poderiam ser evitados ou minorados?⁷

A omissão pode estar relacionada à ausência de atuação adequada em situação de risco, por exemplo. No chamado direito dos desastres – que integra transversalmente diversas áreas, como os direitos ambiental, civil, processo civil, administrativo etc. – exige-

⁶ Jesús Leguina enfatiza que a administração pública, “enquanto gestora institucional dos interesses coletivos e mediadora dos conflitos de interesses privados, assumiu o papel de protagonista insubstituível na direção de todas as atividades econômicas e sociais, sem que exista hoje parcela alguma da sociedade civil em que, de alguma forma, não esteja presente a sua ação. Encontramo-nos, pois, ante uma Administração Pública quantitativa e qualitativamente distinta da que era própria de um modelo de relações econômicas de corte liberal clássico. A Administração deve, com efeito, planificar, dirigir, ordenar, multiplicar sua ação prestacional, promovendo condições de existência digna para todos os setores sociais” (LEGUINA, Jesús. El fundamento de la responsabilidad de la Administración. *Revista Española de Derecho Administrativo* – REDA, citado por ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. *Revista dos Tribunais*. v. 824, pp. 72-81, jun/2004, p. 73).

⁷ A tutela pode abranger tanto deveres negativos como positivos. Marinoni argumenta que “diante das normas que estabelecem deveres positivos para a proteção de determinados direitos fundamentais (por exemplo, o dever de instalar tecnologia para que seja evitada poluição), a tutela que impõe o cumprimento do dever legal mediante a imposição de fazer constitui tutela destinada a impedir o prosseguimento do ilícito e, assim, proteger o direito fundamental. Entender que a ordem positiva para o cumprimento de dever de fazer não constitui tutela inibitória é supor que essa só é cabível quando a norma estabelece dever negativo. É esquecer que a própria norma, em alguns casos, possui função preventiva e que a tutela jurisdicional destinada a dar-lhes atuação tem por fim dar tutela ao direito que a própria norma violada objetiva proteger” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela contra o ilícito*. São Paulo: RT, 2015, p. 70).

-se novas compreensões acerca dos riscos e dos danos. No direito processual, ênfase em tutelas específicas (sobretudo preventivas). Buscando-se atender situações de vulnerabilidade (vulnerabilidade agravada) e gestão de riscos (realocação de vítimas, por exemplo). Sempre através da necessária integração funcional entre direito material e processual.

O Estado responde pelos danos causados por dolo ou fraude do julgador, sem prejuízo do direito de regresso (CPC, art. 143). Há responsabilidade civil do Estado no caso de erro judiciário (CF, art. 5º, LXXV: “O Estado indenizará o condenado ou preso por erro judiciário, bem como o que ficou preso além do tempo determinado em sentença”). Há casos assustadores. Talvez não haja, na história judiciária nacional, caso mais terrível que o Marcos Mariano da Silva. Ex-mecânico, desempregado, cego, tuberculoso e à espera de justiça. Assim é que Marcos Mariano da Silva vinha vivendo. Preso injustamente por um crime que não cometeu, passou 19 anos na cadeia. Lá, contraiu tuberculose, ficou cego (tendo sido atingido por uma bomba de gás durante uma rebelião) e foi abandonado pela esposa e filhos. O caso é inacreditável, tem contornos kafkianos: preso em 1976, passou seis anos na cadeia, até o verdadeiro culpado pelo crime de que era acusado – homicídio – ter sido preso. Seu pesadelo, porém, não tinha terminado: três anos depois, ao ser parado numa blitz, um policial civil o reconheceu e o prendeu, imaginando que ele seria um foragido. O juiz, a quem a prisão fora comunicada, sem verificar sua situação, o mandou de volta ao presídio. Resultado: passou mais – pasmem – treze anos preso por engano (STJ, REsp 802.435, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T, DJ30/10/2006).

