

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

Vivian Carla da Costa

Acadêmica de Direito do Centro Universitário Unicuritiba/PR

RESUMO: O presente artigo busca explorar a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado e seu consequente dever de indenizar os particulares, diante da prática de condutas que violam direitos alheios. Atualmente, a Constituição/88 dispensa a análise do elemento volitivo na responsabilidade do Estado, contudo, o tema ainda abarca inúmeras divergências doutrinárias, haja vista que as concepções jurídicas evoluem na medida das transições histórico-sociais. Nesta linha, propõe-se compreendê-las, garantindo uma justa e adequada interpretação de casos concretos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo – Responsabilidade Civil – Responsabilidade do Estado – Nexo de Causalidade – Dever de Indenizar

ABSTRACT: This article aims exploring the historical evolution of the State's civil responsibility and it's duty to indemnify the particular when there are practices a that violates the others rights. Nowadays, the Constitution/88 dismisses the analysis of the willing element in the State's responsibility, yet, the theme still takes innumerable doctrinal divergences, seen that the juridical designs evolve in the same way that the historical-social transitions happen. In this line, it's proposed to comprehend them, granting a fair and adequate interpretation of the concrete cases.

KEYWORDS: Administrative Law – Civil Responsibility – State's Responsibility – Casual Link – Duty to Indemnify.

SUMÁRIO: 1. Introito - 2. Teorias da Responsabilidade do Estado - 2.1. Teoria da Irresponsabilidade - 2.2. Teoria Civilista: Atos de Império e Atos de Gestão - 2.3. Teoria Civilista: Responsabilidade Subjetiva do Estado - 2.4. Teoria Publicista: Culpa Administrativa - 2.5. Teoria Publicista: Responsabilidade Objetiva do Estado - 3. Responsabilidade Objetiva do Estado: Teoria do Risco Integral e Teoria do Risco Administrativo - 4. Teoria da Responsabilidade Pressuposta - 5. À Guisa de Síntese - Referências Bibliográficas.

I. Introito

A responsabilidade civil do Estado¹⁻² é tema que ainda gera diversas discussões no âmbito doutrinário, pois, a despeito de seu atual caráter objetivo, com a dispensa do elemento

¹ "Trate-se de dano resultante de comportamentos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil". Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **Direito administrativo**, p. 815.

vontade, consagrado pela Constituição Federal de 1988, ainda há controvérsias acerca de sua aplicação ao caso concreto, o que implica a suscitação de diversas teorias.

Tais controvérsias decorrem da própria figura do Estado que, ao longo da história, nem sempre ocupou a posição de responsável pelos atos praticados pelos seus representantes. Portanto, atualmente, para se garantir a melhor aplicação da lei aos casos concretos, faz-se necessário, inicialmente, promover uma análise histórica acerca da evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, o que o presente artigo se propõe, modestamente, a fazer.

Antes de restringir o instituto da responsabilidade civil ao âmbito estatal, devem ser tecidas algumas considerações gerais acerca da responsabilidade civil extracontratual propriamente dita. A responsabilidade extracontratual determina que, a partir de um dano causado a terceiro, independentemente de sua natureza, gera-se o dever de reparação a fim de se aproximar do *status quo ante*, desde que comprovado o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano sofrido. Isso com base nos ensinamentos de Sílvio Venosa, para quem “[o]s princípios da responsabilidade civil buscam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado”³.

A responsabilidade civil do Estado parte das mesmas premissas. Neste sentir, merece distinguir, sucintamente, a atuação do Estado como ente social e que, diante da lesão de direito alheio tem o dever de repará-lo, da atuação do Estado, agente munido de prerrogativas de poder para a satisfação do interesse público, como interveniente na propriedade privada, sacrificando o particular em prol de um bem maior e, portanto, ensejando indenização, prévia e justa, v.g., desapropriação, servidão administrativa, requisição e ocupação temporária. Trataremos, no presente artigo, tão somente da responsabilidade civil extracontratual, qual seja, decorrente de violação de direito alheio por ato ilegal.

