



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

MARCOS LUIZ PENZ

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA EDIÇÃO DE  
NORMA DECLARADA INVÁLIDA**

Brasília – DF

2019

MARCOS LUIZ PENZ

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA EDIÇÃO DE NORMA DECLARADA  
INVÁLIDA

Monografia apresentada ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à obtenção  
do certificado de especialista (*lato sensu*) em  
Gestão Pública Municipal.

Professor(a) Orientador(a): Dra. IZABELLA  
LACERDA PIMENTA.

Brasília – DF

2019

MARCOS LUIZ PENZ

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA EDIÇÃO DE NORMA DECLARADA  
INVÁLIDA

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**MARCOS LUIZ PENZ**

Dra. IZABELLA LACERDA PIMENTA

Professor-Orientador

MSc. HENRIQUE NEUTO TAVARES

Professor-Examinador

Esp. TALES RAMOS MONTEIRO

Professor-Examinador

Brasília, 10 de junho de 2019.

## RESUMO

Este trabalho visa apresentar a importância de ampliação da responsabilidade do Estado para todos os atos lesivos dele decorrentes, principalmente como bojo na responsabilidade civil pela edição de norma inconstitucional, por isso a importância de se investigar se há ou não a possibilidade de responsabiliza-lo e de qual maneira. Por meio da divisão de funções do Estado, todos os prejuízos oriundos de atos estatais devem ser reparados. Tratando-se de atos emanados de prerrogativa legislativa, é preciso analisar se os mesmos são constitucionais ou inconstitucionais, pois a maioria da doutrina e jurisprudência nacionais já entendem que o Estado é responsável pelos atos inconstitucionais que ferem a terceiros juridicamente. Contudo, mesmo com as notáveis evoluções sobre o tema, se faz necessária a abrangência desta responsabilidade para contemplar toda e qualquer lesão oriunda de ato legislativo. Havendo a comprovação de sacrifício individualizado, imposto por lei, em função da coletividade, o Estado será responsável civil e objetivamente, e por isso deverá indenizar e ser responsável, independentemente da constitucionalidade ou não do ato.

Palavras-Chave: Responsabilidade civil do Estado. Atos lesivos. Constitucionais ou Inconstitucionais. Prejuízos. Indenizar.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	01
2	O ESTADO E A EDIÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS .....	02
2.1	A LEI COMO FORMA DE CONTROLE SOCIAL .....	02
2.2	FORMAÇÃO DO DIREITO NAS SOCIEDADES PRIMITIVAS .....	03
2.2.1	Características e Fontes do Direito Arcaico .....	05
2.2.2	A Codificação como Instrumento Coesivo.....	06
2.3	A CONSTITUIÇÃO NO TOPO DA HIERARQUIA DAS NORMAS.....	07
2.4	A AÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO .....	11
3	SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS .....	12
3.1	SISTEMA POLÍTICO.....	13
3.2	SISTEMA JURISDICIONAL .....	15
3.3	CONTROLE DIFUSO .....	15
3.4	CONTROLE CONCENTRADO.....	16
3.5	O CONTROLE POR OMISSÃO .....	17
3.5.1	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIN).....	18
3.5.2	Mandado de Injunção .....	19
3.6	CONTROLE POR AÇÃO DECLARATÓRIA.....	20
4	RESPONSABILIDADE CIVIL .....	21
4.1	RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA DO ESTADO .....	23
4.2	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	24
4.2.1	Teorias publicistas da responsabilização estatal.....	26
4.2.2	Ação regressiva do Estado.....	28
4.3	EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	30
4.4	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO LEGISLADOR .....	31
4.5	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL .....	32
4.6	HIPÓTESES DE RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL PELA EDIÇÃO DE ATOS LEGISLATIVOS .....	33
4.7	REFLEXOS E CONSEQÜÊNCIAS AOS CIDADÃOS EM FACE DA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE NORMAS INVÁLIDAS.....	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	40
	REFERÊNCIAS .....	42

## 1 INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre a atividade estatal na vida cotidiana dos cidadãos, não somente nas questões administrativas como também na esfera legislativa do Estado. No entanto, pouco se investiga a cerca dos mecanismos que possam ampliar a responsabilidade estatal nos aspectos prejudiciais causados aos seus tutelados.

Como na Gestão Pública, em específico a municipal, as ações o ator (gestor público) devem pautar-se em autorização legislativa, proponho-me a elaboração deste trabalho monográfico com o tema da responsabilidade civil do Estado na edição de norma declarada inválida, tendo em foco os reflexos e consequências causadas ao cidadão na vigência da normativa inconstitucional.

Assim, por ser a questão de extrema importância, ter-se-á que abordar questões que partem da necessidade do Estado primar pelo bem comum, através das mais variadas formas da atividade estatal, até as formas legais que lhe restringem práticas lesivas ao particular.

Dessa forma, o problema que se pretende resolver, está na existência da responsabilidade civil do Estado na edição de norma declarada inválida.

Foi utilizado no trabalho o método indutivo e realizada pesquisa bibliográfica, tendo como fontes de coleta de dados a leitura e pesquisa em: artigos, textos, jornais, revistas, internet, legislação, doutrina e jurisprudência.

Procurou-se desenvolver esta pesquisa de forma a sistematizar os pensamentos, e por isso, a mesma foi desdobrada em três partes, onde que na primeira procurou-se investigar sobre o surgimento das primeiras ideias e objetivos do instrumento legislativo até o ápice legal que é a Constituição de uma Nação e contextualizou-se a ação legislativa estatal.

Seguindo, na segunda parte foi abordado o controle de constitucionalidade que objetiva a manutenção da hierarquia das normas através de alguns mecanismos hábeis.

Finalmente, na terceira parte que é o foco central desta pesquisa, será discutida a Responsabilidade Civil do conceito mais amplo até o ente estatal, estágio este que resulta nos possíveis danos ressarcitórios ao particular, em virtude da Gestão Pública.

É imperioso destacar, que esta atividade não tem por objetivo esgotar o tema, mas sim, investigar a cerca da responsabilidade estatal que muito vem se aproveitando por meio da emissão de regramentos constitucionais ou não, embora suscetíveis de controle que objetiva limitar o poder a ele atribuído.

## 2 O ESTADO E A EDIÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS

Pretende-se neste Capítulo, dar início a investigação bibliográfica deste trabalho monográfico, com a finalidade precípua de contextualizar os objetivos do ato regulador, desde o surgimento das primeiras noções de sociedade, no contexto das condutas humanas em sociedade.

Para isso, procurar-se-á trazer um apanhado histórico que leva ao ápice das normas, que é a Constituição de uma Nação, oportunidade em que se verificará a sua importância para a coesão do sistema legislativo, que em suma vem regular a aplicação de políticas públicas debatidas nas esferas da Gestão Pública.

### 2.1 A LEI COMO FORMA DE CONTROLE SOCIAL

Desde os primórdios, das sociedades mais arcaicas até o momento contemporâneo, a ideia de que a Lei serve de modo coesivo e organizacional dos indivíduos que vivem em conglomerados humanos está em destaque pois,

Cada sociedade esforça-se para assegurar uma determinada ordem social, instrumentalizando normas de regulamentação essenciais, capazes de atuar como sistema eficaz de controle social. Constata-se que, na maioria das sociedades remotas, a lei é considerada como parte nuclear do controle social.

(WOLKMER, 1996, p. 17).

No mundo dos povos primitivos, a norma indiferenciada, reguladora de suas vidas, continha em seu bojo tanto disposições jurídicas como outras tantas que melhor estariam incluídas na esfera da moral, das normas de trato, da religião, das normas higiênicas, ou até das normas técnicas que tinham por finalidade a proteção do indivíduo sob os aspectos de governabilidade (WOLKMER, 1996).

O cidadão, como parte inserida no contexto da Administração pública, comumente é tido como adotado pelo Estado, sendo subjugado a tutela estatal, o que é afirmativa

[...] o homem jamais nasceu na liberdade e, invocando o fato biológico do nascimento, mostra que desde o berço o princípio de autoridade o toma nos braços, rodeando-o, amparando-o, governando-o. Os indivíduos passam, a Sociedade fica. (BONAVIDES, 2003, p. 56):

A implementação efetiva de uma política pública, deve ser fundamentada em lei por isso:

O homem subordina-se à regra de direito não porque acredita num dever superior ou unicamente no dogma da soberania parlamentar, mas tão somente porque tal norma é ínsita à sociedade e imprescindível ao convívio humano. Não fosse ela, o caos seria implantado. As leis assim concebidas denominam-se normativas e estabelecem regras essenciais para a coexistência harmônica e pacífica.

