

A PRESCRIÇÃO NOS CASOS DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Leandro Peixoto Medeiros¹

Resumo: O presente estudo objetiva analisar as controvérsias relativas ao prazo de prescrição aplicável às pretensões indenizatórias em face da Fazenda Pública. Para tanto, a pesquisa busca avaliar o aparente conflito normativo que envolve, de um lado, o Decreto nº 20.910/1932 e a Lei nº 9.494/1997, os quais estipulam prazo de prescrição quinquenal contra o Estado, e, de outro, o Código Civil de 2002, que instituiu prazo de prescrição trienal para a pretensão de reparação civil, sem excluir de seu texto as pessoas jurídicas de direito público. O debate proposto busca realizar uma interpretação jurídica que observe os fins primordiais dos referidos instrumentos normativos, em conformidade com os valores que fundamentam a atual ordem constitucional, a exemplo da isonomia e da razoabilidade. Valendo-se das considerações já feitas pela doutrina mais abalizada, sem descurar do tratamento jurisprudencial conferido ao tema, sobretudo pelo Superior Tribunal de Justiça, o trabalho desenvolve reflexão sobre os dispositivos legais que permeiam o citado impasse normativo, a fim de alcançar resultado que, além de consentâneo com o ordenamento jurídico-positivo, melhor atenda aos reclames da justiça.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Prescrição. Decreto nº 20.910/1932. Código Civil de 2002.

Abstract: The present study has as purpose to analyze the controversies about limitation period of action for damages against the State. To do this, the search evaluates the apparent norma-

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogado.

tive conflict between, in one side, Decree 20.910/32 and Law 9.494/97 that instituted limitation period of five years to action for damages against the State and, in the other side, Civil Code of 2002 that instituted limitation period of three years, without specifying the application of the period for the State. The debate aims to do a juridical interpretation that observes the essential purposes of the normative instruments, according to constitutional values, like isonomy and reasonableness. According to doctrine considerations and case law about the subject, especially Superior Court of Justice, the work does a reflection about the legal devices applicable to the normative conflict, to find results compatible to legal order and justice.

Keywords: State Civil Liability. Limitation period. Decree 20.910/1932. Civil Code of 2002.

INTRODUÇÃO



As competências constitucionais reservadas ao Poder Público revelam a natureza do modelo de Estado brasileiro, ao qual se atribui a implementação de inúmeros direitos individuais e coletivos, traduzidos na execução contínua de serviços públicos.

Em virtude deste papel ativo do Estado brasileiro, a lhe exigir o exercício efetivo de múltiplas atribuições, é natural a existência de conflitos com seus administrados, os quais, quando não solucionados na via administrativa, ou mesmo quando este caminho nem seja trilhado, inevitavelmente acabam por desaguar nas prateleiras do Judiciário, ainda que hoje muitas delas estejam virtualizadas.

Reflexo disso é o número de demandas ajuizadas em face da Fazenda Pública, as quais, segundo estudo realizado em

2012 pelo Conselho Nacional de Justiça, representam expressiva parcela das ações propostas no Poder Judiciário nacional².

A partir deste panorama, é possível vislumbrar a importância prática da atuação do Estado em juízo, seja como autor, seja como réu. Dentro desta última condição, destacam-se as ações que objetivam efetivar a responsabilidade civil estatal, as quais simbolizam o abandono de uma concepção inatingível de Poder Público, lastreada na máxima *the king can do no wrong* (“o rei não erra”).

Em verdade, a ideia presente na Constituição Federal de 1988 é a de um Estado soberano, mas responsável, que pode ser demandado em juízo quando vier a causar danos à esfera jurídica de terceiros.

Neste sentido, um dos aspectos que compõem a disciplina jurídica da responsabilidade civil estatal é justamente o prazo de prescrição a ser aplicado às pretensões indenizatórias em face da Fazenda Pública. A questão que se procurará discutir no presente trabalho gira em torno de saber em quanto tempo não será mais possível exigir judicialmente uma indenização do Poder Público.

Tratar-se-á, portanto, da prescrição extintiva aplicável ao caso, instituto que fulmina pretensões que não foram exercidas em determinado lapso de tempo, em virtude da inércia de seus agentes.

Desta feita, a controvérsia reside no regramento normativo apto a reger o tema, notadamente face à existência de dispositivos legais aparentemente conflitantes, editados em momentos distintos e que indicam prazos prescricionais diferentes.

Em especial, estamos a falar do Decreto nº 20.910/1932 e da Lei nº 9.494/1997, os quais indicam um prazo prescricional de cinco anos, bem como do Código Civil de 2002 (Lei nº

² BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA Órgãos federais e estaduais lideram 100 maiores litigantes da Justiça. 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>. Acesso em: 14 jun. 2015.

10.406/2002), diploma que estabelece um prazo geral de três anos para a prescrição da pretensão de reparação civil.