2. Teorias da Responsabilidade do Estado

Superado o breve introito, destaca-se que o instituto da responsabilidade civil do Estado abarca diversas teorias e classificações, conforme sua evolução histórico- doutrinária. Por didática, adota-se, aqui, a categorização promovida pela renomada jurista Maria Sylvania di Pietro⁴, qual seja: teoria da irresponsabilidade; teorias civilistas: teoria dos atos de império e gestão e teoria da responsabilidade subjetiva (ou teoria da culpa civil); teorias publicistas: teoria da culpa administrativa

² “A responsabilidade civil do Estado consiste no dever de compensar os danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado”.

Marçal Justen Filho, **Curso de direito administrativo**, p. 1730.

³ Sílvio de Salvo Venosa, **Responsabilidade civil**, p. 1.

⁴ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, **Direito administrativo**, p. 816.

(ou culpa do serviço público) e teoria da responsabilidade objetiva (teoria do risco integral ou administrativo). Vamos a elas então!

2.1. Teoria da Irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade, que não teve repercussão no ordenamento brasileiro, mas tão somente em países com regimes monárquicos-absolutistas consolidados, consagrou, sob a primazia da soberania estatal, o princípio *The king can do not wrong*, ou seja, o rei não pode errar. Sob a égide de tal teoria, o Estado, mesmo como agente violador de direito alheio, jamais seria responsabilizado, pois gozava de “[...] prerrogativa de ampla irrestrita imunidade”⁵. Imunidade essa que conduzia à insegurança jurídica, pois o Estado, ao passo que não tinha qualquer responsabilidade sob a ótica jurídica, era, curiosamente, o responsável por tutelar o direito e garantir sua eficácia perante à sociedade. Entendia-se que, por ser o Estado o criador do Direito, não poderia este ser admoestado por aquele, sua criatura. No entanto, “[s]e o Estado é o guardião do Direito, como deixar ao desamparo o cidadão que sofreu prejuízos por ato próprio do Estado?”⁶. Passamos a ter um Estado de Direito, ou seja, um Estado submetido ao Direito.

2.2. Teoria Civilista: Atos de Império e Atos de Gestão

A exemplo deste questionamento, a irresponsabilidade do Estado foi, aos poucos, perdendo força e, finalmente, caiu por terra com o julgamento do caso de Agnès Blanco, no Tribunal de Conflitos, na França, em 01/02/1873, em que a jurisdição administrativa foi julgada competente para processar o pedido indenizatório decorrente de falha na prestação do serviço público. E é neste viés que a primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, previu, ainda que timidamente, em seu art. 179, inciso XXIX, a responsabilidade dos funcionários públicos por atos que causassem danos a terceiros⁷.

Ainda quanto ao caso Blanco, o julgado, além de ser considerado um marco histórico na evolução da responsabilidade civil do Estado, contribuiu, também, para a transição para as teorias civilistas, que elevam a culpa como elemento determinante para caracterização da responsabilidade. Nesta linha, portanto, merece destaque que, no Brasil, a Constituição promulgada

⁵ Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 203.

⁶ Sergio Cavalieri Filho, **Programa de responsabilidade civil**, p. 283.

⁷ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...]

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos”.

em 1891⁸, ainda que mantendo o entendimento da responsabilidade subjetiva, deixando-a pairar tão somente sob os funcionários públicos, acrescentou a necessidade de análise subjetiva da conduta. Assim, só configuraria a responsabilidade do Estado se provado que este agiu com negligência, imprudência ou, ainda, imperícia.

Entretanto, o elemento culpa só era avaliado se a conduta praticada pelo funcionário público fosse considerada – e comprovada – como mero ato de gestão (*iure gestionis*), ou seja, praticada em similitude com particular. Em contrapartida, se a conduta fosse qualificada como ato de império (*iure imperii*), não havia que se falar em responsabilidade do Estado, haja vista que praticada sob a égide da soberania – Teoria dos Atos de Império e Atos de Gestão. Contudo, tal distinção não produzia qualquer efeito prático, de modo que o Estado permanecia isento de qualquer responsabilidade. Afinal, nas palavras de Washington de Barros Monteiro, “[...] realizando um ou outro, o Estado é sempre Estado”⁹.