A responsabilidade pode surgir em qualquer dos níveis federativos (União, Estados e Municípios). A responsabilidade civil do Estado se aplica, por exemplo, aos atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, em qualquer esfera do legislativo brasileiro. A responsabilidade civil do Estado se aplica aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos Estados e às Câmaras Municipais, sobretudo no desempenho de função administrativa. Hoje se aceita que o Estado responda civilmente – desde que tenha havido dano – pela aplicação de dispositivo cuja inconstitucionalidade for declarada pelo Poder Judiciário. O Estado responde objetivamente pelos danos causados por notários e registradores, havendo dever de regresso, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa (STF, Pleno, RE 842.846).

A própria forma de enxergar a atividade legislativa estatal altera-se de modo significativo. O Estado, legislando, não é mais o soberano altivo que já foi no passado, no sentido de exercer um poder incontestável e sem controle. A atividade legislativa, nesse sentido, perde o tom arbitrário que já ostentou⁸.

⁸ O STF já esclareceu que o Estado “não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal”. (STF, ADInMC 1.063-8, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/01). Em outra ocasião, o STF proclamou que “o Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder

Tão forte, aliás, evidenciava-se o arbítrio estatal em certas áreas que isso como que se institucionalizou em alguns conceitos e categorias jurídicas. Na responsabilidade civil do Estado, por exemplo, criou-se um dualismo curioso, algo exótico (pelo menos aos olhos contemporâneos). Distinguiu-se “atos de império” (*acta jure imperii*) de “atos de gestão” (*acta jure gestionis*). Nos “atos de império” não seria possível responsabilizar civilmente o Estado. Já nos “atos de gestão” essa responsabilidade civil seria possível. E o que seriam os “atos de império”? Atos como legislar e julgar, por exemplo. Ou mesmo os ditos atos próprios das forças armadas. Atos, dizia-se, que o Estado praticava no uso de sua soberania, de seu poder incontrastável. Bem se vê que a distinção, hoje, nenhuma relevância apresenta em termos de responsabilidade civil estatal⁹. Tanto “atos de império” como “atos de gestão” podem empenhar o dever de indenizar do Estado (se o Estado condena criminalmente um inocente, esse fato obviamente será indenizável)¹⁰.

A teoria do risco administrativo – presente entre nós desde a Constituição de 1946 – comporta a invocação das excludentes de responsabilidade civil (caso

Público” (STF, ADI-MC 1.407-DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 24/11/2000). Sobretudo em relação à democratização da atividade administrativa, Gustavo Binenbojm lembra que “no mais das vezes, o discurso da autonomia científica do direito administrativo serviu de pretexto para liberar os administradores públicos da normatividade constitucional”. E ressalta: “Como assinala Santamaria Pastor, as bases profundas do direito administrativo são de corte inequivocamente autoritário; até que fosse atraído para a *zona de irradiação do direito constitucional*, manteve-se ele alheio aos valores democráticos e humanistas que permeiam o direito público contemporâneo” (BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. In: *A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Cláudio Pereira de Souza e Daniel Sarmento (Orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 756).

⁹ TEPEDINO, Gustavo. A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 173-215, p. 185-186. Carlos Edison do Rêgo Monteiro filho, de modo semelhante, argumenta: “Essa bipartição entre atos de império e atos de gestão teve, à época, o mérito de abrandar, temperar a teoria da irresponsabilidade que vigorava então. O Estado passa realmente a não ser mais visto como um ente supremo, acima do bem e do mal, que diz o Direito e por nada responde. Houve essa evolução e, pelo menos, já se reconhecia, no Estado, a prática de alguns atos pelos quais teria de responder. Mas, por outro lado – e daí o demérito dessa distinção, dessa bipartição – foi-se constatando ser muito difícil, se não impossível, *distinguir os atos de império dos atos de gestão do Estado*. Frequentemente, esses atos se mesclavam; às vezes, um mesmo ato apresentava aspectos de gestão e de império, tornando, na prática, tormentosa a sua diferenciação” (MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado. *RTDC*, v. 11, jul/set 2002, pp. 35-65, p. 40).