Em busca de uma solução para o conflito, serão discutidos critérios interpretativos passíveis de incidência ao caso, bem como se buscará uma exegese condizente com a finalidade dos atos normativos sob análise, respeitando princípios basilares à atual ordem constitucional, como a isonomia e a razoabilidade.

Ao final, demonstrar-se-á o presente entendimento jurisprudencial sobre a problemática exposta, sobretudo a visão do Superior Tribunal de Justiça, considerando o papel constitucional a ele reservado no que diz respeito à interpretação das leis federais.

É sobre a solução deste impasse normativo que nossas próximas linhas irão se debruçar, a fim de que, ao final, seja alcançado o resultado que melhor atenda e concilie os valores jurídicos fundamentais à temática ora proposta.

1. PRAZO GERAL DE PRESCRIÇÃO DA REPARAÇÃO CIVIL

Nas lições de René Savatier, a responsabilidade civil é definida como sendo a obrigação que incumbe a uma pessoa de reparar o dano causado a outrem por ato seu, ou pelo ato de pessoas ou fato de coisas que dela dependam³.

Sendo assim, ocorrido um dano, surge a obrigação de indenizar, cuja exigibilidade pode findar por força da prescrição.

A Lei nº 10.406/02, responsável pela instituição do Código Civil, previu, em seu art. 206, §3º, V, que a pretensão de reparação civil prescreve no prazo de três anos.

³ SAVATIER *apud* FACCHINI NETO, Eugênio. Da Responsabilidade Civil no Novo Código. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 76, nº 1, jan/mar, p.17-63, 2010.

Tal regramento, na medida em que estabeleceu prazo trienal para a prescrição da pretensão de reparação civil, acabou por inovar no ordenamento jurídico, já que, sob a égide do Código Civil de 1916, inexistia regra específica semelhante, sendo aplicável à hipótese o prazo geral de prescrição previsto no art. 177 daquele diploma, que indicava o prazo de vinte anos para as ações pessoais⁴.

Observando a mudança, Sergio Cavalieri Filho comenta sua importância:

Quer se trate de dano material ou moral, a pretensão de reparação civil é uma só, e a partir do Código de 2002 se dá em 3 anos. A inovação afina-se com a orientação que vem sendo seguida por todos os Códigos modernos e com a agilidade dos negócios no mundo atual. Não faz mais sentido aguardar-se 20 anos para o ajuizamento de uma ação indenizatória; isso gera insegurança jurídica e instabilidade nas relações sociais, em lugar de segurança⁵.

Portanto, a partir do Código Civil de 2002, operou-se sensível redução do prazo prescricional aplicável à pretensão de reparação civil, passando de vinte para três anos.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESCRIÇÃO

A responsabilidade civil do Estado tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 37, §6º, determina:

Art. 37. [...]

§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 ca-

⁴ CC/16, Art. 177. As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes e entre ausentes, em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas. (Redação dada pela Lei nº 2.437, de 1955).

⁵ CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 11 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. p. 176.

sos de dolo ou culpa.

De fato, cabe ao Poder Público reparar os prejuízos que venha a gerar na esfera jurídica de terceiros, sejam eles provenientes de atos ilícitos ou não. Nas palavras de Diogenes Gasparini, “pode-se conceituar a responsabilidade civil do Estado 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.”⁶

Sob o aspecto político, esta obrigação acaba por exemplificar a concepção de um Estado limitado pela ordem jurídica. Não é por outro motivo que, no pensamento de Rudolf von Ihering, a figura do Estado aparece como a sociedade na condição de titular de um poder coercitivo regulado e disciplinado, sendo o Direito a disciplina da coação⁷.

É justamente para disciplinar o poder estatal, resguardando-o das arbitrariedades, que o ordenamento constitucional prevê a necessidade de que o Poder Público responda perante terceiros pelos danos que eventualmente venha a gerar.

Desta feita, cumpre ressaltar que, a partir do texto constitucional de 1946, restou consagrada a teoria da responsabilidade objetiva dos entes públicos. Atualmente, pode-se dizer que vigoram duas regras constitucionais quanto à responsabilidade estatal: a da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos e a regra da responsabilidade subjetiva do agente público, principalmente em face da exigência expressa, no âmbito da vigente Constituição, de culpa ou dolo tão somente para o direito de regresso em face do funcionário⁸.

⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1042.

⁷ IHERING *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 76.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas,

Sendo assim, como regra, está consagrada no Brasil a teoria do risco administrativo, segundo a qual

ante as inúmeras e variadas atividades da Administração, existe a probabilidade de danos serem causados a particulares. Embora a Administração realize suas atividades para atender ao interesse de toda a população, é possível que alguns integrantes da população sofram danos por condutas ativas ou omissivas dos seus agentes. Desse modo, se, em princípio, todos se beneficiam das atividades administrativas, todos devem compartilhar do ressarcimento dos danos causados a alguns. Daí se atribuir ao Estado o encargo de ressarcir os danos que seus agentes, nessa qualidade, por ação ou omissão, causarem a terceiros⁹.