(PUCCINELLI JUNIOR, 2007, p. 226).

Somente quando uma maior complexidade da vida grupal foi gradativamente especializando as funções, através de uma divisão social do trabalho, foi que a especialização e a separação dos diferentes setores da cultura parceladamente se operou.

O processo de diferenciação da religião se deu gradativamente, quando houve o legista, o hábil intérprete das tradições e dos costumes jurídicos, e outro, o feiticeiro ou sacerdote. (PUCCINELLI JUNIOR, 2007).

Mesmo povos que não têm domínio da escrita, a exemplo povos indígenas da América do Sul, África e Oceania, acredita-se, fazem valer o seu direito através de costumes, a exemplo de sociedades que além do direito escrito aplicam o *common law*, ou seja, o tão conhecido direito europeu (WOLKMER, 1996).

Dessa forma tem-se destacado que a evolução da sociedade se deu pelo domínio da escrita, até mesmo aqueles que não dominam a arte apresentam resquícios de desenvolvimento.

Assim sendo, as inúmeras investigações científicas têm apurado que as práticas legais de sociedades sem escrita assumem características, por vezes, primitivas, por outras, expressam um certo nível de desenvolvimento.

(WOLKMER, 1996, p. 18):

Observado o surgimento e evolução do direito caberá uma investigação mais aprofundada do assunto bem como no enfoque do surgimento do Direito Público, que norteia a Gestão Pública de recursos e pessoas.

## 2.2 FORMAÇÃO DO DIREITO NAS SOCIEDADES PRIMITIVAS

O direito arcaico, ou primitivo está intrinsecamente ligado ao meio social e familiar dos povos, porquanto Luhmann, (apud WOLKMER 1999, p. 182-4), “o direito arcaico pode ser interpretado a partir da compreensão do tipo de sociedade que o gerou”.

Se a sociedade pré-histórica fundamenta-se no princípio do parentesco, nada mais natural do que considerar que a base geradora do jurídico encontra-se, primeiramente, nos laços de consanguinidade, nas práticas de convívio familiar de um mesmo grupo social, unido por crenças e tradições.

(WOLKMER, 1996, p. 19):

Como forma de difusão do direito, elaborado pelos reis sacerdotes a oralidade sempre esteve presente e era predominante como:

Num tempo em que inexistiam legislações escritas e códigos formais, as práticas de controle são transmitidas oralmente, marcadas por revelações sagradas e divinas ... que anunciaram ter recebido as suas leis do deus da cidade.

(WOLKMER, 1996, p. 19):

Na aplicação do direito arcaico, os então legisladores, em Wolkmer (1996), as sanções legais são profundamente associadas às sanções rituais.

A partir dessa idéia o autor supracitado ressalta, “no dizer de H. Summer Maine, o direito antigo compreende, claramente, três grandes estágios de evolução: o direito que provém dos deuses, o direito confundido com os costumes e, finalmente, o direito identificado com a lei”. (WOLKMER, 1996,p.20).

Balizado no direito divino, expressado anteriormente, nos ensina o mesmo autor que este foi tomando características costumeiras:

Certamente que ainda não se trata de um direito escrito, porém de um conjunto disperso de usos, práticas e costumes, reiterados por um longo período de tempo publicamente aceitos. É a peça do direito consuetudinário.

(WOLKMER,1996, p. 20)

Essas práticas muito contribuíram para o aparecimento das primeiras codificações, ligadas impreterivelmente à escrita, logo:

A invenção e a difusão da técnica da escritura, somada á compilação de costumes tradicionais, proporcionam os primeiros códigos da Antiguidade, como o de Hamurábi, e de Manu, o de Sólon e a Lei das XII Tábuas.

(WOLKMER, 1996, p. 20).

Dessa forma, através de atos e de situações casuísticas, e na aplicação das situações teóricas destes compêndios, teve início a ideia da responsabilização de alguém pelos danos causados a outrem, por atitudes emanadas, na maioria das vezes sem que fosse pré-fixado um contrato entre as partes.

Essa responsabilidade extracontratual:

[...] é sinônimo da responsabilidade aquiliana que decorre da Lex Aquilia de damno (do século III a. C.), que cuidou de estabelecer, no Direito Romano, as bases

jurídicas dessa espécie de responsabilidade civil, criando forma pecuniária de indenização do dano.

(CAMARGO,1999, p. 16):

Mais adiante, Ulpiano (apud, CAMARGO 1999, p. 17) complementa:

Pela Lei Aquilia, a mais leve culpa deveria ser considerada (in lege Aquilia et levíssima culpa venit). O *damnum iniuria datum* (dano causado à coisa alheia) foi o novo delito civil introduzido pela Lei Aquilia, pois a Lei das XII tábuas albergava, apenas algumas disposições isoladas: por exemplo, a que punia quem cortasse árvores do vizinho, a movida contra quem utilizasse pasto alheio para alimentar seu rebanho; e a em que era punido quem provocasse, de modo involuntário, o incêndio de alguma coisa.

### 2.2.1 Características e Fontes do Direito Arcaico

Por não ser escrito e determinado para cada grupo social, o direito Arcaico tinha características muito distintas, onde:

[...] o direito estava totalmente subordinado à imposição de crenças dos antepassados, ao ritualismo simbólico e à força das divindades ... do pouco que se sabe e que, com certeza, pode-se apontar, é que as fontes jurídicas primitivas são poucas, resumindo-se, na maioria das vezes, aos costumes, aos preceitos verbais, às decisões pela tradição, etc.

(WOLKMER,1996, p. 21-22)

Naquele tempo, já se tinha a construção de jurisprudências, é claro de maneira bem arcaica:

[...] como fonte criadora de preceituações jurídicas nas sociedades arcaicas, certas decisões reiteradas utilizadas pelos chefes ou anciãos das comunidades autóctones eram usadas para resolver conflitos do mesmo tipo.

(WOLKMER, 1996, p. 22)

Diante destas considerações, e levando em consideração o meio social, surge a figura do Estado explicado de maneira sucinta por Maluf (2003) que, “ é uma realidade cultural constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, que encontra a sua integração no ordenamento jurídico”.

Dito isto, e se tendo um breve apanhado preliminar a cerca do surgimento do controle social em face do sistema normativo, passaremos a destacar o assunto em linhas mais recentes

da história do direito, ou seja, o surgimento das concepções estadistas regidas pelo ordenamento jurídico.

### 2.2.2 A Codificação como Instrumento Coesivo

O movimento de codificação propriamente dito tem seu lugar a partir da Idade Média, através da gradativa substituição da autoridade papal e do imperador pela soberania dos Estados Nacionais, que surgiram mediante a união voluntária de estados até então fundamentalmente autônomos.

Mais adiante, tendo como referencial a Idade Moderna, mais precisamente na formação da Áustria, para a consolidação do Estado ser caracterizada a coesão federativa:

[...] tenha vindo a ser uma Constituição de Estado Federativo, eis que a característica desta é justamente combinar formas federalistas com uma garantia suficiente para a unidade de um todo que reúne e organiza os membros. A Constituição definitiva, a “Lei de 1º de outubro de 1920, com a qual a República da Áustria, se constitui em Estado federativo”.

(KELSEN,2003, p. 7)

No Estado federativo, cada Estado membro faculta a possibilidade de editar leis que visam regulamentar situações internas, ou seja, além da Constituição Estadual, faz a edição de normas infra-constitucionais, enfocados os dois âmbitos, esta legislação encontra-se num patamar abaixo da Constituição Federal, o que reitera

A supremacia da Constituição revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em diferentes níveis. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade, nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição.

(BARROSO,2006, p. 1)

Para que se tenha a uniformidade e garantida da aplicação de normas infraconstitucionais, faz-se necessária a criação de instrumentos e formas de garantir essa hierarquia,

[...] o “controle de constitucionalidade” é com frequência empregado em relação a atos materialmente normativos, isto é, àqueles que disciplinam condutas e têm caráter geral e abstrato. As leis, emanadas do Poder Legislativo, são o exemplo mais típico de atos dessa natureza, mas também se incluem nessa categoria atos editados pelo Executivo (como as medidas provisórias e certos tipos de atos normativos administrativos) e pelo Judiciário (como os regimentos internos dos tribunais).