2.3. Teoria Civilista: Responsabilidade Subjetiva do Estado

A inovação no conceito de responsabilidade civil do Estado adveio com a vigência do Código Civil de 1916 que, em seu art. 15¹⁰, trouxe, finalmente, a responsabilização da pessoa jurídica de direito público pelos atos praticados pelos seus representantes, ressalvado o direito de regresso da entidade estatal, introduzindo, assim, a Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado. As posteriores Constituições (1934¹¹ e 1937¹²), a despeito de manterem a responsabilidade do funcionário público, trouxeram, ainda que timidamente, a possibilidade de responsabilidade subjetiva do Estado de forma solidária, desde que restasse inequívoca a culpa, sendo o ônus da prova exclusivamente do lesado.

Todavia, tal teoria mostrou-se utópica quanto ao âmbito da justiça, “[...] na medida em que impunha aos cidadãos lesados um encargo muito penoso, consubstanciado na obrigação de comprovar o dano e o comportamento culposo do agente estatal”¹³. De mais a mais, mostrou-se

⁸ “art. 82. Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”.

⁹ Washington de Barros Monteiro, **Curso de direito civil**: parte geral, p. 105.

¹⁰ “Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

¹¹ “Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos”.

¹² “Art 158 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seu cargos”.

¹³ Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 208.

igualmente insuficiente, pois não previa soluções para questões atinentes à falta ou falha do serviço público.

2.4. Teoria Publicista: Culpa Administrativa

As falhas da Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado ensejaram a ascensão da **Teoria da Culpa Administrativa** (ou culpa do serviço público). Diante disso, a Constituição de 1946, em seu art. 194¹⁴, responsável pela redemocratização do país, revolucionou a concepção de responsabilidade civil do Estado, tratando-a, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, como objetiva, em atenção ao princípio da hipossuficiência do cidadão em face do Estado, bastando constatar o nexo de causalidade entre a conduta do agente estatal e o dano sofrido pelo particular, ressalvado o direito de regresso. Este raciocínio, uma vez inserido no ordenamento brasileiro, teve a força de se manter durante o período Militar, com as Constituições de 1967¹⁵ e 1969¹⁶ que resguardaram o caráter objetivo da responsabilidade civil estatal.

2.5. Teoria Publicista: Responsabilidade Objetiva do Estado

Por fim, a Constituição de 1988, em seu art. 37, § 6º¹⁷, vigente até os dias de hoje, acolheu a responsabilidade civil do Estado em seu caráter objetivo, bem como o Código Civil de 2002, em seu art. 43¹⁸, consagrando a **Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado**, pelas razões muito bem expostas pelo consagrado civilista Rui Stoco:

“É que os administrados não têm como se evadir ou conjurar os perigos de danos por ação do Estado, ou contrário do que ocorre nas relações privadas, na medida em que é ele quem dita os termos de sua presença no seio da comunidade, estabelecendo os termos e condições de seu relacionamento com os membros do corpo social. E essa intervenção do Estado vem se

¹⁴ “Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”.

¹⁵ “Art 105 - As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo”.

¹⁶ “Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo”.

¹⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

¹⁸ “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

acentuando cada vez mais, exigindo que se permita à sociedade obter garantias mínimas de convivência com essa realidade”¹⁹.

Todavia, merece-se ressaltar que, mesmo diante do caráter objetivo, o dever de indenizar do Estado só surge se a conduta praticada – e que culminou na violação de direito alheio – for oriunda do exercício da atividade administrativa, ou seja, “[...] não responde [...] o Estado [...] por dano causado por alguém que [...] por ocasião do dano, não estava no desempenho das atribuições do seu cargo, função ou emprego público”²⁰. Na mesma linha, o renomado jurista Marçal Justen Filho expôs que a responsabilidade objetiva do Estado também não se aplica “[...] quando as atividades administrativas forem desenvolvidas por entidades estatais dotadas de personalidade jurídica de direito privado, exploradora de atividade econômica”²¹.