A partir do panorama exposto, tem-se que a pretensão indenizatória em face do Poder Público, assim como a grande massa das pretensões, também se submete a prazo prescricional, dado que o direito de exigir ressarcimento do Poder Público por danos que ele venha a causar não deve se perpetuar indefinidamente.

2.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO DA PRESCRIÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

Primeiramente, é preciso esclarecer o significado e alcance do termo “Fazenda Pública”, expressão costumeiramente utilizada por nossa legislação.

Reportando-se ao seu uso mais recente, Leonardo José Carneiro da Cunha elucida que “a expressão Fazenda Pública é utilizada para designar as pessoas jurídicas de direito público que figurem em ações judiciais, mesmo que a demanda não verse sobre matéria estritamente fiscal ou financeira.”¹⁰.

No mesmo sentido, Cândido Rangel Dinamarco sinaliza

2014. p. 722.

⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 434-435.

¹⁰ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 15.

que a palavra “Fazenda Pública” representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público¹¹.

Compreendida a abrangência da expressão Fazenda Pública, resta perquirir o regramento prescricional a que ela está submetida, notadamente para fins de ver extinta uma pretensão indenizatória formulada contra si.

Neste sentido, o tema encontra suas origens no Brasil monárquico, época na qual a Lei nº 243/1841, em seu art. 20, estabelecia a vigência dos capítulos 209 e 210 do Regimento de Fazenda, que estipulavam o prazo de cinco anos para as dívidas contra o Rei e de 40 anos para as dívidas do Rei.

Posteriormente e seguindo a mesma linha, o Decreto nº 857/1851 previu, em seus artigos 1º e 9º, o prazo de cinco anos para as dívidas passivas da Nação e de quarenta anos para as dívidas ativas.

Anos mais tarde, o Decreto nº 3.084/1898, responsável pela Consolidação das leis referentes à Justiça Federal, também trouxe alguns prazos prescricionais específicos para ações de cobrança da dívida passiva da União, mas tidos como excepcionais ou extraordinários¹².

Em 28 de agosto de 1908, o Decreto nº 1.939 ampliou o alcance do Decreto nº 857/1851, estendendo sua aplicabilidade para todo e qualquer direito e ação contra a Fazenda Federal, para além da cobrança de valores meramente pecuniários.

Por sua vez, o Código Civil de 1916 definiu o prazo de cinco anos para a prescrição das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal¹³. A inovação

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. tomo 1. n. 78. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179.

¹² MARTINS, José Eduardo Figueiredo de Andrade. A prescrição aplicável à Administração Pública nos casos de Responsabilidade Civil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Direito Privado Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013. p. 267.

¹³ CC/16, Art. 178. Prescreve: §10. Em cinco anos: VI. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal; devendo o prazo da prescrição correr da data do

ficou por conta da inclusão no texto das Fazendas Estadual e Municipal, algo inédito até então¹⁴.

Ocorre que, em 1932, foi editado o Decreto nº 20.910, o qual, em seu art. 1º, dispôs:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem¹⁵.

Cumprе acrescentar que este prazo de cinco anos não se aplicava às ações reais, tendo inclusive a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob o império do Código Civil de 1916, se pacificado no sentido de que ele só seria pertinente às ações pessoais¹⁶. Imperioso dizer que, atualmente, o STJ segue negando aplicação do prazo quinquenal às ações reais¹⁷.

Neste sentido, registre-se que, às pretensões protetivas de direitos reais em face da Fazenda Pública, aplica-se atualmente a regra geral prevista no art. 205 do Código Civil de 2002, a prever o prazo de dez anos para o fenômeno prescricional quando a lei não lhe haja fixado prazo menor¹⁸.

Outro ponto a ser destacado no Decreto nº 20.910/32 é justamente o conteúdo de seu art. 10, pois preceitua que o “disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.”. Tratou de privilegiar, portanto,

ato ou fato do qual se originar a mesma ação.

¹⁴ MARTINS, *loc. cit.*

¹⁵ Trata-se de texto com força de lei, editado em período no qual o Poder Legislativo encontrava-se concentrado nas mãos do Chefe do Poder Executivo.

¹⁶ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ERE 104.591/RS, Rel. Min. Djaci Falcão, DJU 10/04/87.

¹⁷ Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1300442/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª turma, julgado em 18/06/2013, DJe 26/06/2013; e REsp 1147589/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª turma, julgado em 16/3/2010, DJe 24/3/2010.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1040.

prazos menores que fossem ou viessem a ser previstos em outros instrumentos normativos.

Em prosseguimento, o Decreto-lei nº 4.597/42 expressamente¹⁹ estendeu a prescrição quinquenal prevista acima às “autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos por impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos”²⁰.

