

# RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: HISTÓRICO, EVOLUÇÃO E CAUSAS EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE POR CONDUTAS COMISSIVAS

## NON-CONTRACTUAL RESPONSIBILITY OF THE STATE: HISTORY, EVOLUTION AND EXCLUDING CAUSES OF THE CIVIL RESPONSIBILITY DUE TO COMMISSIVE CONDUCTS

**Aline Memória de Andrade**

Estagiária da Defensoria Pública da União  
Estudante de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC)

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Histórico da Responsabilidade Civil: evolução; 2.1 Irresponsabilidade do Estado; 2.2 Responsabilidade com culpa civil comum do Estado; 2.3 Teoria da culpa administrativa ou anônima; 2.4 Teoria do risco administrativo; 2.5 Teoria do risco integral; 3. Breve histórico da Responsabilidade Civil do Estado no Brasil; 4 Responsabilidade Civil do Estado na Constituição de 1988: teoria do risco administrativo; 4.1 Conceito, fundamentação e ônus da prova; 4.2 Abrangência; 4.2.1 Sujeito ativo; 4.2.2 Sujeito passivo; 5 Causas excludentes da responsabilidade civil estatal; 5.1 Culpa da vítima; 5.2 Caso fortuito e força maior; 5.3 Culpa de terceiro; 5.4 Exercício regular de direito e estrito cumprimento de dever legal; 6 Casos em que não são admitidas as excludentes; 7 Considerações finais; Referências.

**Contents:** 1 Introduction; 2 History of the Civil Responsibility: evolution; 2.1 State irresponsibility; 2.2 Responsibility with State common civil liability; 2.3 Theory of the administrative or anonymous liability; 2.4. Theory of the administrative risk; 2.5 Theory of full risk; 3 Brief history of the Civil Responsibility of the State in Brazil; 4 Civil Responsibility of

the State in the Constitution of 1988: theory of the administrative risk; 4.1 Concept, substantiation and burden of proof; 4.2 Comprehensiveness; 4.2.1 Active subject; 4.2.2 Passive subject; 5 Excluding causes of the State civil responsibility; 5.1 Victim's guilt; 5.2 Fortuitous case and force majeure; 5.3 Third-party guilt; 5.4 Regular law practice and strict performance of legal obligation; 6 Cases in which that are not to be accepted the exclusive; 7 Final considerations; References.

**Resumo:** O presente estudo se propõe a dissertar sobre a responsabilidade extracontratual do Estado, definida por Diógenes Gasparini (2011, p. 1109) como “a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável”, com foco nas causas excludentes da responsabilidade por atos comissivos. O alcance do objetivo requer que se debruce sobre o histórico da concepção da responsabilidade civil, passando por sua evolução desde os tempos do absolutismo, em que prevalecia a teoria da irresponsabilidade do Estado, até os dias de hoje, mostrando como a legislação brasileira, a começar pela Constituição Federal de 1988, tratou do tema.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil. Responsabilidade extracontratual. Excludentes da Responsabilidade. Culpa da vítima. Força maior e Caso Fortuito.

**Abstract:** The present study aims to discourse about the non-contractual responsibility of the State, defined by Diógenes Gasparini (2011, p. 1109) as “the obligation which is attributed to State of recomposing the damage caused to third-parties due to the comissive or omissive unilateral behavior, legitimate or illegitimate, material or juridical, which may be imputable to it”, focusing on the excluding causes of responsibilities due to comissive conducts. The range of the goal requires to look into the history of the civil responsibility conception, through its evolution since the absolutism era, in which the theory of the State irresponsibility prevailed, until current days, showing how the Brazilian legislation, since the Federal Constitution of 1988, has dealt with the topic.

**Keywords:** Civil responsibility. Non-contractual responsibility. Excluding responsibilities. Victim's guilt. Force Majeure and Fortuitous case.

## 1 Introdução

Aborda-se, neste trabalho, a responsabilidade civil do Estado, instituto de vital importância na relação com os administrados, consistindo na obrigação de indenizar dano patrimonial que seus agentes, atuando em seu nome, causem aos particulares. A responsabilidade civil é também conhecida como extracontratual, exatamente para se diferenciar da responsabilidade contratual, tratada no estudo dos contratos administrativos, que é fixada e se resolve com base nas cláusulas do contrato.

A importância do tema exsurge da necessidade de que os administrados que sofrem danos patrimoniais decorrentes da atividade da Administração sejam indenizados, despontando a teoria da responsabilidade objetiva do Estado como um eficiente meio de aplicação da justiça diante da desigualdade jurídica existente entre o particular e o Estado.

A responsabilidade administrativa, ao contrário do que acontece no Direito Privado, não se restringe ao ato ilícito (contrário à lei), podendo decorrer de atos ou comportamentos que, mesmo lícitos, causem a determinadas pessoas ônus maior do que o imposto às demais.