¹⁰ O dualismo, ao que parece, tem origem na doutrina de M. Laferrrière, em 1887. Hoje, entretanto, a bipartição está superada, cabendo apenas como notícia histórica. Os autores atuais percebem que “a iniquidade dessa fórmula – que excluía o dever de indenizar justamente nas hipóteses em que o Estado, praticando atos de império, estava em posição de vantagem e superioridade em relação ao particular – e a própria dificuldade de se diferenciar as duas categorias são fatores que favoreceram a evolução do tema no sentido de uma teoria segundo a qual não há distinção a partir da classificação do ato praticado pelo agente público” (PINTO, Helena Elias. *Responsabilidade civil do Estado por omissão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 72). Hoje, aliás, doutrina e jurisprudência do STF aceitam que o Estado responde civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar.

fortuito e força maior; culpa exclusiva da vítima). Quando há culpa exclusiva da vítima, por exemplo, o nexo causal é rompido e não haverá dever de indenizar por parte do Estado. O STF, em 2021, em sede de repercussão geral, fixou a seguinte tese: “É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação ao profissional de imprensa ferido por agentes policiais durante a cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflito entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente de responsabilidade da culpa exclusiva da vítima nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco a sua integridade física” (STF, RE 1.209.429, Tema 1055).

O STF aceita inclusive que as hipóteses da chamada culpa concorrente reduzam o valor da indenização na responsabilidade civil do Estado, tal como ocorre na esfera civil (CC, art. 945). Aliás, o mesmo ocorre no STJ em relação ao direito do consumidor. Aceita-se a culpa concorrente como fator de redução do valor indenizatório. Nesse sentido, “a responsabilidade concorrente é admissível, ainda que no caso de responsabilidade objetiva do fornecedor ou prestador, quando há responsabilidade subjetiva patente e irrecusável também do consumidor, não se exigindo, no caso, a exclusividade da culpa” (STJ, REsp 1.349.894). Em ambos os casos (Estado e relações de consumo), estamos diante de responsabilidade objetiva. Observe-se, no entanto, que a tendência terminológica mais atual aponta para o uso da expressão *fato da vítima*, ao invés de culpa da vítima, deslocando a discussão para a questão da causalidade¹¹. Por se tratar de discussão relativa ao nexo causal, e não relativa à culpa, é aplicável também nas hipóteses de responsabilidade objetiva (como ocorre no direito do consumidor, em regra, e na responsabilidade civil do Estado)¹².

A partir da Constituição de 1988, também as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem sem culpa (trata-se de inovação da Cons-

¹¹ O Enunciado 630 das *Jornadas de Direito Civil*, enfatizando a questão da causalidade (não da culpa), prevê: “Culpas não se compensam. Para os efeitos do art. 945 do Código Civil, cabe observar os seguintes critérios: (i) há diminuição do *quantum* da reparação do dano causado quando, ao lado da conduta do lesante, verifica-se ação ou omissão do próprio lesado da qual resulta o dano, ou o seu agravamento, desde que (ii) reportadas ambas as condutas a um mesmo fato, ou ao mesmo fundamento de imputação, conquanto possam ser simultâneas ou sucessivas, devendo-se considerar o percentual causal do agir de cada um”. Na mesma linha vai o Projeto de Reforma do Código Civil que está no Senado, cujo art. 945 prevê: “Se a vítima tiver concorrido para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a sua participação para o resultado em comparação com a participação do autor e de eventuais coautores do dano. § 1º Nos casos deste artigo, todas as circunstâncias do caso concreto devem ser levadas em consideração, em particular a conduta de cada uma das partes, inclusive nas hipóteses de responsabilidade objetiva ou subjetiva”.

¹² Daniel Dias postula que o tema fica melhor denominado com a expressão “corresponsabilidade do lesado”. Argumenta, dentre outros pontos, que a expressão “corresponsabilidade” tem a vantagem de ser mais abrangente, mostrando que o instituto pode ser aplicado tanto em situações de responsabilidade subjetiva quanto objetiva. Já “culpa concorrente” transmite a ideia de que o instituto seria aplicável apenas às situações de responsabilidade subjetiva (DIAS, Daniel. *Corresponsabilidade do lesado no Anteprojeto de Reforma do Código Civil*. *Revista Jurídica Profissional*. Volume Especial. São Paulo, 2024, p. 88-100, p. 91).

tuição de 88): “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” (CF, art. 37, § 6º). Os princípios, conceitos e institutos da responsabilidade civil do Estado se aplicam às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e outras pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos, desde que os danos se relacionem aos serviços públicos que desempenhem.