Já após a Constituição Federal de 1988, foi editada, em 6 de abril de 2000, a Medida Provisória nº 1.984-16, que acresceu à Lei nº 9.494/97 o art. 1º-C, sendo reeditada sucessivamente até a vigência da Medida Provisória nº 2.180-35/01, que manteve a seguinte redação do dispositivo: “Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.”²¹

Deste modo, com a inclusão do art. 1º-C à Lei nº 9.494/97, a prescrição quinquenal passou também a reger as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, em consonância com o próprio art. 37, §6º da CF/88, que a elas destinou o mesmo regime de responsabilidade aplicável às pessoas jurídicas de direito público.

¹⁹ Registre-se a disciplina da prescrição intercorrente pelo Decreto-lei nº 4.597/1942: “Art. 3º: A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, somente pode ser interrompida uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper; consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio.”.

²⁰ Art. 2º, Decreto-lei nº 4.597/1942.

²¹ Apesar de ultrapassado o prazo de trinta dias sem haver sido reeditada, nem convertida em lei, a MP 2.180-35/01 não perdeu a eficácia, pois a Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.01, em seu artigo 2º, estabeleceu: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Insta dizer que o Parlamento ainda não apreciou a matéria.

Portanto, até a edição do Código Civil de 2002, o lapso prescricional na reparação civil de danos apresentava dois quadros distintos: a regra geral, a prever a prescrição vintenária (art. 177 do CC/16); e os prazos especiais, regulados por leis específicas, como é o caso do lapso de cinco anos para a reparação civil em face da Fazenda Pública (Decreto nº 20.910/32, Decreto-lei nº 4.597/42 e Lei nº 9.494/97), beneficiando-lhe consideravelmente, já que, em bem menos tempo, deparava-se com a extinção da pretensão ressarcitória intentada contra si.

O assunto toma outros rumos com a nova disciplina estabelecida pelo Código Civil de 2002 para a prescrição da pretensão por perdas e danos decorrentes de responsabilidade civil, que provocou “redução brutal do prazo prescricional que antes era de vinte anos, e agora passa a ser de apenas três anos.”²².

2.2 CONFLITO APARENTE DE NORMAS: PRESCRIÇÃO QUINQUENAL X PRESCRIÇÃO TRIENAL

A partir das considerações já feitas, a pergunta que se faz é: aplica-se o art. 206, §3º, V, do Código Civil de 2002 às pretensões indenizatórias em face da Fazenda Pública? Ou seja, o prazo prescricional no âmbito da responsabilidade civil do Estado deixou de ser quinquenal e passou a ser trienal?

De início, cabe dizer que o conflito de normas apresentado é apenas aparente²³, ou seja, embora, a princípio, duas normas estejam a disciplinar a mesma situação de modo distinto, a verdade é que apenas uma das regulamentações há de pre-

²² TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. Código Civil interpretado conforme a Constituição da República. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. v. 1. p. 411.

²³ Segundo Álvaro Mayrink da Costa, o “conflito de normas é aparente porque o ordenamento jurídico oferece, implícita ou explicitamente, critérios para determinar a aplicabilidade, no caso concreto, de uma ou outra disposição. Tal conflito seria verdadeiro se o ordenamento jurídico não fornecesse regras para dirimi-lo.” (COSTA, Álvaro Mayrink da. Direito Penal. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1. p.476.).

valecer, e os motivos para tanto serão discutidos a seguir.

Desta feita, incumbe destacar os clássicos critérios para a resolução de antinomias propostos por Norberto Bobbio: o cronológico (*lex posterior derogat lex priori*), o hierárquico (*lex superior derogat lex inferiori*) e o da especialidade (*lex specialis derogat generali*). Em síntese, pelo critério cronológico, na existência de duas normas incompatíveis, prevalece a posterior. Já pelo critério hierárquico, há o predomínio daquela norma que é hierarquicamente superior. Por fim, o critério da especialidade favorece a lei que é especial (excepcional) perante outra de cunho mais geral²⁴.

No caso em análise, tem-se que, por disciplinar diretamente a Fazenda Pública, o Decreto nº 20.910/32 e a Lei nº 9.494/97 seriam normas especiais perante o art. 206, §3º, V, do atual Código Civil, o qual, apesar de ser lei posterior, trata da prescrição da pretensão de reparação civil de modo amplo, sem especificações adicionais. Ademais, considerando que os referidos atos normativos são textos com *status* de lei ordinária, não há falar em hierarquia diferenciada entre eles.

Aliás, verifica-se que a especialidade desses instrumentos normativos, mesmo após a edição do Código Civil de 2002, é argumento constante para aqueles que defendem a manutenção do prazo quinquenal²⁵.

Marçal Justen Filho, por exemplo, defende que a regra prevista no art. 206, §3º, V, do CC/02 não se aplica às ações que envolvam pretensão de reparação civil dirigida contra a Fazenda Pública, tendo em vista tratar-se de norma genérica, motivo pelo qual entende que o assunto permanece regulado de modo especial pelo art. 1º do Decreto nº 20.910/32²⁶.

²⁴ BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 6. ed. Brasília: Editora UNB, 1995. Tradução de: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. p. 92-96.

²⁵ Cf. STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 200-201.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 1394.