No tocante à nomenclatura utilizada para denominar o instituto, Diógenes Gasparini assevera que

[...] alguns autores preferem, em lugar do Estado, usar a expressão “Administração Pública”. [...] Nós preferimos dizer responsabilidade civil do Estado, visto que o dano pode advir de atos legislativos ou judiciais, e não só de atos e fatos administrativos, como essa expressão parece induzir, em que pesem as críticas levantadas por certos autores (GASPARINI, 2011, p. 1108).

No entanto, a abordagem da responsabilidade civil do Estado por atos legislativos ou judiciais não será objeto deste estudo, que se restringe aos atos administrativos.

A responsabilidade extracontratual do Estado tem sua origem no Direito Civil e, como regra geral, pressupõe os seguintes elementos, conjuntamente:

- a) atuação lesiva culposa ou dolosa do agente – culpa em sentido amplo;
- b) ocorrência de dano patrimonial ou moral;
- c) nexos de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente, confirmando que o dano de fato decorreu de sua ação (ou de sua omissão ilícita, no caso de o agente ter o dever de agir – aspecto não abordado no presente trabalho).

Este trabalho aborda especificamente as causas excludentes da responsabilidade por condutas comissivas, propondo-se a responder às seguintes questões:

- As causas excludentes da responsabilidade são admitidas no Direito brasileiro?
- Em caso positivo, quais são elas?
- Os critérios para sua admissão estão previstos na legislação ou na jurisprudência?

A obtenção de respostas para essas questões requer que se produza um breve relato acerca do histórico e da evolução do conceito de responsabilidade civil ou extracontratual, passando pelas suas diversas acepções até se chegar à admitida atualmente, inclusive na Constituição de 1988, para finalmente se abordar as causas excludentes da responsabilidade civil em si.

## **2 Histórico da Responsabilidade Civil: evolução**

Este tópico detém-se sobre os principais aspectos da Responsabilidade Civil no mundo, com ênfase na evolução da responsabilidade do Estado e nas teorias que a explicam.

### **2.1 Irresponsabilidade do Estado**

Em uma primeira visão, cujo ápice ocorreu sob os regimes absolutistas, o Estado não se responsabilizava pelos atos de seus agentes que lesionassem os particulares. Essa teoria tinha como fundamento a ideia – defendida pelos ingleses – de que o Estado não podia lesar seus súditos, pois o rei não cometia erros (*The king can do no wrong*), como explicam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012). Em uma visão mais ampla, o fundamento principal de tal teoria era a ideia da soberania, segundo a qual o Estado exerce autoridade incontestável sobre o súdito.

Como os agentes públicos representavam a vontade do rei, seus atos eram, em última análise, atos do rei, e como tais não admitiam erros, não podendo, dessa forma, ser considerados lesivos aos súditos. Concebia-se que o Estado exercia autoridade incontestável sobre os súditos; assim, qualquer responsabilidade que lhe fosse atribuída significaria colocá-lo no mesmo patamar do súdito, em flagrante desrespeito a sua soberania.

Sucintamente, segundo o administrativista Yussef Said Cahali (1996, p. 18):

[...] nesta fase histórica, inexistia a questão da responsabilidade civil do Estado: a irresponsabilidade aparece como um axioma cuja legitimidade não é posta em dúvida; a existência de uma responsabilidade pecuniária a cargo do patrimônio público é considerada como entrave perigoso à liberdade dos serviços; na ordem patrimonial, os administrados não têm à sua disposição senão a ação ressarcitória contra o agente causador do dano, ainda assim sujeitos à autorização do Estado e expostos à insolvabilidade do funcionário (CAHALI, 1996, p. 18).

No entanto, a não responsabilização do Estado não implicava o desamparo total dos administrados, pois existiam leis que admitiam a obrigação de indenizar em casos específicos – a exemplo da lei francesa, que acolhia a responsabilidade por danos resultantes de atos de gestão do domínio privado do Estado. Além disso, admitia-se a responsabilidade do agente público quando fosse diretamente imputado pelo dano causado.

Essa doutrina somente possui valor histórico, encontrando-se inteiramente superada, mesmo nos Estados Unidos e na Inglaterra, últimos países a abandoná-la. Essa superação aconteceu no século XIX e hoje, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “Todos os povos, todas as legislações, doutrina e jurisprudência universais reconhecem em consenso pacífico o dever estatal de ressarcir as vítimas de seus comportamentos danosos.” (apud GASPARINI, 2011, p. 1112).