(BARROSO, 2006, p. 2)

Tendo essas garantias, surge a constituição que objetivando a ordem jurídica aparece no topo da hierarquia das normas.

### 2.3 A CONSTITUIÇÃO NO TOPO DA HIERARQUIA DAS NORMAS

O ordenamento jurídico, tal qual como conhecemos, tem sua origem no Positivismo Jurídico que estuda o Direito no campo normativo, assim, leva-nos a entendê-lo como um sistema, composto por vários ordenamentos, submissos a Carta Maior:

[...] neste quadro, as normas inferiores iriam buscar fundamento de validade nas que lhes fossem imediatamente superiores, formando-se aquilo que se convencionou denominar pirâmide jurídica.

(PUCCINELLI JUNIOR, 2007, p.13),

Partindo desse pressuposto:

No ápice desta “construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas” repousaria a Constituição, concebida como a Lei Fundamental que regula a produção das demais normas jurídicas, prescrevendo-lhes os processos formais de elaboração e o conteúdo que devem revestir.

KELSEN (*apud* PUCCINELLI JUNIOR, 2007, p.13)

O que justifica a Constituição estar no topo das normas, é o princípio da hierarquia, que ensina A. Ruiz Miguel; Paulo Otero (*apud* CANOTILHO 1997, p. 680):

A ideia básica do princípio da hierarquia é esta: os actos normativos (lei, decretos-leis, tratados, decretos legislativos regionais, regulamentos) não têm todos a mesma hierarquia, isto é, não se situam num plano de horizontalidade uns em relação aos outros, mas sim num plano de verticalidade, à semelhança de uma pirâmide jurídica.

Tem lugar a importância da Constituição como protetora de todos os direitos do cidadão, por meio da constitucionalização dessas garantias:

A constitucionalização tem como consequência mais notória a protecção dos direitos fundamentais mediante o controlo jurisdicional da constitucionalidade dos actos normativos reguladores desses direitos. Por isso e para isso, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como normas jurídicas vinculativas (...)

(CANOTILHO, 1997, p. 372):

Para garantir essa supremacia, surge a necessidade de se encontrar mecanismos hábeis para exercer o controle de constitucionalidade das normas, que ao passar dos tempos foi tomando forma e aplicabilidade.

A primeira idéia de controle de constitucionalidade nos é apresentada através do raciocínio do Juiz Presidente da Corte Suprema Marshal, em *Marbury v Madison*, momento em que:

[...] a Suprema Corte afirmou seu poder de exercer o controle de constitucionalidade, negando aplicação de leis que, de acordo com sua interpretação, fossem inconstitucionais.

(BARROSO, 2006, p. 5)

Neste sentido a Constituição é a lei superior e os juízes estão obrigados a aplicá-la sobre a lei ordinária que a contrarie, a origem da teoria dos controles constitucionais estaria nos estudos doutrinários estadunidenses, conforme dito a cima, o sistema de controle de constitucionalidade, em que cada Juiz ou Tribunal, de qualquer instância, pode declarar a inconstitucionalidade da norma.

Dessa forma, o referencial do sistema difuso, que cabe a qualquer Juiz, encontra-se no caráter restrito da declaração de inconstitucionalidade ao caso concreto, embora inequívoco que quando tal emana da Suprema Corte o precedente é revalorizado pelas instâncias inferiores, embora sem caráter vinculativo, mesmo nos Estados Unidos, em que o denominado *stare decisis*, cujo mecanismo é explicado: por

[...] essa expressão designa o fato de que, a despeito de exceções e atenuações, os julgados de um tribunal superior vinculam todos os órgãos judiciais inferiores no âmbito da mesma jurisdição”, como se sabe hoje, correlaciona-se a edição das Súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

GARNER (*apud* BARROSO 2006, p. 48):

Aqui, é oportuno dizer que:

[...] a norma de *stare decisis* não é de modo algum absoluta. Não está bem claro até que ponto sua validade é reconhecida. Acima de tudo, admite-se que ela não é válida no caso de interpretação da Constituição. Questões constitucionais são sempre abertas a exame. Portanto é possível que a Suprema Corte declare uma mesma lei constitucional num caso e inconstitucional noutro, ou vice-versa.

(KELSEN, 2003, p. 307)

Posteriormente, já no século XX, o sistema difuso de controle jurisdicional da constitucionalidade passou a coexistir com o sistema concentrado de controle jurisdicional da constitucionalidade, cujos parâmetros teóricos foram basicamente delineados por Hans Kelsen

e, sob sua condução, introduzidos na Constituição da Áustria de 1920, pioneira ao adotar tal sistema em nível constitucional, dessa forma sobre o ponto de vista e criacionista Kelseniano:

[...] o controle de constitucionalidade não seria propriamente uma atividade judicial, mas uma função constitucional, que melhor se caracterizaria como atividade legislativa negativa. Idealizador do controle concentrado em um tribunal constitucional, considerava que a lei inconstitucional era válida até que uma decisão da corte viesse a pronunciar sua inconstitucionalidade.  
(BARROSO, 2006, p. 19)

Pelo sistema idealizado por Kelsen, de acordo com Barroso (2006) “em sua formulação típica, o controle concentrado, exercido por cortes constitucionais, expressava convicções de Hans Kelsen, seu idealizador”, e depois aprimorado e adotado em diversos outros Países, a questão de prevalência da Constituição é havida como de fundamental importância para o próprio Estado, de modo que todo caso concreto, onde ocorrida a necessidade de contrapor-se determinada norma face à vontade superior da Constituição, enseja o encaminhamento do recurso próprio a um Tribunal Supremo.

Nesse enfoque:

Deve-se acrescentar que na Áustria, assim como em vários outros países europeus, havia outras cortes além das ordinárias, em especial cortes administrativas que ocasionalmente tinham que aplicar as mesmas leis que as cortes ordinárias, de modo que uma contradição entre estas e aquelas não era de modo algum impossível.  
(KELSEN, 2003, p. 304):

A finalidade da Constituição seria a de limitar a concentração de poder e distribuir as diversas funções estatais entre quem exercesse o poder público até a autoridade exercida pelas cortes na disparidade de julgamentos.

Ainda nesse mesmo século, foi adquirida a convicção de que a Constituição só servirá de garantia dos direitos fundamentais ou da ordem social e política, se esta for garantida.

Finalmente, o modelo de Tribunal Constitucional, agregou elementos dos modelos político e judicialista, que serão tratados posteriormente, em virtude do Tribunal possuir características de órgão jurisdicional, sem ser um tribunal como os demais, que segundo Barroso (2006) “o tribunal constitucional não deveria ser composto por juízes de carreira, mas por pessoas com perfil mais próximo ao de homens de Estado”.

No Brasil, a partir da proclamação da República em 1889, foi instituído o controle judicial da constitucionalidade das leis copiando o modelo estadunidense, com os controles difuso, concreto e incidental, sistemas que passaremos a discutir em momento oportuno (BARROSO, 2006).

As Constituições seguintes consagraram-no e desenvolveram-no, até que a Constituição de 1988 completou o sistema com os institutos de controle de inconstitucionalidade por ação, por omissão, pelo controle concreto ou abstrato.

O nosso sistema não reserva apenas ao Supremo Tribunal Federal a apreciação de inconstitucionalidade da lei:

No sistema brasileiro, qualquer órgão judicante, sem exceção dos juízes singulares de primeira instância, pode deixar de aplicar a lei a um caso concreto, por considerá-la incompatível com os cânones constitucionais. Mas a declaração de inconstitucionalidade é função dos tribunais coletivos, por maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial. E quando essa declaração é feita pelo Supremo Tribunal Federal (suprema instância) cabe ao Senado suspender a execução da lei.

(MALUF, 1999, p. 204):

Não há dúvida que, no direito brasileiro, entende-se, sem grande controvérsia, que a decisão de inconstitucionalidade retroage até o momento da edição da lei:

[...] a norma inconstitucional é anulável e que os atos praticados sob o império dessa lei devem ser considerados válidos, até e enquanto não haja a decisão que a fulmine com tal vício, operando eficaz e normalmente como qualquer outra disposição válida, já que o é até a decretação de inconstitucionalidade.