Sobre o tema, também se valendo do critério da especialidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera:

Entendo que tem aplicação, no caso, a norma do artigo 2º, §2º, da Lei de Introdução às Normas Gerais do Direito (antes chamada de Lei de Introdução ao Código Civil, conforme Decreto-lei nº 4.657, de 4-9-42), segundo a qual “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Assim como o Decreto nº 20.910/32 não revogou qualquer dispositivo do Código Civil de 1916, referente à prescrição, o novo Código Civil também não afeta o Decreto nº 20.910, até porque, ao contrário do Código Civil, ele não disciplina a prescrição aplicável nas relações particulares, mas sim nas relações que envolvam a Fazenda Pública. [...] O Decreto nº 20.910/32 estabelece normas específicas sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública, sua suspensão e interrupção, não restando afetada pelas novas disposições do Código Civil. O que se reconhece como verdadeiro é que a prescrição quinquenal não mais pode ser vista como um privilégio da Fazenda Pública²⁷.

De fato, em situações de conflito entre uma norma posterior geral e outra anterior específica, é comum afirmar-se a preponderância do critério da especialidade frente ao cronológico. Alysson Leandro Mascaro, por exemplo, indica que, em casos como os tais, sendo viável utilizar tanto o critério da especialidade como o da cronologia, o primeiro deve prevalecer²⁸.

Por sua vez, Norberto Bobbio também indica uma inicial superioridade do critério da especialidade quando em contraste com o cronológico. Entretanto, o autor trata o tema com cautela, não lhe atribuindo caráter decisivo ou absoluto, precavendo-se de eventuais particularidades apresentadas pela casuística²⁹.

Adotando posicionamento que parece mais acertado e

²⁷ DI PIETRO, 2014, p. 845-846.

²⁸ MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 141.

²⁹ BOBBIO, 1995, p. 108.

compatível com a realidade, Maria Helena Diniz pontua:

Em caso de antinomia entre o critério da especialidade e o cronológico, valeria o metacritério *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, segundo o qual a regra de especialidade prevaleceria sobre a cronológica. Esse metacritério é parcialmente inefetivo, por ser menos seguro que o anterior. A metarregra *lex posterior generalis non derogat priori speciali* não tem valor absoluto, dado que, às vezes, *lex posterior generalis derogat priori speciali*, tendo em vista certas circunstâncias presentes. A preferência entre um critério e outro não é evidente, pois se constata uma oscilação entre eles. Não há uma regra definida; conforme o caso, haverá supremacia ora de um, ora de outro critério³⁰.

Em verdade, as normas conflitantes podem apresentar-se de tal modo que determinadas circunstâncias façam os dispositivos posteriores merecer guarida, ainda que gerais. Uma dessas circunstâncias presentes em nosso objeto de análise é justamente o art. 10 do Decreto nº 20.910/32, por afirmar que suas disposições não alteram prescrições de menor prazo, previstas em outros atos normativos. A justificativa para tanto reside na compreensão de que prazos menores beneficiam a Fazenda Pública, o que ajuda a decifrar a *mens legis* em apreço.

2.2.1 INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DOS ATOS NORMATIVOS

Convém relembrar que, à época do Decreto nº 20.910/32 e da Lei nº 9.494/97, o prazo geral aplicável à reparação civil pelo Código Civil de 1916 era de vinte anos, de modo que a citada legislação específica mostrava-se sobremaneira vantajosa à Administração Pública, pois a permitia livrar-se de pretensões indenizatórias contra si em bem menos tempo (cinco anos). Percebendo este fato, Leonardo José Carneiro da Cunha salienta:

³⁰ DINIZ, Maria Helena. Conflito de Normas. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 64.

O que se percebe, em verdade, é um nítido objetivo de beneficiar a Fazenda Pública. A legislação especial conferiu-lhe um prazo diferenciado de prescrição em seu favor. Enquanto a legislação geral (Código Civil de 1916) estabelecia um prazo de prescrição de 20 (vinte) anos, a legislação específica (Decreto nº 20.910/1932) previa um prazo de prescrição próprio de 5 (cinco) anos para as pretensões contra a Fazenda Pública. Nesse intuito de beneficiá-la, o próprio Decreto nº 20.910/1932, em seu art. 10, dispõe que os prazos menores devem favorecê-la³¹.

Tais constatações exigem que seja realizada interpretação teleológica dos dispositivos indicadores do prazo quinquenal, a fim de se buscar suas finalidades, evitando contradições de valoração e permitindo que se alcance um resultado materialmente adequado.

Sob esta perspectiva, faz-se necessário considerar que, já sob a égide do Código Beviláqua (art. 178, §10, VI), o Estado mereceu prazo diferenciado, não se submetendo à prescrição vintenária. Tanto o Decreto nº 20.910/32, como a Lei nº 9.494/97 apenas reafirmaram a necessidade de que a responsabilidade civil do estado não se submetesse a prazos alongados.