## 2.2 Responsabilidade com culpa civil comum do Estado

Essa doutrina sofreu forte influência do liberalismo, que ressaltava o individualismo. Expressando esse ideal, pretendeu equiparar o Estado ao indivíduo, defendendo que respondesse pelos danos que causasse nas mesmas hipóteses em que o faria o particular. Segundo Gasparini (2011, p. 112), no âmbito dessa teoria “o Estado e o particular eram, assim, tratados de forma igual. Ambos, em termos de responsabilidade patrimonial, respondiam conforme o Direito Privado”.

Atuando por meio de seus agentes, somente se imporia ao Estado a obrigação de indenizar quando esses agentes agissem com culpa ou dolo. O ônus de demonstrar a existência desses elementos subjetivos recaía sobre o particular, dificultando, portanto, a prática da responsabilidade do Estado, pois exigia muito dos administrados, não satisfazendo, assim, os interesses de justiça.

Nessa segunda fase, no entendimento de Yussef Said Cahali (1996, p. 20), “[...] a questão se põe parcialmente no plano civilístico: para a dedução da responsabilidade pecuniária do Poder Público, faz-se apelo às teorias do Código Civil, relativas aos atos dos prepostos e mandatários”. Nesse contexto, evoluiu-se para a culpa administrativa.

## 2.3 Teoria da culpa administrativa ou anônima

Terceira fase evolutiva das teorias de responsabilização do Estado – da publicização da culpa ou teoria da culpa administrativa (*faute du service*, na doutrina francesa). Segundo Alexandre de Moraes (2002, p. 95), “foi o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva atualmente adotada pela maioria dos países ocidentais”, ao que Yussef Said Cahali (1996, p. 17) arremata: “a questão se desabrocha e se desenvolve no plano próprio do direito público; uma concepção original, desapegada do direito civil, forma-se progressivamente no quadro jurídico da *faute* e do risco administrativo”.

Nessa teoria, para consolidar-se o dever do Estado de indenizar o dano sofrido pelo particular, necessária a comprova-

ção da falta do serviço, que poderá ocorrer por inexistência, mau funcionamento ou retardamento do serviço.

Destarte, não se trata mais de perquirir a culpa subjetiva do agente público, mas um elemento objetivo - a falta na prestação do serviço. Por isso a culpa não é mais subjetiva do agente, mas uma culpa anônima ou administrativa, decorrente objetivamente de uma das três formas da falta de serviço. Faz-se, portanto, distinção entre a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, e a culpa anônima do serviço público.

Um exemplo dessa teoria recorrente na doutrina é o de um incêndio em um prédio, para cujo enfrentamento os bombeiros são acionados. Para se responsabilizar o Estado, ensejando que indenize o prejuízo sofrido pelos particulares no incêndio, não será necessário aferir se os bombeiros – agentes que atuam em nome do Estado – agiram com culpa (esta subjetiva), mas comprovar objetivamente a falta do serviço, em uma de suas três modalidades: a) inexistência: se no lugar não houver o serviço de bombeiros; b) mau funcionamento: se, ao chegarem no local do incêndio e tentarem apagá-lo, por exemplo, perceberem que a mangueira está quebrada, não permitindo a saída de água; ou c) retardamento do serviço: quando os bombeiros finalmente chegaram, o prédio já havia sido todo consumido pelo fogo.

A comprovação da ocorrência de uma das três modalidades da falta do serviço cabe ao particular prejudicado que pretender fazer jus à indenização pelos danos de que foi vítima.

## 2.4 Teoria do risco administrativo

Na sequência, chega-se à quarta fase, na qual se evidencia a consagração da Teoria do Risco Administrativo ou da Responsabilidade Objetiva em que, uma vez constatado o nexo causal entre o dano sofrido pelo administrado e o ato do agente, exsurge a responsabilidade estatal.

Tal teoria teve início após o famoso caso Blanco, ocorrido em Bordeaux, França, em 1873, considerado o *leading case* do tema. Agnés Blanco, de 5 anos, foi atropelada ao atravessar a rua por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, que saiu subitamente de dentro do estabelecimento, tendo uma perna amputada. Inconformado, seu pai entrou com

uma ação de indenização – reparação de danos – contra o Estado, e como na França a jurisdição é dividida, surgiu um conflito sobre a competência para o caso: se seria da jurisdição judicial (causas entre particulares e civis) ou da jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte). No final, a jurisdição administrativa prevaleceu, lançando as bases da Teoria do Risco Administrativo.

No âmbito dessa doutrina, para que se estabeleça a responsabilidade do Estado, não será mais necessário comprovar a falta do serviço ou a culpa de agente público: basta que haja o dano, sem que para ele tenha concorrido o particular. Portanto, a culpa da Administração é presumida, desde que haja o nexo direto de causalidade entre o dano e o fato do serviço.

Para se eximir da obrigação de indenizar, o Estado terá que comprovar a existência de alguma causa excludente de sua responsabilidade – objeto do presente estudo –, como culpa da vítima ou fato maior, entre outras que serão a seguir abordadas. O ônus dessa prova cabe, desse modo, à Administração.