O conceito de agente público é o mais amplo possível (aliás, essa foi outra inovação da CF/88, substituir a expressão *servidor público* pela expressão *agente público*, que é mais ampla). Não importa que estejamos diante de alguém que é ou não remunerado, alguém cujo vínculo é permanente ou temporário. Como dissemos, agente público é todo aquele que atua para as pessoas jurídicas públicas e para as pessoas privadas prestadoras de serviço público, a qualquer título, mesmo sem vínculo funcional ou de modo temporário ou eventual.

Já mencionamos que a responsabilidade estatal tanto pode surgir de ações como de omissões (falta de atendimento médico, buracos nas rodovias, enchentes etc.) – embora, em relação às omissões, alguns exijam a prova da culpa (equivocadamente, cremos). A responsabilidade civil do Estado superou as três fases históricas, tradicionalmente apontadas, e hoje é caracterizada pelo *Estado como garantidor de direitos fundamentais*. Voltaremos ao tema adiante.

Destacamos, ao longo deste livro, que atualmente o Estado tem funções positivas, e não apenas negativas, em relação aos direitos fundamentais. Não basta uma postura de abstenção estatal, no sentido de não causar danos aos cidadãos. Isso hoje é insuficiente. É necessário que o Estado assuma uma postura ativa no sentido de resguardar os cidadãos de agressões de terceiros, sejam pessoas ou empresas (*o Estado como garantidor de direitos fundamentais*). Dieter Grimm destaca: “Enquanto os direitos fundamentais como direitos negativos protegem a liberdade individual contra o Estado, o dever de proteção derivado desses direitos destina-se a proteger indivíduos contra ameaças e riscos provenientes não do Estado, mas sim de atores privados, forças sociais ou mesmo desenvolvimentos sociais controláveis pela ação estatal”¹³.

Nesse contexto, a atuação do Estado na concretização de direitos fundamentais, em nossos dias, não se faz apenas através da função negativa. Faz-se, ao contrário, sobretudo através da função positiva. Os exemplos são muitos e nas mais diversas áreas. O STF já destacou, por exemplo, no contexto da liberdade religiosa, que “de um lado, o Estado não deve intervir nos rituais e liturgias próprios das religiões, nem impedir as suas manifestações públicas (função negativa) e, de outro lado, o Estado deve atuar, em determinadas situações, para garantir o exercício da liberdade religiosa (função positiva)” (STF, Pleno, RE 1.212.272, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 26/11/2024).

¹³ GRIMM, Dieter. A função protetiva do Estado. Trad. Eduardo Mendonça. In: *A Constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Cláudio Pereira de Souza e Daniel Sarmento (Orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 160.

O Estado deve proteger adequadamente os cidadãos, há hoje o que se chama de *teoria dos deveres de proteção*. Além disso, há desenvolvimentos interessantes do postulado da *vedação de medidas insuficientes*. Novamente, Dieter Grimm proclama: “Na Alemanha, a Corte Constitucional pode declarar uma lei nula não apenas quando o legislador tenha ido longe demais na limitação a um direito fundamental, mas também quando tenha feito muito pouco no sentido de protegê-lo contra ofensas provocadas por agentes privados”. Cabe lembrar que Dieter Grimm foi juiz do Tribunal Constitucional Federal Alemão, tendo vivenciado muitas das transformações teóricas que narra. Canaris entende a categoria jurídica da *Untermabverbot* como um piso, um mínimo constitucionalmente exigido, impedindo que a Constituição vá abaixo de determinado nível de proteção.

Convém destacar que há, no STF, a ADI 5170, com julgamento ainda não concluído (até outubro de 2025). A ação discute a responsabilidade civil do Estado por danos morais causados a detentos em condições desumanas, sub-humanas, insalubres, degradantes e de superlotação.