Um dos motivos para tanto reside na ideia de que, ao ser responsabilizado em juízo, o ônus da condenação do Poder Público recai sobre o erário, expressão econômica do Estado que, ao ser atingido, representa um prejuízo à coletividade, já que seus recursos são necessários para as utilidades que o ente público juridicamente está obrigado a realizar. Daí ser necessário conferir à Fazenda Pública um prazo prescricional menor, considerando o aspecto social que simboliza.

Enxerga-se em todos esses dispositivos (CC/16, Decreto nº 20.910/32 e Lei nº 9.494/97) a nítida finalidade de conferir tratamento diferenciado ao Poder Público, tanto que o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 representa um permissivo para que prazos menores possam ser aplicados, caso fossem ou viessem

³¹ CUNHA, 2010, p. 89.

a ser estabelecidos. Ou seja, eventuais prazos prescricionais menores em face da Fazenda Pública deverão ser aplicados, já que, com isso, ela restará beneficiada.

A partir do exposto, torna-se difícil sustentar que houve radical mudança de valores no ordenamento jurídico nacional, a ponto de ser suplantada a *ratio essendi* dos instrumentos normativos que estabelecem o prazo prescricional de cinco anos no âmbito da responsabilidade civil do estado.

2.2.2 PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE

A eventual adoção da manutenção do prazo de prescrição quinquenal para as pretensões indenizatórias em face da Fazenda Pública leva a resultados práticos que reclamam um olhar atento, a fim de que seja compreendido o alcance das consequências deste entendimento.

Conceber prazo de três anos para a prescrição da reparação civil entre particulares e prazo de cinco anos para a responsabilidade civil do Estado leva a uma determinada ordem de fatos, a qual, para ser bem aceita pelo sistema jurídico, deve coadunar-se com os princípios da isonomia e da razoabilidade.

Na tradicional concepção aristotélica, o princípio da isonomia ou igualdade orienta o tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente, bem como o tratamento desigual àqueles que sejam desiguais, na medida de sua desigualdade³².

Em verdade, o postulado da isonomia representa verdadeiro limite à discricionariedade legislativa, afinal “a Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos.”³³.

³² BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 554-555.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 10.

Portanto, o princípio da isonomia representa natural proibição de discriminações indevidas. Na reflexão de Robert Alexy: “Se não há nenhuma razão suficiente para a permissão de um tratamento desigual, então um tratamento igual impõe-se.”³⁴.

Ademais, insta ressaltar a tradicional distinção entre igualdade formal e igualdade material. A primeira, presente na origem histórica liberal do princípio, impede a concessão de privilégios ou vantagens que não possam ser republicaneamente justificáveis. Já a segunda está associada à ideia de justiça distributiva e social³⁵.

A partir da igualdade formal, surgem os conceitos de *igualdade na lei*, significando a projeção do princípio dirigida ao legislador, e de *igualdade perante a lei*, comando voltado ao intérprete do Direito. Analisando este último, Luís Roberto Barroso afirma que “os intérpretes – doutrinários, administrativos ou judiciais – devem atribuir sentido e alcance às leis de modo a evitar que a desigualdade seja produzida concretamente.”³⁶.

Este dever do intérprete de assegurar a *igualdade perante a lei* visa a evitar resultados discriminatórios, sem justificativa para tanto. Conforme argumenta Celso Antônio Bandeira de Mello, o tratamento desigual só se compatibiliza com o dogma da igualdade se existir uma pertinência lógica entre a distinção inserida na lei e o tratamento distintivo dela consequente.

Neste sentido, se adotarmos um prazo de prescrição prejudicial à Fazenda Pública, sobretudo quando comparado ao

³⁴ ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 395.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto. Diferentes, mas iguais: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil. 2007. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/diferentes_mas_iguais_atualizacao_2011.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015. p. 21.

³⁶ *Ibid.*, p. 22.

prazo destinado aos particulares, estar-se-á admitindo, a partir desta interpretação, uma quebra de isonomia. Ocorre que, para que esta quebra fosse justificada, deveria haver pertinência lógica entre a discriminação e o tratamento desigual, o que não se vê no caso. Em outros termos, não há razão para que indivíduos estejam submetidos à regulamentação prescricional mais favorecida do que aquela dispensada à Fazenda Pública, a qual, em última análise, corporifica o interesse público.

O próprio ordenamento jurídico, observado sistematicamente, revela que, se há necessidade de distinção, a regra é que seja em benefício da Fazenda Pública (ex.: arts. 188 e 277 do CPC). Nestes casos, para Luiz Fux:

A finalidade da norma excepcional é a proteção do interesse público; por isso a Fazenda diferentemente do particular, vela em juízo por objetos litigiosos difusos, tornando evidente que “a prerrogativa não ofende o princípio isonômico encartado na Constituição Federal”³⁷.

Situação distinta é a que deriva da manutenção do prazo de prescrição de cinco anos para a pretensão indenizatória em face do Estado e do prazo de três anos para as outras hipóteses de responsabilidade civil. Esta interpretação, por certo, ofende também o princípio da razoabilidade, pois concede maior segurança jurídica a interesses privados em comparação a interesses públicos.