Na teoria do risco administrativo o Estado obrigatoriamente indeniza o particular, a quem não mais compete comprovar a culpa da Administração.

De logo, cumpre ressaltar que essa é a teoria que vem sendo adotada no Brasil desde a Constituição de 1946, como o próximo tópico tratará mais amplamente, remetendo-se para lá as considerações acerca do tema.

## 2.5 Teoria do risco integral

Na teoria do risco integral, a responsabilidade civil do Estado é levada ao seu estágio mais extremo: basta que exista o dano e o nexo causal para que o Estado tenha que indenizar, não se admitindo causa excludente de sua responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima. Em síntese, basta, segundo Gasparini (2011, p. 1114), “o simples envolvimento do Estado no evento”.

O exemplo a seguir ilustrará melhor a teoria: imagine-se um acidente em que tenha havido a colisão de um veículo conduzido por um agente público em exercício de sua função, como uma ambulância, com um veículo conduzido por um particular. Mesmo que o Estado provasse que a culpa decorreu exclusiva-



mente da vítima, que se encontrava, por exemplo, embriagada, ainda assim teria que indenizar o prejuízo causado.

Para o professor José dos Santos Carvalho Filho, a teoria do risco integral é “injusta (RT, 589:197, 738:394), absurda e inadmissível no direito moderno”, razão pela qual, segundo Hely Lopes Meirelles, “jamais foi adotada em nosso ordenamento jurídico” (apud ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 776).

### **3 Breve histórico da Responsabilidade Civil do Estado no Brasil**

A teoria da irresponsabilidade do Estado não foi aplicada pelo Direito brasileiro, conforme registra Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 648): “mesmo não havendo normas legais expressas, os nossos tribunais e doutrinadores sempre repudiaram aquela orientação”.

As Constituições de 1824 e 1891 não fizeram qualquer previsão acerca da responsabilidade do Estado – apesar da existência de leis ordinárias nesse sentido –, concebida pela jurisprudência da época como solidária com as dos funcionários. A Constituição de 1891, embora omissa a esse respeito, dispôs em seu artigo 82 que “os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelas obras e omissões em que incorrem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”.

O Código Civil de 1916 explicitou essa responsabilidade, dispondo em seu artigo 15 que:

[...] as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de 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.

Consoante exposto por Yussef Said Cahali,

[...] tem-se como certo, porém, que o dispositivo, no contexto individualista que remarca o nosso Código

Civil, não terá ultrapassado os limites da teoria civilística da responsabilidade do Estado, só a reconhecendo quando tivesse ocorrido dolo ou culpa do funcionário-representante (CAHALI, 1996, p. 29).

A Constituição de 1934 adotou o princípio da responsabilidade solidária entre o Estado e o funcionário, estatuindo, em seu artigo 171, que os funcionários públicos seriam responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos, prevendo, em seus parágrafos, a citação do funcionário acusado como litisconsorte e a execução contra este pela Fazenda, após a sentença.

O princípio da responsabilidade solidária entre o Estado e o funcionário também foi previsto na Constituição de 1937.

Apenas com a Constituição de 1946 ocorreu a adoção expressa do princípio da responsabilidade objetiva do Estado, com previsão em seu artigo 194, segundo o qual “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”, e cujo parágrafo único assim dispôs: “Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”.

A Constituição de 1967 reproduziu os mesmos termos estatuídos no artigo 194 da Carta anterior, acrescentando que a ação regressiva seria cabível nos casos de dolo ou culpa, texto reproduzido no artigo 107 da Emenda Constitucional de 1969.

Na Constituição Federal de 1988 prevalece a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, que teve sua extensão ampliada em conformidade com o disposto no artigo 37, § 6º:

As pessoas jurídicas de direito privado 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.

O constitucionalista José Afonso de Silva (2007, p. 675) discorre sobre o maior tecnicismo da Constituição Federal vigente,

“[...] primeiro por incluir no campo da responsabilidade objetiva todas as pessoas que operam serviços públicos, segundo por ter abandonado o termo ‘funcionário’, que não exprimia adequadamente o sentido da norma, substituído agora pelo termo preciso ‘agente’”.

## **4 Responsabilidade Civil do Estado na Constituição de 1988: teoria do risco administrativo**

O tópico em construção debruça-se sobre os principais aspectos da Responsabilidade Civil do Estado no âmbito da Carta Magna de 1988, com destaque para a teoria do risco administrativo.

### **4.1 Conceito, fundamentação e ônus da prova**

O retro mencionado artigo 37, § 6º da atual Constituição aborda a responsabilidade objetiva da Administração na modalidade do risco administrativo, expressamente consagrada. Também o artigo 43 do Código Civil de 2002 prevê essa modalidade de responsabilidade, não abrangendo, no entanto, as pessoas jurídicas de Direito Privado, mesmo quando prestadoras de serviço público, expressamente mencionadas no artigo 37, § 6º da CF, *in verbis*:

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.