A lei, enquanto não considerada inconstitucional pelo órgão competente, opera eficazmente e a sentença que a diga em contradição aos ditames constitucionais tem efeitos, a partir de então e não desde a data da própria lei.

(FERRARI, 1992, p. 98):

Não muito recentemente, no Brasil a Lei Federal número 9.868, de 10 de novembro de 1.999 cujo *caput* "dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal", estabeleceu no seu artigo 27 que:

[...] ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento em que venha a ser fixado.

Tal entendimento supõe que a coisa julgada sempre pôde ser atingida pelos efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou, na melhor das hipóteses, que a coisa julgada poderá ser alcançada quando a decisão declaratória de inconstitucionalidade não a ressaltar, nos termos do referido artigo 27 da Lei 9.868/99.

E os efeitos gerados na sua vigência?

Esta pergunta pretende-se responder ao final desta pesquisa bibliográfica.

Dessa forma, admitir que esta declaração viesse estender seus efeitos ao passado de modo absoluto, anulando tudo o que se verificou sob o império da norma agora reconhecida como inconstitucional, seria proporcionar a insegurança jurídica e a instabilidade do direito, pois não estaríamos nunca em condição de apreciar se um ato lícito quando realizado ou um contrato válido quando celebrado conservaria tal característica no futuro.

(FERRARI,1992, p.77):

Resta que, dados os amplos poderes ao Estado em legislar, editar, executar, declarar a inconstitucionalidade de uma norma, que partiu da sua vontade, em certo caso que se viu na obrigação da sua propositura, ou seja, a criação de um remédio jurídico em específico para dada situação, cabe-lhe responsabilidade civil pelos efeitos colaterais originados ao cidadão pela sua posterior e/ou eventual declaração de inconstitucionalidade, tornando-a dessa forma inválida?

#### 2.4 A AÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO

Para descrever o assunto, imperioso se faz tecer os conceitos primários de Estado e Direito, para se ter a ideia do por que de legislar, a fim de justificar a dissertação a cerca do controle de constitucionalidade.

Preliminarmente, conceituar-se-á ambos, em que segundo Maluf (2003): O Estado é uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social. E o Direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar, onde Puccinelli Junior (2007), ensina que o Direito projeta-se sobre o futuro e limita o poder dos homens. Estabelecendo uma pauta de direitos e deveres recíprocos, disciplina as relações interpessoais e abre espaço para o convívio harmônico.

Neste prisma os estudiosos do fenômeno estadista, em especial dividem-no em três correntes:

Teoria Monística em que o Estado é a fonte única do Direito, os quais consideram que só existe Direito emanado do Estado; Dualística em que o Estado não e a fonte única do Direito nem com este se confunde. Para os dualistas o Direito é criação social, não estatal. O Direito, assim, é um fato social em contínua transformação; e na Teoria do Paralelismo em que, o Estado e o Direito são realidades distintas, porém necessariamente interdependentes. Reconhece a teoria do pluralismo a existência do direito não-estatal, sustentando que vários centros de determinação jurídica surgem e se desenvolvem fora do Estado, obedecendo a uma graduação de positividade.

(MALUF 2003, p.1-3)

Ensinam Paulo; Alexandrino (apud SILVA (2003) “por meio da legislação, o Estado determina os limites da tutela que quer conceder a determinadas categorias de interesses, e atua tal tutela, emitindo normas gerais de conduta”.

Ficou estabelecida na Constituição Federal de 1988 a forma de como se procederá a elaboração legislativa pelo Estado, no entanto, pode ocorrer o desatino estatal na edição formal e/ou material de norma, que poderá ocasionar sérios efeitos ao cidadão a quem será submetida a sua vigência.

Ainda neste contexto:

[...] a inconstitucionalidade formal se dá ou quando as normas ou atos advêm de autoridades incompetentes, ou quando inobservadas as formas da produção legislativa ou do próprio ato administrativo, e a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo das leis ou dos atos normativos está em desarmonia com preceitos ou princípios da Constituição.

(GIUSTINA 2006, p. 153)

Para atender a legalidade formal da norma, faz-se necessária a elaboração legislativa de acordo com o que preconiza o Processo Legislativo amparado na Seção VIII, da Carta Política de 1988, tendo em vista o remédio jurídico certo para cada situação fática real.

Devido à ampla discussão existente sobre o controle de constitucionalidade, ferramenta única para manter a ordem, conformidade e união dos ditames constitucionais e infraconstitucionais, tem-se em voga a situação, não muito rara da declaração de inconstitucionalidade e por isso surge a incógnita de se saber da responsabilidade deste, através da edição, posteriormente declarada inconstitucional pelo órgão competente (BARROSO, 2006).

Consideramos o mecanismo do controle de constitucionalidade importante, e por isso, a forma legal para manter a ordem legislativa, dessa forma capaz de encontrar a resposta para esta pesquisa bibliográfica e que precisamente deverá desvendar a responsabilidade do Estado na eventual edição de uma Norma Legislativa sem as devidas observações necessárias, o que justifica todo o trabalho monográfico a ser desenvolvido.

### 3 SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS.

Neste Capítulo, será dada atenção especial às ferramentas e/ou mecanismos hábeis para o efetivo controle de constitucionalidade das normas editadas pelo Estado, já objetivadas no

Projeto de Monografia previamente elaborado, a fim de alcançar os objetivos também previamente destacados.

Controlar a constitucionalidade significa impedir a eficácia de normas contrárias à Constituição e, para tanto, a defesa da Carta Maior pressupõe a existência de garantias e institutos destinados a assegurar a observância, a aplicação, a estabilidade e a conservação das suas normas, conforme conceitua:

[...] o controle de constitucionalidade é, pois, a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos requisitos formais – subjetivos, com a competência do órgão que o editou – objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados em sua edição – quanto dos requisitos substanciais – respeito aos direitos e às garantias consagradas na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico.

(GIUSTINA 2006, p. 39)

Deste modo, o controle de constitucionalidade caracteriza-se como uma concretização e um desenvolvimento do direito constitucional, mediante a fiscalização da observância e cumprimento das normas e princípios constitucionais vigentes, em constituições rígidas, fato que nenhum ato normativo delas decorrentes pode modificá-las, sendo ele o principal mecanismo hábil para manter a unidade do contexto constitucional.

A rigidez constitucional é igualmente pressuposto do controle. Para que possa figurar como parâmetro, como paradigma de valide de outros atos normativos, a norma constitucional precisa ter um processo de elaboração diverso e mais complexo do que aquele apto a gerar normas infraconstitucionais.

(BARROSO 2006, p 2)

Mas quais são os sistemas existentes na Teoria Constitucional para a realização da defesa da Constituição?

Existem dois: o controle dito político e o jurisdicional que serão debatidos no decorrer deste trabalho monográfico.

### 3.1 SISTEMA POLÍTICO

O controle político é aquele exercido pelo próprio órgão criador da norma ou por outro ad hoc, o qual não detém garantias de independência, caracterizando-se como preventivo e discricionário, estando ele normalmente ligado ao Parlamento (BARROSO, 2006).

A doutrina nos apresenta esta espécie de controle de constitucionalidade a par do controle judicial, a cargo dos Poderes Legislativo (controle exercido pela Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo) e Executivo (exercício do poder de veto).

O poder normativo está distribuído entre os órgãos Executivo e Legislativo, concentrando-se com maior intensidade neste último. Enquanto espécie do gênero “ato jurídico”, a lei consubstancia a manifestação de vontade desses poderes estatais, que se pressupõe escoimada de vícios. Portanto, sem a participação livre e consciente desses agentes políticos não se tem verdadeira deliberação legislativa. (PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 38)

O controle político exercido pelo Poder Legislativo com declaração de inconstitucionalidade no âmbito retroativo, obviamente, é possível, bastando a simples revogação do ato normativo.

Vale dizer que compete ao Congresso Nacional pela Constituição Federal em seu artigo 49, inciso V “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Sendo assim, cabe ao Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”, amparado no artigo 52, inciso X da Carta Política de 1988.