A reflexão se faz necessária, afinal, sob a ótica do princípio da razoabilidade, o Direito, ao ser aplicado, “não se esgota em ato puramente técnico, neutro e mecânico, não se esgota no racional e nem prescinde de valorações e de estimativas, pois a aplicação da lei se realiza por atos humanos, interessados na justiça e na imposição concreta de seus valores”³⁸.

Seguindo esta mesma ordem de ideias, José dos Santos

³⁷ FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. vol. I. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 337.

³⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 108.

Carvalho Filho enfatiza:

Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo Decreto nº 20.910/1932, raia ao absurdo admitir manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil). Desse modo, se é verdade, de um lado, que não se pode admitir prazo inferior a três anos para a prescrição da pretensão à reparação civil contra a Fazenda, em virtude de inexistência de lei especial em tal direção, não é menos verdadeiro, de outro, que tal prazo não pode ser superior, pena de total inversão do sistema lógico-normativo; no mínimo, é de aplicar-se o novo prazo fixado agora pelo Código Civil³⁹.

Destarte, considerar a vigência do prazo quinquenal para a Fazenda Pública, quando para os particulares vigora o prazo trienal, seria, de fato, afirmar a existência de uma desarrazoada inversão do sistema jurídico, que passaria a proteger mais fortemente a segurança jurídica de relações privadas do que a estabilidade de relações que envolvam o Estado.

3 ABORDAGEM JURISPRUDENCIAL DO TEMA

Tratando-se de leis federais, a uniformização do entendimento jurisprudencial é tarefa constitucionalmente atribuída ao Superior Tribunal de Justiça. Ocorre que o próprio STJ, durante algum tempo, divergiu em suas turmas sobre o prazo prescricional aplicável aos pleitos indenizatórios em face da Fazenda Pública.

Neste sentido, tanto a 1ª como a 2ª Turma do STJ, as quais compõem sua 1ª Seção, especializada no trato do Direito Público, já proferiram julgamentos favoráveis ao prazo de três anos, previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil de 2002, como prazo prescricional destinado às demandas reparatórias

³⁹ CARVALHO FILHO, 2014, p. 584.

contra o Estado⁴⁰.

Apesar de tais precedentes, a evolução da jurisprudência do STJ não manteve a adoção do prazo trienal, optando pela aplicação do Decreto nº 20.910/32 às ações indenizatórias contra o Poder Público⁴¹.

Sem sombra de dúvida, o ponto alto da discussão do tema no Superior Tribunal de Justiça veio com o julgamento, na sessão de 12/12/2012, do Recurso Especial nº 1.251.993/PR, afetado à 1ª Seção como representativo da controvérsia e submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Resolução do STJ nº 08/2008 (recursos especiais repetitivos).

A partir deste julgamento, o STJ consolidou o entendimento de que se aplica o prazo quinquenal, previsto no Decreto nº 20.910/32, às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido no Código Civil de 2002.

O principal argumento levantado pelo Tribunal da Cidadania centrou-se na natureza especial do Decreto nº 20.910/32, mormente quando comparado à regra geral presente no CC/02⁴².

Os fundamentos deste julgado permanecem vivos na jurisprudência do STJ, de modo que decisões posteriores do tribunal apenas reafirmaram o posicionamento da Corte quanto ao tema. Neste sentido são os termos, por exemplo, do AgRg no AREsp 655528/BA, julgado em 20/08/2015; do AgRg no AREsp 595.591/MG, decidido em 11/11/2014; e do REsp

⁴⁰ Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1066063/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, 1ª Turma, julgado em 11/11/2008, DJe 17/11/2008; EREsp 1066063/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, 1ª Seção, julgado em 23/09/2009, DJe 22/10/2009; REsp 1238260/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, julgado em 26/04/2011, DJe 05/05/2011; e REsp 1217933/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 22/03/2011, DJe 25/04/2011.

⁴¹ Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1081885/RR, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, 1ª Seção, julgado em 13/12/2010, DJe 01/02/2011.

⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1251993/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012.

1331703/RS, apreciado em 12/11/2013⁴³.

Na mesma direção, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) também sustenta o entendimento de que o prazo prescricional a ser aplicado em ações indenizatórias contra a Fazenda Pública é quinquenal. A tese foi reafirmada no processo nº 2009.51.52.000620-4, julgado em 09/04/2014, de relatoria da juíza federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo⁴⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito da temática proposta, equacionar valores tão caros à ordem jurídica, como segurança, estabilidade social e o dever de indenizar do Estado, é tarefa que se mostra necessária, principalmente quando projetada em instrumentos normativos que se seguiram na linha do tempo, objetivando regular o prazo que se tem para exigir uma reparação civil do Poder Público.