Como já exposto, a responsabilidade civil do Estado em tal modalidade é presumida, bastando, para tanto, a comprovação do dano.

O fundamento para tal doutrina, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais, que

[...] encontra raízes no art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, segundo o qual “para a manutenção da força pública e para as despesas de administração, é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades” (DI PIETRO, 2011, p. 651).

Assim, não se admite que uma pessoa sofra um ônus maior do que o suportado pelas demais. Se isso ocorrer, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais. Por tal motivo, o Estado tem o dever de indenizar o prejudicado, usando, para tanto, recursos do erário.

Nesse contexto o dano, para essa teoria, tem que ser: a) específico, ou seja, atingir apenas um ou alguns membros da sociedade como um todo; e b) anormal, por superar os inconvenientes já esperados, tidos como normais, da atuação estatal.

Por último, o ônus de provar a existência de excludente da responsabilidade civil é do próprio Estado, decorrente do fato de a sua responsabilidade ser, em regra, objetiva, como expõe Rui Stoco (apud GASPARINI, 2011, p. 1117): “em casos que tais o ônus da prova é invertido: ao Estado é que compete provar a existência de uma causa de exclusão da responsabilidade”.

## **4.2 Abrangência**

Neste subtópico abordam-se os sujeitos ativo e passivo da conduta danosa.

### **4.2.1 Sujeito ativo**

O sujeito ativo, por essa classificação, é quem causa o dano e que tem, conseqüentemente, o dever de indenizar.

A responsabilidade objetiva, na modalidade do risco administrativo, aplica-se aos atos comissivos de todas as pessoas jurídicas de direito público – Administração Direta, autarquias, fundações públicas de direito público – e também aos das pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, das fundações públicas de direito privado que prestem serviços públicos, e das pessoas privadas delegatárias de serviços públicos (concessioná-

rias, permissionárias e autorizadas).

Estão excluídas, portanto, as empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, e não de serviços públicos, respondendo, assim, da mesma forma que as demais pessoas privadas pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, sob a regulação do Direito Civil ou Comercial.

Percebe-se, dessa forma, que quando o artigo 37, § 6º da Constituição Federal fala em agentes, não se limita aos servidores públicos das pessoas jurídicas de Direito Público, abrangendo também os empregados das entidades de Direito Privado que prestam serviços de interesse público.

Por último, é imprescindível que, ao causar o dano, o agente público esteja agindo na qualidade de agente público, não importando se sua conduta se encontra dentro, fora ou além de sua competência legal.

#### 4.2.2 *Sujeito passivo*

Por outro lado, encontra-se no polo passivo da conduta danosa o particular que sofreu o dano, e, como prejudicado, deverá ser indenizado objetivamente pelo Estado.

Literalmente, no artigo 37, § 6º da Carta Magna brasileira, a expressão usada é “terceiros”, suscitando uma dúvida sobre se quanto às prestadoras de serviço público, abrangeria somente os terceiros usuários do serviço ou também os terceiros não usuários atingidos pelo dano.

Anteriormente o Supremo Tribunal Federal (STF) adotava o entendimento de que

[...] a responsabilidade objetiva das prestadoras de serviço público não se estende a terceiros não usuários, já que somente o usuário é detentor do direito subjetivo de receber um serviço público ideal, não cabendo ao mesmo, por essa razão, o ônus de provar a culpa do prestador do serviço na causação do dano (RE 262.651-1/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, 6/5/2005).

No entanto, tal entendimento foi substituído por outro exarado no Plenário do STF em 26 de agosto de 2009, segundo o qual

“há responsabilidade civil objetiva das empresas que prestem serviço público mesmo em relação aos danos que sua atuação cause a terceiros não usuários do serviço público” (RE 591.874/MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 26/08/2009).

As justificativas apresentadas apontaram que o dispositivo constitucional não distingue entre terceiros não usuários ou usuários, logo, diante do princípio da isonomia, tal interpretação não poderia ser feita restritivamente, pois tanto usuários como não usuários podem sofrer dano decorrente da ação administrativa do Estado, devendo ser indenizados da mesma forma. O entendimento anterior, restritivo, violava o próprio conceito de serviço público que, como tal, tem caráter geral, alcançando todos os indivíduos sem restrições, beneficiários ou não da ação estatal.

Atualmente, portanto, basta a classificação do sujeito ativo – prestador do serviço público - e não mais a do sujeito passivo, sendo irrelevante perquirir se a vítima do dano é ou não usuária do serviço. Assim, segundo Alexandre de Moraes (2002, p. 241), “não haverá, tampouco, responsabilidade da Administração Pública nos casos em que o agente causador do dano seja realmente um agente público, mas a sua atuação não esteja relacionada à sua condição de agente público”.