Para o STF a atividade de controle de constitucionalidade em tese das leis e atos normativos é atividade legislativa negativa de sua exclusiva competência, ou seja, a Constituição teria outorgado privativamente à Corte Suprema a atividade legiferante para extirpar do Ordenamento Jurídico normas que colidam com a Constituição Federal, na concepção.

[...] atribuindo-se ao Supremo Tribunal Federal, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público, a faculdade de postergar a eficácia da declaração de inconstitucionalidade para além do trânsito em julgado ou, ainda, de fazê-la incidir a partir de outro momento oportuno. (PUCCINELLI JUNIOR 2007, p44)

É importante destacar que no Brasil, o controle das leis é por natureza judicialista e portanto cabível ao Poder Judiciário a palavra final sobre a constitucionalidade ou não de uma norma (BARROSO, 2006).

### 3.2 SISTEMA JURISDICIONAL

Em contrapartida, o controle jurisdicional é aquele exercido por órgãos detentores de garantias de independência, como o Poder Judiciário, os quais não participam da criação das leis, agindo por provocação, de forma definitiva e com pouca discricionariedade.

Para melhor entender-se a distinção entre estes dois sistemas de controles:

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado. O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado *judicial review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais.

(GIUSTINA, 2006 p. 55):

No sistema judicial deve-se ter em mente que existem duas categorias de controle, sendo elas distribuídas no sistema concentrado, que é exercido pelo Supremo Tribunal Federal e o difuso exercido por todos os órgãos do poder judiciário, como será desenvolvido adiante.

### 3.3 CONTROLE DIFUSO

O controle difuso “surgiu no direito norte americano no famoso caso *Marbury versus Madison* (1803), onde acabou por atribuir um valor superior da Constituição frente às leis ordinárias” SILVA (2003), assim como já mencionado anteriormente.

Por meio dele poderá qualquer órgão do poder judiciário processar a inconstitucionalidade da norma em questão da mesma forma que a parte é contempla legitimidade para arguir a inconstitucionalidade de uma norma proposta pelo Poder Público.

Verificada a inconstitucionalidade arguida, a decisão que apure tal ocorrência trará resultado apenas às partes vinculadas ao caso concreto, sendo que o Poder Judiciário deixará de aplicar a lei, vislumbrada como inconstitucional, apenas àquela demanda.

É importante vislumbrar que se por oportuno o processo por meio de recurso chegar ao Supremo Tribunal Federal e a mesma contemplar julgamento de inconstitucionalidade a mesma poderá ser remetida ao Senado Federal, suspender a execução, no todo ou em parte, de

lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, sendo isto que reza o artigo 52, inciso X da Constituição Federal brasileira de 1988.

Portanto, o controle difuso de constitucionalidade tem por objetivo decretar a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo incidentalmente a um processo que tenha, por sua vez, como objeto uma obrigação qualquer.

Este tipo de controle tem por finalidade a garantia de direitos subjetivos, liberando alguém do cumprimento de uma lei inconstitucional, originando efeito declarativo em que:

Fala-se em efeito declarativo quando a entidade controlante se limita a declarar a nulidade pré-existente do acto normativo. O acto normativo é absolutamente nulo (null and void), e, por isso, o juiz ou qualquer outro órgão de controlo limitam-se a reconhecer declarativamente a sua nulidade. É o regime típico do controlo difuso. (CANOTILHO 1997, p. 875)

Visto o controle de constitucionalidade difuso imperioso se faz distingui-lo do sistema concentrado que será debatido a seguir.

### 3.4 CONTROLE CONCENTRADO

Através desse tipo de controle almeja-se expurgar do sistema ato normativo que o contrarie, independentemente de interesses pessoais ou materiais, sendo assim, Fonseca (apud GIUSTINA (2006) a norma é atacada in abstrato e quando declarada a sua inconstitucionalidade forma-se uma decisão *erga omnes*, isto é, decisão que ampara todos aqueles que estão sob o mando da juricidade federal ou estadual violada.

Nos sistemas de controlo concentrado a regra geral consiste em atribuir à decisão de inconstitucionalidade um efeito constitutivo. Órgão que decide sobre a inconstitucionalidade anula um acto normativo que até o momento da decisão é considerado como valido e eficaz. É o regime geral do controlo concentrado. (CANOTILHO 1997, p. 875):

Nesta mesma exegese:

No controle concentrado, o reconhecimento da inconstitucionalidade culmina por extirpar a norma do ordenamento jurídico. Já no controle difuso, como o reconhecimento do vício não possui eficácia *erga omnes*, a norma continua eficaz em relação às pessoas estranhas ao processo. (PUCINELLI JUNIOR (2007, p. 47)

### 3.5 O CONTROLE POR OMISSÃO

O controle de constitucionalidade por omissão legislativa se desdobra em várias modalidades sejam elas:

1ª) inconstitucionalidade por omissão de atos normativos, que ocorre quando o legislador não edita os atos legislativos necessários à exequibilidade das normas constitucionais não exequíveis por si mesmas; 2ª) inconstitucionalidade por omissão de atos políticos ou de governo, que existe, por exemplo, quando não se nomeiam os titulares de cargos constitucionais ou não se promulgam as leis do parlamento; 3ª) inconstitucionalidade por omissão de revisão ou reforma constitucional, quando a Constituição, explícita ou implicitamente, requeira a modificação de algum de seus preceitos ou dos seus instrumentos; 4ª) inconstitucionalidade por omissão de medidas administrativas; 5ª) inconstitucionalidade por omissão de decisão judicial, que equivale à própria denegação da justiça.

(PUCCINELLI JUNIOR, 2007 p. 116)

Essa é uma medida que visa a dar plena eficácia aos princípios e às normas constitucionais, porque age diante do ato omissivo da autoridade responsável para dar efetividade aos preceitos da Constituição.

Uma das grandes novidades trazidas pela Carta de 1998, que se constitui na previsão do controle de constitucionalidade por omissão, visando a afastar a inação do Legislativo ou do próprio Executivo em implementar, via legislação, a Constituição da República.

(GIUSTINA, 2006, p. 48)

No tocante à omissão legislativa:

Omissão, em sentido jurídico-constitucional, significa não fazer aquilo que se estava constitucionalmente obrigado. A omissão legislativa, para ganhar significado autônomo e relevante, deve conexionar-se com uma exigência constitucional de acção, não bastando o simples dever de legislar para dar fundamento a uma omissão inconstitucional.

(CANOTILHO 1997, p.1003-4):

Ainda referente ao tema, a importância do surgimento de alternativas para a população exercer essa forma de controle lhe é garantido:

A inconstitucionalidade por omissão é um instituto que reflete as insuficiências resultantes da redução do Estado de direito democrático aos processos e instrumentos típicos dos ordenamentos liberais. Com efeito, a generalidade da doutrina não reconhece um direito subjectivo dos cidadãos à actividade legislativa. Embora haja um dever jurídicoconstitucional do legislador no sentido de este

adoptar as medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas da Constituição, a esse dever não corresponde automaticamente um direito fundamental à legislação. Daí a insistência na necessidade de institucionalização de formas democráticas tendentes a um maior reforço da protecção jurídica contra omissões inconstitucionais (acções populares, direito de iniciativa popular, petições colectivas, e, em geral, formas de acentuação da democracia participativa).

(CANOTILHO 1997, p. 1006)

Importante é observar que o constituinte não descreveu expressamente a competência para julgar as ações de inconstitucionalidade por omissão, entretanto, há que se entender, ser o Supremo Tribunal Federal, por ser ele o legítimo protetor da Constituição.

### 3.5.1 Ação Direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIN).

Esta ação, no conceito amplo, tem por objetivo extirpar do sistema jurídico lei ou ato normativo inconstitucional, fazendo-se, desta forma, um exame de validade da lei, PUCCINELLI JUNIOR (2007), buscando abreviar a ineficácia das normas carentes de regulamentação, nos precisos termos do artigo 103, parágrafo segundo da Carta Política de 1988:

Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Então, a declaração da inconstitucionalidade é o objeto principal da ação.

A declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo é, por excelência, o objeto principal da ação, sendo que a meta perseguida é a remoção do ordenamento jurídico da lei ou ato normativo que se contrapõe a Constituição.