Constata-se que, apesar do conteúdo normativo do Decreto nº 20.910/32, do Decreto nº 4.597/42 e da Lei nº 9.494/97, estipulando o lapso quinquenal de prescrição, a edição do Código Civil de 2002, que estabeleceu o prazo prescricional trienal para a pretensão de reparação civil, repercutiu na definição do tema, dada a existência de sólidos motivos a embasar a redução do prazo para três anos.

Neste sentido, identificado o aparente conflito de normas, vê-se que o critério da especialidade, tão destacado por parte da doutrina, nem sempre é o mais autorizado a prevalecer

⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 655.528/BA, Rel. Ministra Regina Helena Costa, 1ª Turma, julgado em 20/08/2015, DJe 31/08/2015; AgRg no AREsp 595.591/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 11/11/2014, DJe 21/11/2014; e REsp 1331703/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 12/11/2013, DJe 20/11/2013.

⁴⁴ BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Prazo prescricional em ações contra a Fazenda Pública é sempre de cinco anos. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/noticias-do-cjf/2014/abril/prazo-prescricional-em-aco-es-contra-a-fazenda-publica-e-sempre-de-cinco-anos>>. Acesso em: 24 out. 2015.

no caso concreto, haja vista a necessidade de serem observadas determinadas circunstâncias que uma análise apriorística não permite considerar.

Sob esta perspectiva, o próprio Decreto nº 20.910/32, em seu art. 10, já concebeu um mandamento elucidativo a respeito da controvérsia: se prazos menores viessem a ser estabelecidos em prol da Fazenda, seriam eles os aplicáveis. O que o Código Civil de 2002 trouxe foi um prazo menor, de cuja incidência o Estado pode e deve se beneficiar.

Esta mesma regra do art. 10 do Decreto nº 20.910/32, quando analisada conjuntamente com o fato de que, à época do Código Civil de 1916, o prazo prescricional aplicável à pretensão de reparação civil era de vinte anos, permite-nos exercer interpretação teleológica dos comandos normativos que previam o prazo quinquenal para a Fazenda Pública, o que nos leva a crer que a finalidade de tais dispositivos consiste em beneficiar o Poder Público. Afinal, para qualquer devedor, é melhor que o direito do credor de exigir a dívida prescreva o quanto antes.

Ocorre que o Código Civil de 2002 trouxe um prazo geral menor, de modo que a finalidade dos atos normativos ditos especiais restaria subvertida caso se entendesse que eles continuam a reger a reparação civil contra o Poder Público. Adotada esta tese, ao contrário do que em regra consta do sistema normativo, o interesse público lograria tratamento menos benéfico que os interesses privados, o que, por certo, não se coaduna com o princípio da razoabilidade.

Aliás, nota-se que, à luz do princípio da isonomia, quaisquer tratamentos discriminatórios somente se justificam quando existam razões legítimas para tanto, amparadas na ordem constitucional vigente.

Deste modo, se for admitida uma interpretação que conduza a um resultado final no qual exista disparidade prejudicial à Fazenda Pública quando comparada ao particular, sem

motivos que embasem juridicamente esse tratamento desigual, desatender-se-á um primordial dever do intérprete: assegurar a igualdade perante a lei.

Portanto, apesar de este não ser o entendimento manifestado pela atual jurisprudência do STJ, revela-se forçoso concluir que o prazo prescricional de três anos, previsto no art. 206, §3º, V, do Código Civil de 2002, deve ser aplicado às pretensões indenizatórias formuladas em face da Fazenda Pública.

Por fim, é imperativo dizer que, do conjunto de situações descritas no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, a matéria a ser submetida ao prazo trienal é apenas aquela relacionada à reparação civil, haja vista o texto do Código Civil de 2002 a ela se limitar.



REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BARROSO, Luís Roberto. Diferentes, mas iguais: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil. 2007. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/diferentes_mas_iguais_atualizacao_2011.pdf>. Acesso em: 23 out. 2015.
- BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Prazo prescricional em ações contra a Fazenda Pública é sempre de cinco anos. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/noticias-do-cjf/2014/abril/prazo-prescricional-em-acoes-contra-a-fazenda-publica-e-sempre-de-cinco-anos>>. Acesso em: 24 out. 2015.

- _____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Órgãos federais e estaduais lideram 100 maiores litigantes da Justiça. 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 14/06/2015.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 6. ed. Brasília: Editora UNB, 1995. Tradução de: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 11 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- COSTA, Álvaro Mayrink da. Direito Penal. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2010.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. tomo 1. n. 78. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Conflito de Normas. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FACCHINI NETO, Eugênio. Da Responsabilidade Civil no Novo Código. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 76, nº 1, jan/mar, p.17-63, 2010.

- FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. vol. I. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MARTINS, José Eduardo Figueiredo de Andrade. A prescrição aplicável à Administração Pública nos casos de Responsabilidade Civil. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Org.). Direito Privado Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013. p. 262-272.
- MASCARO, Alysson Leandro. Introdução ao Estudo do Direito. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 200-201.
- TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. Código Civil interpretado conforme a Constituição da República. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. v. 1.