## 5 Causas excludentes da responsabilidade civil estatal

Conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca do nexos de causalidade como fundamento da responsabilidade civil estatal, “[...] esta deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única”. Como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 716.674, MG, a inexistência do nexos de causalidade libera o Poder Público da obrigação de indenizar.

Diógenes Gasparini acrescenta que o rigor da responsabilidade objetiva resta

[...] suavizado mediante a prova, feita pela Administração Pública, de que a vítima concorreu, parcial ou totalmente, para o evento danoso, ou de que este não teve origem em um comportamento do Estado (foi cau-

sado por um particular). Essas circunstâncias, conforme o caso, liberam o Estado, total ou parcialmente, da responsabilidade de indenizar (GASPARINI, 2011, p. 114).

As causas excludentes da responsabilidade civil estatal não têm previsão legal, como mostra o artigo 37, § 6º da Constituição Federal, que nada dispõe sobre a sua existência. São, portanto, criações da doutrina e da jurisprudência para excluir ou atenuar a responsabilidade objetiva do Estado em certas ocasiões cujas circunstâncias o justifiquem, umas mais aceitas na jurisprudência que outras, como se verá a seguir, pela análise separada de cada uma delas.

Cumprе ressaltar que a culpa da vítima – total ou concorrente –, o fato maior e o caso fortuito são as excludentes mais consolidadas, doutrinária e jurisprudencialmente.

### 5.1 Culpa da vítima

A culpa da vítima pode se caracterizar como exclusiva ou concorrente com o Poder Público, na medida em que sua participação romper o nexo causal entre a atuação do agente administrativo e o dano.

Assim, em caso de culpa exclusiva da vítima o Estado não responde, como no caso ilustrativo de vítima que, com tendências suicidas, se atira sob as rodas de uma ambulância pertencente ao Estado. Nessas circunstâncias, não cabe indenização advinda do Estado, pois claramente não está presente o nexo causal entre a ação do Estado e o dano causado.

Por outro lado, em caso de culpa concorrente com a do Poder Público, haverá atenuação da responsabilidade, repartindo-se o *quantum* da indenização entre ambos, visto que o Estado não foi o único responsável pelo resultado danoso. É o que dispõe o artigo 945 do atual Código Civil:

Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.

Nesse caso, o dano tem origem dupla: na ação do Estado e no comportamento da vítima. É o que Celso Antônio Bandeira de Mello chama de “o problema das concausas”, tendo como consequência, segundo Gasparini (2011, p. 1116), que ao restar “provado, pois que a vítima participou, de algum modo, para o resultado gravoso, exime-se o Estado da obrigação de indenizar, na exata proporção dessa participação”. É o que mostra a seguinte jurisprudência:

RESPONSABILIDADE CIVIL ACIDENTE DE TRÂNSITO INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL E MATERIAL CULPA CONCORRENTE VÍTIMA EMBRIAGADA RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Havendo culpa concorrente da vítima fatal do acidente, o valor da indenização dos danos materiais e morais deve ser reduzido. (57380820098260566 SP 0005738-08.2009.8.26.0566, Relator: Clóvis Castelo, Data de Julgamento: 15/10/2012).

Sobre as excludentes caso fortuito e força maior, serão melhor compreendidas no próximo tópico.

## 5.2 Caso fortuito e força maior

A linha que divide o conceito de caso fortuito do conceito de força maior é bastante tênue, até mesmo inexistente, para alguns doutrinadores. Em sua origem, o caso fortuito era associado a um evento imprevisível, enquanto a força maior dizia respeito a eventos inevitáveis decorrentes da atuação direta do homem. Na prática, em ambas as circunstâncias o resultado era o mesmo: inevitável, ou porque impossível de ser previsto, ou porque, mesmo se o fosse, não se poderia impedir seu acontecimento.

No direito posto no Código Civil brasileiro de 2002 o caso fortuito e a força maior não sofrem distinção, ambos considerados eventos, de origem humana ou natural, que não poderiam ser evitados, conforme consta no parágrafo único do artigo 393:

Art. 393. [...] Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.



Não só o Código Civil, como também as Leis administrativas, a exemplo da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, não fazem tal distinção, como se evidencia no artigo 44 do Diploma em comento:

Art. 44. [...] Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.

A Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, também encara ambos os eventos como semelhantes:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Assim também na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Carta Magna:

Art. 38. [...] § 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

[...]

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior; [...]

E na Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

[...]

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; [...]