3. Responsabilidade Objetiva do Estado: Teoria do Risco Integral e Teoria do Risco Administrativo

Em complemento ao que foi anteriormente exposto, cabe elucidar que a responsabilidade objetiva do Estado se subdivide em duas espécies, em que se analisa, substancialmente, o risco pressuposto pela atividade administrativa, quais são: **teoria do risco integral** e **teoria do risco administrativo**, brilhantemente diferenciadas pelo renomado jurista Romeu Felipe Bacellar Filho:

“[...] a evolução constitucional e doutrinária culminou por desenvolver a teoria do risco, que acolhe duas espécies: risco integral e risco administrativo. Ambas adotam o princípio da responsabilização objetiva. A primeira consagra a responsabilização objetiva de modo integral, isto é, sem qualquer abrandamento e sem acolher qualquer tipo de excludente. A segunda, mais consentânea com a razoabilidade, é submissa à objetividade na responsabilização, mas admite algumas excludentes (culpa da vítima, força maior, caso fortuito)”²².

Por óbvio, a teoria do risco integral, por não admitir nenhuma excludente de responsabilidade, raramente encontra aplicabilidade na prática²³, em razão de sua natureza extremista, de modo que a teoria que prevalece, hodiernamente, é do risco administrativo (ou

¹⁹ Rui Stoco, **Tratado de responsabilidade civil**, p. 1336.

²⁰ Diógenes Gasparini, **Direito administrativo**, p. 1142.

²¹ Marçal Justen Filho, **Curso de direito administrativo**, p. 1738.

²² Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 217.

²³ “[...] pode-se identificar a adoção da teoria do risco integral na responsabilidade por danos nucleares (art. 21, XXIII, d, da CF, - alínea renumerada pela EC 49/2006) e por danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público (Lei 10.774, de 09.10.2003)

Rui Stoco, **Tratado de responsabilidade civil**, p 1336.

mitigado), que admite situações atenuantes ou até mesmo excludentes da responsabilidade estatal, tais como culpa da vítima ou caso fortuito/força maior.

Entretanto, engana-se quem considera que o tema “responsabilidade civil do Estado” restou esgotado e que todas as controvérsias foram superadas. Apesar de sua previsão legal, ainda há divergência na doutrina brasileira, v.g., o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que defende a necessidade de análise do aspecto dolo/culpa em atos omissivos do Estado. Inspirado na doutrina francesa, que trata a omissão do Estado como “*faute du service*”²⁴, o doutrinador defende uma nova teoria, com a reunião de aspectos da responsabilidade objetiva e da subjetiva:

“Ocorre a culpa do serviço ou ‘falta do serviço’, quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do direito civil e a responsabilidade objetiva”²⁵.

José Cretella Junior, com a propriedade que lhe é peculiar, igualmente defende a necessidade de averiguação do elemento culpa em situações de omissão da atividade do Estado:

“Se cruza os braços ou não se não vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou incúria do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o *bonus pater familiae*, nem como o *bonus administrator*. Foi um negligente. Às vezes imprudente e até imperito. Negligente, se a solércia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu as possibilidades da concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia da inação, física ou mental”²⁶.

Portanto, tal nova modalidade “[...] vinculou o Estado a um dever de indenizar sempre que a lesão sofrida emanasse de um fato material oriundo do funcionamento passivo do serviço público”²⁷. Ou seja, o Estado deverá ser responsabilizado sempre que, em sua posição de provedor do bem-estar social, fornecer serviço público precário, ou, ainda, deixar de fornecê-lo, falhando em sua atenção ao interesse público, mas desde que comprovada a sua negligência, imperícia ou imprudência.

Entretanto, como já era esperado, tal teoria encontra resistência. Nessa linha, Flávio Tartuce, civilista, defende que a responsabilidade subjetiva por atos omissivos do Estado restringe o dever de indenizar e, na sociedade atual, abre brechas para injustiça, haja vista a

²⁴ “Segundo a teoria da *faute du service*, a responsabilidade civil pela omissão do Estado é subjetiva, ou seja, exige uma culpa especial da Administração, razão pela qual também é conhecida como teoria da culpa administrativa”.

Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, p. 615 (itálicos constam do original).

²⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: RT, 1981, n. 28, p. 133.

²⁶ José Cretella Júnior, *Tratado de Direito Administrativo*, p. 210.