É importante, em relação ao tema, acompanhar o sentido das mudanças – que são muitas e velozes. Em dezembro de 2024 o STF afirmou, por exemplo, que “a igualdade exige inclusão da diversidade, fazendo com que a sociedade e as instituições públicas e privadas busquem, na medida do possível, acomodar as necessidades específicas de pessoas que integram grupos vulneráveis” (STF, Pleno, RE 859.376, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, DJE 10/12/2024).

Também em 2024, o STF proclamou que o Estado responde civilmente pelos danos causados por bala perdida, quando o dano resultar de operações de segurança pública, mesmo se não houver prova de que o tiro partiu de agente estatal. Fixou-se a seguinte tese com repercussão geral: “a) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; b) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; c) A perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário” (STF, ARE 1.385.315, Tema 1.237, com repercussão geral).

Cabe uma observação adicional, relativa ao tema do nexo causal. Note-se: mesmo que a perícia seja inclusiva para apontar se a bala proveio de arma de policiais ou militares. A doutrina não discutiu o julgado, ao que saibamos, sob o prisma o nexo causal, e talvez pudesse ser discutido. O nexo causal, normativamente construído, imputou o dano ao Estado, mesmo que em termos naturalísticos não seja possível provar de onde proveio o tiro. Cabe até indagar se não estamos diante de uma hipótese em que o nexo causal foi flexibilizado ou presumido. Entendemos adequado aceitar que o nexo causal, sendo um conceito normativo, possa ser flexibilizado ou presumido em certos casos¹⁴.

¹⁴ Juarez Freitas argumenta que “o Estado brasileiro precisa ser responsável pela eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais, já em suas obrigações negativas, já em suas dimensões prestacionais.

No caso concreto, houve a morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque, 34 anos, que foi atingido por projétil de arma de fogo dentro de casa, durante troca de tiros envolvendo a Força de Pacificação do Exército no conjunto de favelas da Maré, no Rio de Janeiro. Houve vários entendimentos distintos no STF. Prevaleceu, porém, a tese acima exposta, condenando-se a União a ressarcir os familiares da vítima (trezentos mil reais de indenização, sendo 200 para os pais e 100 para o irmão, além de ressarcimento dos gastos com funeral e pensão vitalícia).

O STJ, no Tema 1122, em 2024, definiu que 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. Convém destacar que não é ônus da vítima identificar o proprietário do animal. Também não cabe qualquer discussão sobre a culpa (nem por ação, nem por omissão, conforme decidido no REsp 1.908.738, Corte Especial, DJe 26/08/2024). O dever de fiscalizar dos entes públicos não afasta a responsabilidade civil das concessionárias.

Em 2024, o STJ destacou que “o direito ao trânsito seguro, bem como os notórios e inequívocos danos materiais e morais coletivos decorrentes do tráfego reiterado, em rodovias, de veículo com excesso de peso, autorizam a imposição de tutela inibitória e a responsabilização civil do agente infrator” (STJ, REsp 1.908.497, Rel. Min. Silva Santos, Primeira Seção, DJe 04/12/2024). O tribunal levou em conta a desproporção entre as multas administrativas e a vantagem econômica auferida pela transportadora reincidente no excesso de peso (aliás, em 2024 houve em Minas um terrível acidente entre um ônibus e uma carreta, com 41 mortos – foi o maior acidente da história em rodovias federais desde 2008. Suspeita-se que o acidente tenha sido causado por excesso de peso por parte da carreta)¹⁵.

Será, nessa perspectiva, proporcionalmente responsabilizável, tanto por ações como por omissões, admitida a inversão do ônus da prova da inexistência do nexos causal a favor da suposta vítima” (FREITAS, Juarez. A Constituição, a responsabilidade do Estado e a eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais. SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 381-401, p. 382). Sobre a presunção do nexos causal: MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. *A responsabilidade civil por presunção de causalidade*. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