Também a jurisprudência pátria não faz distinção entre caso fortuito e força maior. Nesse sentido, desde que o dano decorra exclusivamente da ocorrência de tais eventos, enquadrar-se-á a situação como causa excludente da responsabilidade extracontratual do Estado, sendo esta objetiva, na modalidade do risco administrativo. Foi esse o entendimento do Min. Celso de Mello no REsp. 603.626, MS, transparecendo o posicionamento dominante no Superior Tribunal de Justiça em seu voto, cujo trecho esclarecedor merece ser destacado:

É certo, no entanto, que o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima. (RDA 137/233 – RTJ 55/50 – RTJ 163/1107-1109. 11/10/2004).

O fundamento para a caracterização da força maior e do caso fortuito como excludentes da responsabilidade civil é o fato de elas afastarem o nexos de causalidade, elemento essencial para configurar a responsabilidade extracontratual na modalidade de risco administrativo.

Veja-se um dos exemplos usados pela doutrina para ilustrar essa assertiva: agentes públicos vão proceder à derrubada de

uma árvore já morta que representa risco de cair em cima de algum carro em uma rua. Tomam todas as precauções devidas, de acordo com as normas técnicas, para que de sua ação não resulte nenhum dano. No entanto, no exato momento em que iniciam o corte do tronco, uma violenta rajada de vento – imprevisível e irresistível – derruba-o para o lado oposto do previsto, fazendo-o cair em cima de uma casa.

Nesse exemplo, o caso fortuito ou a força maior – sem distinção, já que não sofrem distinção nem nas leis como na jurisprudência – romperiam o nexo de causalidade entre a atuação administrativa e o dano sofrido.

Observe-se que mesmo nas hipóteses de ocorrência de força maior ou de caso fortuito, se restar comprovado que o Estado foi omissivo, caberá a responsabilização estatal. Pode-se ilustrar esse entendimento com uma limpeza de esgotos não realizada, que provoca o entupimento da rede de escoamento por ocasião de uma enchente, que, por sua vez, resulta em danos a terceiros em razão dos alagamentos produzidos, aplicando-se, por cabível, o artigo 37, § 6º da CF.

Esse o entendimento cediço na jurisprudência, como transparece no seguinte julgado, tido como clássico para sedimentar decisões nesse sentido:

Não se responde a Prefeitura Municipal por danos causados por enchentes, se não provado que elas decorreram de defeitos técnicos de córrego, mas resultaram de precipitação pluviométrica excepcional. (TJSP, 2ª C., 02/02/58, RT 275/319).

Como o presente trabalho atem-se às excludentes da responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas, não se aprofundará no tema por condutas omissivas.

### 5.3 Culpa de terceiro

É possível que o dano seja causado não em face da conduta do agente ou da vítima, mas de terceiro, aqui entendido como qualquer pessoa que não a vítima ou o responsável, podendo ser fator que isente a responsabilidade civil.

Há divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à caracterização da culpa de terceiro como excludente da responsabilidade civil por condutas comissivas, sendo a maior corrente adepta do seu não enquadramento nesses casos específicos, salvo, segundo Diógenes Gasparini (2011), a hipótese de comportamento estatal culposo.

A própria legislação também aponta nesse sentido, como demonstra o exemplo citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011): no caso de deterioração ou destruição de coisa alheia ou lesão à pessoa a fim de remover perigo iminente (artigo 188, II, CC), a regra é a responsabilização de quem praticou esses atos. A culpa da vítima é admitida como excludente dessa responsabilidade (artigo 929, CC); porém, a culpa de terceiro não o é, pois contra ele é possível apenas exercer o direito de regresso, como se evidencia no texto do artigo 930 do Diploma Civilista de 2002:

Art. 930. No caso do inciso II do art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado.

No caso da responsabilidade contratual, a não admissão da culpa de terceiro como excludente da responsabilidade é expressa, por exemplo, no caso de transporte, como mostra a Súmula nº 187 do STF: “A responsabilidade contratual do transportador pelo acidente com o passageiro não é ilidida por culpa de terceiro, contra o qual tenha ação regressiva.”.

Esse parece ser o entendimento prevalecente no caso da responsabilidade extracontratual por condutas comissivas: a culpa de terceiro não é suficiente para exonerar o dever de indenizar do Estado, mas permite a ação de regresso em face do terceiro, como expressa o artigo 930 do Código Civil mencionado anteriormente.

No entanto, a única forma de a culpa de terceiro excluir a responsabilidade civil do causador direto do dano é se houver o rompimento total do nexo de causalidade existente entre a conduta do agente e o dano causado. Assim, o terceiro é o único responsável pela concretização do dano. Nesses casos, porém, a

culpa do terceiro equipara-se ao caso fortuito, sendo imprevisível e inevitável. É o que mostra a seguinte jurisprudência:

Processual Civil. Indenização. Danos materiais e morais. Serviço de telefonia. Rompimento do cabo de transmissão. Fato de terceiro. Ausência de nexo de causalidade. Indenizações indevidas. Recurso especial. Necessidade de reexame de provas. A responsabilidade civil das prestadoras de serviços públicos é objetiva, o que se traduz em que, cabe a elas, comprovar a sua não culpa ou inexistência de nexo de causalidade, como aqui ocorreu, por fato exclusivo de terceiro. Aplicação da Súmula n.º 07/STJ. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental no Agravo de Instrumento Nº 559.058 - RJ 2003/0190750-8).