(GIUSTINA 2006, p.87)

Observada que esta finalidade é de ordem pública, figura-se portanto, o princípio da indisponibilidade. Assim, o autor da ação não poderá desistir da mesma, bem como do pedido, conforme dispõe o artigo 5º da lei 9.868/99:

[...] não se admite concessão de liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, sobretudo quando a lacuna aberta resultar de inércia legislativa. De fato, se nem mesmo a decisão final pode constranger o legislador a suprir a lacuna normativa, seria ilógico supor que uma decisão provisória pudesse fazê-lo.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 156):

Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da ADIN. Possuem legitimidade ativa para propor a ação, segundo o artigo 103 da Constituição Federal de 1988 em seus incisos:

a) Presidente da República, b) mesa do Senado Federal, c) mesa da Câmara dos Deputados; d) mesa da Assembleia Legislativa ou a mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e) Governador do estado ou Distrito Federal, f) Procurador-Geral da República, g) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, h) partido político com representação no Congresso, i) confederação sindical ou entidade de âmbito nacional.

Por outro lado, são legitimados passivos à autoridade ou órgão responsável pela edição da norma questionada.

Dada a amplitude de sujeitos competentes a propor este tipo de ação e ao grande número de ações, que poderiam por em risco a supremacia da Constituição, restringiu-se a propositura dessa modalidade de controle de constitucionalidade:

Em face da multiplicação de processos objetivos, o Supremo Tribunal Federal esboçou uma reação natural, procurando restringir o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. Por isso, passou a entender que só o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, o Procurador-geral da República, o Conselho Federal da OAB e os Partidos Políticos, em vista de suas atribuições institucionais, conservam legitimidade universal para interpor a referida ação diante de qualquer omissão normativa, visando assegurar a supremacia e a efetividade do texto constitucional.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 143)

### 3.5.2 Mandado de injunção

Muito semelhante ao conhecido mandado de segurança no Direito Civil, o mandado de injunção objetiva, no contexto legislativo, toda a omissão do Estado legislador que venha a acarretar risco na violação de direitos naturais, poderá ser interposto junto ao Poder judiciário, que deverá julgar atendendo o princípio da equidade.

Esse remédio jurídico tem amparo na Carta de 1988 em seu artigo 5º, inciso LXXI que reza:

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Com relação ao Mandado de Injunção, sendo ele procedente, dar-se-á ciência ao órgão incumbido de elaborar a norma regulamentadora faltante, ou seja, ao legislativo, para que

proceda o preenchimento dessa lacuna, pois como ensina PUCCINELI JUNIOR (2007) o mandado de injunção pressupõe a existência de um nexo de causalidade entre a omissão normativa e a inviabilização dos direitos citados no parágrafo anterior.

### 3.6 CONTROLE POR AÇÃO DECLARATÓRIA.

Outra grande novidade da Constituição de 1988 é a Ação Declaratória de Constitucionalidade, prevista no artigo 102, parágrafo 4º. Competente para julgar e processar originariamente a ação declaratória consoante o artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, é o Supremo Tribunal Federal. O mesmo dispositivo traz as hipóteses em que caberá a medida, a saber, lei e ato normativo federal.

Propositadamente, não quis o constituinte destinar a ação declaratória às leis e atos normativos estaduais. O artigo 103, parágrafo 4º arrola as partes legítimas para propor a referida ação, que são o Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados e o Procurador-Geral da República.

A finalidade da ação declaratória de constitucionalidade é pôr fim a uma série de decisões referentes a questões constitucionais em processos concretos.

A ação visa à defesa da integridade da ordem jurídica de modo que a configuração de uma situação contrária ao direito, a justificar a instauração do processo constitucional, depende da verificação objetiva de um estado de dúvida de grandes proporções quanto à legitimidade da norma.  
(SILVA apud GIUSTINA, 2006. p.54)

Havendo decisões controvertidas em casos concretos, proferidas em diferentes unidades da federação, por exemplo, a referida ação teria a finalidade de estancar esses debates, através de uma decisão definitiva.

Procedendo dessa maneira, haverá uma maior segurança dos julgados dessa natureza e, por conseguinte, ter-se-á a certeza de que os preceitos constitucionais estarão mais bem guardados.

#### 4 RESPONSABILIDADE CIVIL

Pretende-se, neste Capítulo, abordar o objeto central do trabalho Monográfico, qual seja, investigar a responsabilidade civil do Estado na edição de norma declarada inválida, traçando um apanhado cognitivo geral sobre o tema e procurar responder ao problema originário desta pesquisa bibliográfica.

Antes de adentrar no assunto, mister se faz conceituar responsabilidade em que:

A noção de responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém por seus atos.

(STOCO 2001, p. 89):

Ainda nesse enfoque, relativo à obrigatoriedade no atendimento da lei pelo indivíduo:

Etimologicamente, o vocábulo responsabilidade é empregado para indicar a situação daquele que, em face da incidência de uma norma jurídica, deve suportar suas conseqüências.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 211):

No tocante a responsabilidade civil, dirigida ao ator Estatal, que tem a incumbência de por em prática as políticas públicas a que se dispõe:

Podemos definir responsabilidade civil, como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato próprio, imputável de pessoa por quem ela responda, ou de fato, de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva) ou ainda de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).

(CAMARGO 1999, p. 16):

Ainda no enfoque do objetivo da responsabilização civil, o doutrinador Stoco (2001) diz que “a responsabilidade civil envolve, antes de tudo, o dano, o prejuízo, o desfalque, o desequilíbrio ou descompensação do patrimônio de alguém”.

A Constituição da República prevê, em seu artigo 37, parágrafo 6º, que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

É bem clara a citação a cima, no sentido da responsabilidade objetiva do Estado e de seus agentes públicos, porém esse entendimento não se aplica plenamente nas esferas estatais:

[...] hoje é pacífico o entendimento de que na esfera administrativa o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes causem a terceiros, o mesmo não se aplica na seara legislativa.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 211):

Invoca-se contra a responsabilização do Estado por atos legislativos, que não há como se pretender indenização por atos de parlamentares eleitos pelos cidadãos, à medida que a generalidade e abstração das normas, cujos ônus são iguais para todos, são fruto da soberania estatal:

[...] sendo a lei uma norma abstrata e genérica, fonte formal do Direito e resultante da soberania do Poder Legislativo, cujos membros foram escolhidos pelo povo, seria impossível falar em indenização, no entanto essa idéia não conquistou espaço no terreno da responsabilização.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 211-212):

Referente à possibilidade no ressarcimento de prejuízos causados ao cidadão:

Os particulares lesados nos seus direitos, designadamente nos seus direitos, liberdades e garantias, por ações ou omissões de titulares de órgãos, funcionários ou agentes do Estado e demais entidades públicas, praticados no exercício de suas funções e por causa desse exercício, podem demandar o Estado – responsabilidade do Estado -, exigindo uma reparação dos danos emergentes desses atos.

(CANOTILHO 1997, p. 494):

Em caso concreto, para que haja responsabilização estatal no reparo de algum dano originado ao cidadão, a mesma deve passar pelo crivo do judiciário que a declarará inconstitucional, nesses parâmetros:

[...] declarada uma lei invalida ou inconstitucional por ser decisão judiciária, um dos efeitos da decisão deve ser logicamente o de obrigar a União, Estado ou Município, a reparar o dano causado ao indivíduo, cujo direito fora lesado, quer restituindo-se-lhe aquilo que indevidamente foi exigido do mesmo, como sucede nos casos de impostos, taxas ou multas inconstitucionais, quer satisfazendo-se os prejuízos, provavelmente sofridos pelo indivíduo com a execução da lei suposta.

(STOCO 2001, p.905):

#### 4.1 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA DO ESTADO

Nesta fase o contexto evolutivo proclamou-se a responsabilidade objetiva do Estado, com base nos princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais.

Pois assim, passou-se a ver a vontade do Estado através de suas funções, e conseqüentemente, Gasparini (2002) “o órgão não é o agente público, mas um complexo de funções. Assim, o órgão não é o Ministro, mas o Ministério”.