²⁷ Romeu Felipe Bacellar Filho, *Direito administrativo e o novo código civil*, p. 214.

hipossuficiência do cidadão em face do Estado²⁸. Entretanto, a mesma desperta apoio, já que “[...] quanto mais o Estado tiver que indenizar, mais se onera a própria sociedade que sustenta a Administração com impostos cada vez mais extorsivos”²⁹. Indo, inclusive, outros, como Reinaldo Couto, além: “A responsabilidade civil objetiva é exceção, logo não pode ser presumida e deve ser estabelecida em lei, sendo certo que o § 6º do art. 37 da CF/88 somente a utiliza nos casos de prestação de serviço público e de *omissão do Estado*”³⁰.

4. Teoria da Responsabilidade Pressuposta

Porém, a despeito das inúmeras teorias aqui elencadas, certo que todas convergem a um ponto comum: o nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano causado³¹. Quanto ao resto, aspecto culposo e forma de sua presença, ainda se mostra insuficiente para dirimir as demais questões. Neste sentir, evolui-se, ainda que vagarosamente, para uma nova modalidade teórica, na qual centraliza-se o dano – e o indivíduo que o suportou –, deixando, para um segundo momento, a análise do nexo causal. É a **Teoria da Responsabilidade Pressuposta**³², que eleva o princípio da dignidade da pessoa humana e defende que primeiro repara-se o dano, depois verifica-se a culpa.

5. À guisa de Síntese

O dever de reparação de danos causados a terceiros em razão de prática de conduta ilícita é concepção antiga, enraizada no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, quando a ilicitude provém de entidade estatal, o dever de reparação nem sempre foi claro.

Sucintamente, durante a evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, sucederam as teorias: teoria da irresponsabilidade, em que vigorava o princípio da soberania; as

²⁸ “[...] pensamos que essa teoria de responsabilização mediante culpa do Estado, em caso de omissão, deve ser revista, principalmente nos casos envolvendo falta de segurança, mormente as balas perdidas”.

Flávio Tartuce, **Direito das obrigações e responsabilidade civil**, p. 482.

²⁹ Sílvio Salvo Venosa, **Responsabilidade civil**, p. 123.

³⁰ Reinaldo Couto, **Curso de direito administrativo**, p. 520 (itálicos constam do original).

³¹ “Na realidade, qualquer que seja o fundamento invocado para embasar a responsabilidade objetiva do Estado (risco administrativo, risco integral, risco-proveito), coloca-se como pressuposto primário da determinação daquela responsabilidade a existência de um nexo de causalidade entre a atuação ou omissão do ente público, ou de seus agentes, e o prejuízo reclamado pelo particular”.

Yussef Cahali, **Responsabilidade civil do estado**, p. 44-45.

³² “É preciso visualizar novos horizontes para a responsabilidade civil, muito além da discussão de culpa (responsabilidade subjetiva) ou da existência de riscos (responsabilidade objetiva). Nesse contexto, deve-se pensar, antes de qualquer coisa e em primeiro lugar, em indenizar as vítimas, para depois verificar, em um segundo plano, quem foi o culpado ou quem assumiu os riscos de sua atividade”.

Flávio Tartuce. **Direito das obrigações e responsabilidade civil**, p. 486.

civilistas, na qual, em um primeiro momento, analisava-se a intenção da conduta na subteoria dos atos de império e de gestão e; já na teoria da responsabilidade subjetiva, analisava-se o aspecto dolo/culpa. De mais a mais, vigorou as teorias publicistas, em que o risco assumido se tornou o definidor da responsabilização do Estado, nas teorias da culpa administrativa e da responsabilidade objetiva. Como novidade, surgiu, há pouco, a teoria da responsabilidade pressuposta, que representa alteração significativa do conceito de responsabilidade civil do Estado, haja vista que centraliza o dano como fator determinante para a caracterização do dever de indenizar.

Referências Bibliográficas

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo e o novo código civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- COUTO, Reinaldo. *Curso de direito administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Di Pietro. *Direito administrativo*. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo [livro eletrônico]*. 4.ed. São Paulo: RT, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: RT, 1981
- _____. *Curso de direito administrativo*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil – parte geral*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1975.
- STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 10.ed. São Paulo: RT, 2014.
- TARTUCE, Flávio. *Direito das obrigações e responsabilidade civil*. 8.ed. São Paulo: Método, 2013.
- VENOSA, Sílvio de Salvo Venosa. *Responsabilidade civil*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016.