Quanto aos atos de multidão, como no caso de danos perpetrados por pessoas reunidas em eventos destinados a protestar por alguma coisa, também há divergência sobre se seria caso de culpa de terceiro ou caso fortuito. De qualquer forma, haveria a exclusão da responsabilidade do Estado em regra, a não ser em caso de omissão, por exemplo, das forças policiais que, mesmo sabendo do tumulto, não se encaminhavam ao local para impedir os danos que particulares pudessem sofrer.

#### **5.4 Exercício regular de direito e estrito cumprimento de dever legal**

A doutrina não costuma diferenciar exercício regular de direito e estrito cumprimento de dever legal, e embora o último não esteja explicitamente previsto no Código Civil, considera-se que se insere no conceito de exercício regular de direito previsto na segunda parte do artigo 188, I:

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido; [...]

O agente causador do dano, dessa forma, age amparado por um dispositivo da lei que lhe permite atuar nesse sentido.

Desde que não haja excesso, caracterizando o abuso de direito, não há responsabilidade civil, pois o agente somente está exercendo regularmente um direito seu.

É o caso, por exemplo, de um agente da alfândega que atua na fiscalização de bagagem de um passageiro, desde que não haja excesso em sua conduta.

## **6 Casos em que não são admitidas as excludentes**

Como atesta Diógenes Gasparini (2011, p. 1115), “em certos eventos, o fato de os danos não terem sido causados pelo Estado não o libera da responsabilidade de indenizar se o comportamento público em relação a eles foi culposo ou doloso”.

As excludentes não alcançam os danos ocasionados por omissão da Administração, cuja indenização, se cabível, é regulada pela teoria da culpa administrativa. Por exemplo, no caso de chuvas torrenciais que causam danos a particulares pelo motivo de o Estado não ter limpado os bueiros da cidade. Segundo Di Pietro (2011), a responsabilidade nesse caso não seria objetiva, mas o Estado incorreria em culpa civil, decorrente do mau funcionamento do serviço prestado.

Assim também ocorre nas situações em que o Estado tem o dever de guarda ou tutela de determinadas pessoas ou coisas e, omitindo-se, ocorrem danos. Por conta disso, a jurisprudência tem admitido a responsabilidade estatal em casos de assassinato de preso por outro detento (STF, AI 512.698, DJ 24/12/2006) e de danos causados a alunos no interior de escolas públicas (STJ, REsp 1.101.213, DJe 27/04/2009). Em casos tais, não se poderia invocar, por exemplo, força maior como excludente da responsabilidade.

## **7 Considerações finais**

O Direito não é estático, está sempre em evolução, visto que acompanha a sociedade. Assim, à medida que a sociedade vai evoluindo, o Direito tem que segui-la, adaptando-se a ela. Certo é que essa adaptação, por vezes, é um pouco tardia, levando-se em conta os traços ainda conservadores do Direito; logo, muitas vezes as mudanças são mais perceptíveis na análise da jurisprudência.

Assim aconteceu com as causas excludentes da responsabilidade extracontratual: foram surgindo timidamente na doutrina e na jurisprudência, tornando-se algumas delas – como a culpa da vítima, a força maior e o caso fortuito –, na atualidade, consolidadas. Outras não tiveram o mesmo destino, sendo a sua conceituação ainda alvo de divergências e confusões, como a culpa de terceiro. A previsão das causas excludentes da responsabilidade civil na legislação ainda é inexistente, mas o seu uso nos Tribunais pátrios é cediço. O Legislador, quase sempre um passo atrás do Judiciário, deve, com o tempo, atualizar-se nesse sentido.

Ao se traçar o histórico da responsabilidade civil, apresentando-se a evolução das teorias que versam sobre o assunto, pôde-se perceber como uma prática hoje considerada absurda – a da irresponsabilidade do Estado, consistindo na sua completa ausência do dever de indenizar – anteriormente era tão comum. Da mesma forma pode-se conjecturar que se hoje a teoria do risco integral é tida para muitos como absurda, quem sabe como será vista no futuro. Sem se poder fazer previsões, dá-se pelo menos como certo que o Direito há de se adaptar às novas exigências da sociedade e evoluir, principalmente na busca de maior justiça, tendo em vista a desigualdade existente entre o Estado e o particular.

## Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 25 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2014.



\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos estados Unidos do Brasil. 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso em: 15 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 maio 2014.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.