A adoção desta teoria, ora a mais em voga, entende que basta que o particular demonstre o nexo de causalidade entre o ato da Administração e o dano sofrido, e que para a ocorrência do dano não tenha contribuído o particular com atitude culposa, para gerar uma responsabilização estatal:

O Estado assume agora os riscos iminentes ao exercício das atividades de interesse coletivo, bastando provar a ocorrência da lesão e de ser a mesma consequência de um comportamento (comissivo ou omissivo), do agente público. Logo, para o sucesso do pleito indenizatório, cumpre identificar o ato estatal, o nexo causal e o dano, dispensando-se a demonstração de culpa.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 215)

Nesta celeuma entre Estado e particular, cabe ressaltar que mesmo sendo o ato praticado lícito ou ilícito, causar dano, surge o dever de indenizar Puccinelli Junior (2007).

No entanto, por ser esta uma junção de poderes num complexo sistema, que em determinadas circunstâncias, inclusive na Gestão Pública essa prática:

(...) aniquila a única razão de sua concepção, isto é, explicar o querer e o agir do Estado. Com efeito, se o órgão é um complexo de poderes, continua inexplicado como o Estado quer e age, dado que se esse feixe de poderes não tem vontade nem ação próprias.

(GASPARINI 2002, p. 44).

Neste comento, mesmo que lícito o ato e objetivando o bem da coletividade, pela teoria objetiva, demonstrando o nexo causal entre o dano e a atuação pública, ter-se-á êxito na lide Puccinelli Junior (2007).

Em um segundo momento da evolução, ocorreu a passagem da teoria da irresponsabilidade, para uma concepção civilista da responsabilidade estatal, fundada na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro, passando a imputar a responsabilidade com fulcro na culpa do funcionário quando este, no exercício da função pública, agisse com imprudência, imperícia ou negligência, ocasionando injusto prejuízo à ordem patrimonial do administrado.

Pois o Estado como pessoa jurídica que é não tem vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida própria, pressupondo a atividade do funcionário como atividade da própria pessoa jurídica, sendo esta a responsabilidade subjetiva.

[...] se assim fosse, o órgão extinguir-se-ia com a desaparecimento do agente público. O órgão deixaria de existir, a prevalecer essa teoria, se o agente público morresse ou se desvinculasse do Estado, e, o que é pior, os sucessivos desaparecimentos e desvinculações levariam, ao cabo de certo tempo, à extinção do próprio Estado.

(GASPARINI 2002, p. 44)

A doutrina nos apresenta a culpa administrativa ou culpa anônima, em função de não se conhecer o causador direto do dano, que representou o primeiro passo na transição da doutrina subjetiva da culpa civil para a tese objetiva do risco administrativo PUCCINELLI JUNIOR(2007).

Adiante, nesta linha de pensamento e com o intuito de restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico na responsabilidade civil através da distribuição do ônus do prejuízo e para tal, esta se distribui em pressupostos comuns que estão diretamente ligados à conduta, à imputabilidade, ao dano indenizável e ao nexo de causalidade e especiais que prendem-se, com variações, na forma de responsabilidade objetiva e subjetiva já estudados em momento anterior neste capítulo CAMARGO (1999).

#### 4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O nascimento do Estado moderno não trouxe, de pronto, como se pode imaginar, a responsabilidade estatal por atos decorrentes das suas funções. Ao contrário, durante muitos séculos, vigorou o princípio da irresponsabilidade do Estado, advindo da teoria do direito divino dos reis, onde Puccinelli Junior (2007) “considerava-se o monarca um depositário de poderes divinos e como tal infalível. Assim, qualquer dano causado aos particulares pela atuação estatal não era indenizável”.

Reportando a evolução do pensamento da responsabilidade do agente, a literatura menciona essa passagem sendo que:

Originalmente, vigia o princípio da irresponsabilidade do Estado, mitigado pela admissão da responsabilidade do funcionário, quando o ato lesivo pudesse ser diretamente relacionado com um comportamento pessoal seu.  
(STOCO 2001, p. 749)

Graças à evolução do pensamento humano e da concepção de Estado, essa realidade foi sendo alterada, tendo início à responsabilização dos agentes públicos na indenização, a exemplo diverso que ocorria durante o Absolutismo, onde baseava-se a soberania estatal sobre seus súditos (CAMARGO).

A responsabilidade do Estado encontra-se, conforme o teor do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988, entre os casos de responsabilidade objetiva. Entretanto, esta responsabilidade, hoje consagrada na legislação em vigor como objetiva, foi objeto de grandes e lentas transformações até chegar ao estágio atual.

E neste enfoque, se faz importante também distinguir na Constituição de 1988 as pessoas capazes de gerar dano. Faz-se necessário transcrever a redação do atual texto constitucional que assim dispõe em seu artigo 37, parágrafo 6º:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

É muito importante compreender o fenômeno evolutivo em seus diversos estágios para entender em que contexto se deu o desenvolvimento da Responsabilidade Civil do Estado em diversas fases, quais sejam: da irresponsabilidade do Poder Público, da responsabilidade subjetiva do Estado, da responsabilidade objetiva do Estado e na extensão ao âmbito legislativo, que serão abordadas no decorrer deste trabalho.

A consagração da responsabilidade objetiva no Brasil, hoje consignada no texto constitucional, é resultado de um grande processo de transformação e de defesa do cidadão:

Ante a insuficiência dos mecanismos de controle dos atos estatais e o crescente intervencionismo do Estado na esfera patrimonial dos particulares, tornou-se imperioso ampliar o campo de abrangência da responsabilidade civil, transformando-a num poderoso instrumento de defesa do cidadão.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p.12)

Para tecer ideias sobre a responsabilização do Estado no Brasil, deve-se ter em mente a evolução do direito, momentos que no período colonial a Cora Portuguesa apregoava a total irresponsabilidade estatal sobre os atos de exploração sobre a Colônia brasileira GASPARINI (2002).

Mais tarde no período imperial, tivemos os primeiros indícios de uma evolução responsabilizadora pelos atos do administrador, mesmo que escassos os dispositivos específicos que mais tarde se consolidariam na responsabilidade estatal PUCCINELLI JUNIOR, (2007).

Com a proclamação da República e o advento da primeira Carta Manga no Brasil em 1891 e bem mais tarde com o Código Civil de 1916, foi definitivamente implantada a responsabilidade subjetiva do Estado pelos seus atos.

Mais adiante, com a Constituição de 1946, esse ditame foi abalado com o surgimento da responsabilização objetiva do Estado cujos termos do seu artigo 194, as pessoas jurídicas de

direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros GASPARINI (2002).

Essa possibilidade responsabilizava o Estado patrimonialmente pelos danos causados ao cidadão.

#### 4.2.1 Teorias publicistas da responsabilização estatal

Primando pelo social, que é uma das atribuições do Estado e não podendo valer-se dos pressupostos e princípios do Direito Civil, no entanto embasado na Constituição Federal, o Estado brasileiro vê-se obrigado a indenizar o cidadão por danos causados por seus agentes, verificados os seguintes requisitos:

[...] deverão estar presentes como requisitos para a responsabilidade extracontratual o dano indenizável, a prova de falha do serviço público (aqui considerando-se o funcionamento tardio, a má execução e o não funcionamento), bem como o nexo causal entre o dano e a falha do serviço. Por outro lado, com base na Teoria do Risco Administrativo, bem como do Risco Integral, serão outros requisitos imprescindíveis para a caracterização.

(CAMARGO 1999, p. 61).

Nesse sentido se desenvolverá a uma breve explanação sobre estas teorias publicistas, que têm base no Direito Público, e embrião francês, desdobradas na culpa administrativa, no risco administrativo, do risco integral e no dano objetivo Stoco (2001).

Na Teoria da Culpa Administrativa, também chamada de falta do serviço público, o agente causador do dano não é identificado, muito menos determinada a culpa do operador da vontade do Estado, sendo atribuído apenas ao lapso da função administrativa que cabe a responsabilização estatal pelo mau funcionamento.

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (faute) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário.

(DI PIETRO 2002, p.527)

Neste mesmo pensamento:

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração.

(MEIRELES (*apud* GASPARINI p. 828)

Enfim, a teoria exige uma culpa especial da Administração, que se convencionou chamar “culpa administrativa” STOCO (2001).

Pela Teoria do Risco Administrativo, ao contrário do visto na teoria citada anteriormente, apenas com o desempenho do serviço, por ser ele perigoso, basta ser caracterizada a lesão causada pelo Estado, sem que para isso haja o concurso do lesado:

Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário público.