¹⁵ A respeito da tutela inibitória, escrevemos em outra oportunidade: “Um espaço que ainda está por ser definido dentre as necessidades diferenciadas de tutela no direito brasileiro é o da tutela inibitória, que opera para a prevenção de futuros danos a direitos, com base na mera ameaça de violação do *neminem laedere*, ou diante do perigo de reiteração de violação de deveres genéricos. Aqui a tutela preventiva se manifesta de forma autônoma. A feição acautelatória *ex ante* atua como potente elemento dissuasivo de potenciais comportamentos ofensivos a interesses alheios, com destaque para a defesa de situações jurídicas da personalidade. Sendo certo que o ilícito consiste em uma situação de contrariedade ao direito, a pronúncia inibitória traduz, sob o plano processual, uma proibição já presente no direito substancial. Mediante a ordem inibitória, o juiz se limita a aplicar a valoração negativa em termos de antijuridicidade expressa no ordenamento” (ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe. *Responsabilidade civil. Teoria geral*. Indaiatuba: Foco, 2024, p. 173; ver ainda: DI MAJO, Adolfo. *La tutela civile dei diritti*. Milano: Giuffrè, 2003, p. 172; BIANCA, Massimo. *L'inibitoria come rimedio di prevenzione dell'illecito*. *Studi in onore di Nicolò Lipari*. T. I. Milano: Giuffrè, 2008, p. 304; BRAGA NETTO, Felipe. *Teoria dos ilícitos civis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003).

Outro ponto importante é que o STJ tem reconhecido a multifuncionalidade da responsabilidade civil. Por exemplo, decidiu em 2024 que a indenização deve abranger “tanto a finalidade ressarcitória como também a punitiva, de modo que haja o desencorajamento do infrator, inibindo novas práticas semelhantes”. No caso, uma fábrica de camisas usava trechos de músicas alheias sem autorização, tendo o tribunal decidido que o valor da indenização não está restrito ao lucro obtido com a venda das camisetas¹⁶.

Um jurista francês, André Tunc, tem uma observação interessante. Ele diz que a responsabilidade civil tem uma história quase tão antiga quanto a humanidade. Poderíamos, por isso, supor que a discussão sobre suas funções já estivesse definida. Não está. É uma discussão claramente dos nossos dias. Por exemplo, a Suprema Corte italiana, há alguns anos, reconheceu a multifuncionalidade da responsabilidade civil. No Brasil a matéria doutrinariamente está longe de ser pacífica, mas no STJ – tribunal que tem entre suas funções a uniformização da interpretação da lei federal no país – a multifuncionalidade é adotada para os danos extrapatrimoniais. Aliás, tanto nos individuais (REsp 1.440.721) como nos coletivos (REsp 1.586.515, 3ª T; REsp 1.539.056, 4ª T).

Juarez Freitas destaca: “O princípio da responsabilidade extracontratual objetiva do Estado pelas condutas omissivas ou comissivas causadoras de lesão antijurídica apresenta-se como um dos pilares do Estado Democrático, sobretudo pelos riscos inerentes à atuação estatal. Trata-se de proteção que se impõe independentemente de culpa ou dolo do agente causador do dano. Nasce da superação da ideia do Estado como etérea encarnação da vontade geral infalível. A par disso, a consagração, entre nós, da aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º) é um dos argumentos mais robustos contra a teoria segundo a qual não poderia o Estado ser objetivamente responsabilizado por omissões. Com efeito, os requisitos da responsabilidade estatal objetiva compõem, em grandes traços, uma tríade: a existência de dano material ou imaterial, juridicamente injusto e desproporcional; o nexó causal direto e, finalmente, a conduta omissiva ou comissiva do agente da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público, nessa qualidade”¹⁷.

¹⁶ “No âmbito da responsabilidade civil há a regra geral de que a indenização mede-se pela extensão do dano (art. 944 do CC), a qual também deve ser estendida às violações aos direitos autorais, observando-se, ainda, o duplo caráter indenizatório das ofensas, isto é, abrangendo tanto a finalidade ressarcitória como também a punitiva, de modo que haja o desencorajamento do infrator, inibindo novas práticas semelhantes. O arbitramento da indenização por danos materiais no montante apenas do lucro auferido com a vendas das camisetas não se compatibiliza com esse duplo caráter indenizatório. A vinculação do artista a uma determinada marca sem a devida autorização é conduta preocupante, pois pode representar um endosso do autor a um pensamento que não se compactua com sua convicção pessoal, tornando-o praticamente um sócio da grife, mas sem o seu aval, podendo implicar uma vantagem muito maior para o infrator, como a valorização de sua marca e o incremento na venda de outros produtos” (STJ, REsp 2.121.497, Rel. Min. Marco Bellizze, 3ª T, DJe 12/09/2024).

¹⁷ FREITAS, Juarez. A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de omissão. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 241, 2005, pp. 28.

3. COMO SITUAR A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO?

Antes falemos algo sobre a responsabilidade civil, de modo mais amplo.

A responsabilidade civil está fundada no princípio do *neminem laedere*, ou seja, a fórmula, de elaboração romana, que nos recomenda agir de forma a não lesar os direitos de outrem. Quando o dano ocorre – seja moral, material ou estético – busca-se compensar, ainda que parcialmente, o equilíbrio perdido. A responsabilidade civil centra-se, portanto, na obrigação de indenizar um dano injustamente causado. Aguiar Dias, a propósito, anota que “o mecanismo da responsabilidade civil visa, essencialmente, à recomposição do equilíbrio econômico desfeito ou alterado pelo dano”¹⁸. Hoje sabemos que nem sempre o equilíbrio desfeito ou alterado pelo dano é econômico. As dimensões existenciais dos direitos são cada vez mais importantes¹⁹. Os danos extrapatrimoniais, sejam individuais ou coletivos, são as demandas mais frequentes no Judiciário no direito de danos.

A responsabilidade civil talvez seja o instituto que mais se transforma e se renova a partir das mudanças sociais. Tem um caráter fundamentalmente dinâmico, ágil, sobretudo quando legitimada por princípios e cláusulas gerais. Argumenta-se que, se o século XX foi devotado à reparação de danos, o século XXI será consagrado à prevenção²⁰. Seja como for, convém lembrar que as grandes e revolucionárias mudanças ocorridas na responsabilidade civil se deram no silêncio da lei (teoria do risco, responsabilidade civil do Estado, abuso de direito etc.), isto é, resultaram de discussões ocorridas na doutrina e na jurisprudência.

Os conceitos, categorias e institutos que envolvem a responsabilidade civil exigem que tenhamos um olhar para o tempo histórico que vivemos. Não abstrações, mas pessoas concretas e situações específicas. Não a retórica fácil, mas a busca de soluções teoricamente consistentes. Não estruturas verticais, mas diálogos arejados e funcionais. Não um sistema fechado, mas percursos argumentativos iluminados pela ética. Nas sociedades atuais, plurais e complexas, a teoria da responsabilidade civil se põe em permanente processo de reformulação, abrindo-se aos novos ventos com que a sociedade

¹⁸ DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. T. II. Rio de Janeiro: Forense, 1954, p. 557.

¹⁹ Em meados do século passado Pontes de Miranda diagnosticou: “Na Alemanha, mais do que nos outros povos, esteve em discussão a doutrina do dano moral, do elemento não-patrimonial no direito. [...]. O interesse econômico não é o único interesse; outros há, e não são de somenos importância. O Código Civil Alemão foi, para Josef Lohler, o caminho, o degrau, para a futura evolução do ressarcimento do dano moral” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, T. LIII, p. 221). Um pouco antes, Pontes lembra que que “o bem patrimonial é o bem que está inserto na riqueza patrimonial. A mão de A, como a de B, não está. Nem a honra de C. As aflições e as dores físicas, também não. Nem a diminuição do prestígio ou da boa ‘reputação’”.

²⁰ SEGUÍ, Adela M. Aspectos relevantes de la responsabilidad civil moderna. *Revista de Derecho do Consumidor*. São Paulo: RT, n. 52, pp. 267-318, out./dez. 2004. Em matéria ambiental, a exigência cresce de ponto, diante da frequente irreversibilidade que caracterizam as lesões biodifusas. Lembremos, a propósito, que não se admite a teoria do fato consumado no direito ambiental. Não só, porém, no direito ambiental a postura preventiva ganha espaço. Trata-se de movimento muito mais amplo – basta lembrar dos demais direitos fundamentais ou, na esfera civil, dos direitos da personalidade.