(DI PIETRO 2002, p. 527)

Neste mesmo enfoque visão da Gestão Pública:

[...] tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhe um ônus não suportado pelos demais.

(CAMARGO (*apud* MEIRELLES, 1999, p. 64):

Para que haja reparação da lesão sofrida pelo administrado, neste diapasão, basta que a atividade estatal tenha por si só causado o dano, e assim a configuração do nexos causal entre o ato de administração praticado pelo mesmo, Estado, e o dano imposto aos jurisdicionados CAMARGO (1999).

Porém, existindo a possibilidade de concorrência do administrado no dano sofrido, parcial ou totalmente, essa teoria pode ser aplicada de maneira benéfica para o Estado, GASPARINI (2002), como passaremos a debater a *posteriori*.

[...] a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima, para excluir ou atenuar a indenização. Isto por que o risco administrativo não se confunde com o risco integral.

(MEIRELLES (*apud* STOCO, 2001 p. 750)

Tem lugar na Teoria do Risco Integral a impossibilidade do Estado em eximir-se da culpa e reparação do dano causado a outrem, assim o mesmo incorpora a figura de “segurador” dos eventos danosos decorrentes de sua atividade CAMARGO (1999).

Como a Gestão Pública é feita pelo Estado, tudo que dela emana, mesmo caso não haja prejuízo ao contribuinte:

Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando ilidir essa responsabilidade. Basta,

para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento.

(GASPARINI 2002, p.830):

Por ser injusta, esta teoria não mereceu maiores cuidados da doutrina nem é adotada por qualquer país GASPARINI ( 2002).

Já a Teoria do Dano Objetivo, caberá ao Estado indenizar tendo como fundamento o princípio da equidade, o que impede onerar alguns cidadãos a mais do que outros pelo funcionamento do Poder Público, mesmo que de maneira regular ou irregular, e que venha a beneficiar a coletividade:

Funda-se a obrigação no princípio equânime de repartição dos encargos públicos, consignando-se que “o princípio democrático de igualdade dos ônus e encargos sociais implica na distribuição por toda a sociedade das consequências danosas do funcionamento do serviço público.

(DERGINT (*apud* CAMARGO, 1999, p. 65)

É importante esclarecer que o dano objetivo, aqui tratado, é aquele dotado das características da “especialidade” e da “anormalidade”, além dos outros atributos do dano indenizável.

Dano especial é aquele, que atinge especificamente, determinada pessoa (ou grupo de pessoas) e não a coletividade. O dano anormal é aquele, que extrapola os pequenos comuns, à vida social, que atingem, sobremaneira, um restrito grupo, quando não um indivíduo, de forma isolada CAMARGO (1999).

#### 4.2.2 Ação regressiva do Estado

No âmbito Administrativo, configurada a lesão ao particular e comprovado dolo e culpa do agente, por via de regra tendo o Estado indenizado o lesado, volta-se ao agente causador para fins de reaver os custos oriundos do patrimônio público, através do rito ordinário, após transitado em julgado a sentença que condenou a Administração Pública a satisfazer o prejuízo, após o pagamento da indenização GASPARINI (2002).

Ainda com fulcro no parágrafo 6º do artigo 36, da Constituição Federal que dispõe:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Ainda no pensamento de obrigatoriedade do Estado em acionar o agente lesivo:

Condenado a indenizar prejuízos particulares em virtude do comportamento culposos de seus prepostos, o Estado está investido na obrigação de aforar ação regressiva contra os agentes responsáveis. Não se trata de mera faculdade processual, mas de um dever irrenunciável imposto pelo princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 250):

No entanto, tratando-se da esfera do Poder Legislativo, quando através de suas prerrogativas, não cabe ação regressiva, pois segundo o que dispõe o artigo 53 da Constituição Federal, "os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos".

Caso não tivessem tais garantias, poucos manifestariam interesse para o exercício da função legislativa ante a constante ameaça de responsabilização penal e civil pelas suas tomadas de decisões PUCCINELLI JUNIOR ( 2007).

Dessa forma, mesmo que o parlamentar seja autor de proposição ou tenha votado matéria que, mais tarde, passe a lesar o cidadão nos efeitos de tal lei, o mesmo não será responsável na sua pessoa pelos danos causados aos cidadãos, pois:

[...] o Poder Legislativo é soberano; edita normas gerais e abstratas e os gravames que impõem são iguais para todos, não podendo ser havidos como prejuízos; os administrados não podem responsabilizar o Estado por atos dos parlamentares que elegendem.

(GASPARINI 2002, p. 832)

Bem como na garantia ao Agente Legislador uma vez que:

Ante a impossibilidade de cindir a participação individual de cada parlamentar no processo de elaboração legislativa, não há como responsabilizar os membros da Comissão de Constituição e Justiça ou os que votaram favoravelmente à aprovação de uma lei inconstitucional. Postamo-nos diante de um ato jurídico único, insuscetível de ser desmembrado em partes distintas para o fim de atribuí-las a cada órgão isoladamente.

(PUCCINELLI JUNIOR 2007, p. 251)

#### 4.3 EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Como já foi dito anteriormente, na teoria do risco administrativo, e a não adoção do risco integral, não se admite responsabilidade estatal absoluta CAMARGO (1999). Por isso não se admitirá absolutamente a responsabilização do Estado em indenizar:

[...] 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. Além disso, nem sempre os tribunais aplicam a regra do risco integral, socorrendo-se, por vezes, da teoria da culpa administrativa ou culpa anônima do serviço público.

(DI PIETRO 2002, p. 530)

Em se tratando das hipóteses de força maior e culpa da vítima, o Estado exime-se de indenizar os danos sofridos pelo cidadão, assim, passarei a definir cada um.

No caso de força maior:

Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração.

No entanto, mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço.

(DI PIETRO 2002, p. 530)

Neste mesmo diapasão:

Não é demais passarmos por breve distinção dos eventos supra, valendo dizer que no caso fortuito deve ser visto enquanto acontecimento natural, derivado da força da natureza, ou o fato das coisas, como o raio, a inundação, o terremoto, o temporal. E, na força maior, por seu turno há um elemento humano, a ação das autoridades, como ainda a revolução, o furto ou roubo, o assalto ou, noutra gênero, a desapropriação, que pode trazer nexo normativo.

(CAMARGO 1999, p.68):

Já na culpa da vítima, existe a possibilidade de o Estado participar na reparação do dano, ou, até mesmo eximir-se totalmente do ônus indenizatório:

Provado, pois, que a vítima participou, de algum modo, para o resultado gravoso, exime-se o Estado da obrigação de indenizar, na proporção dessa participação. Destarte, sua responsabilidade será parcial ou total conforme tenha sido, numa ou noutra dessas direções.

(GASPARINI 2002, p. 831):

Nestes casos, cabe ao Estado o ônus da prova de exclusão da responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou a força maior Gasparini (2002).

#### 4.4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO LEGISLADOR

Até então, o enfoque sobre a responsabilidade do Estado se deu no âmbito administrativo, no âmbito de órgão público que seria a soma do agente público com o feixe de atribuições, em que:

[...] o fenômeno da manifestação da vontade e da atuação do Estado através de um conjunto de indivíduos, investidos dos necessários poderes para exprimir-lhe as funções, supõe as próprias atribuições, os círculos abstratos de poderes, dos quais este são veículos.

(MELLO (*apud* GASPARINI, 2002 p. 44)

O Estado através de sua administração, sempre está no foco da responsabilização, porém, quando se estreita a discussão no aspecto do erro judiciário, que também tem Puccinelli Junior (2007).

Tem-se observado uma tendência abolicionista da posição de Estado Legislador irresponsável, sendo que tal processo iniciou-se a partir da metade do século XIX e início do século XX na França, em que cita Puccinelli Junior (2007), esta irresponsabilidade só foi vencida mediante a apreciação dos dissabores advindos da crescente legislação francesa que impunha a intervenção estatal no domínio econômico.

Está pacificado em vários países, a exemplo da Argentina e Uruguai que o Estado é responsável por atos legislativos, no entanto quando o fato é a omissão legislativa a doutrina estrangeira se mantém distante sobre o tema PUCCINELLI JUNIOR (2007).

Porém, muitos pensadores defendem que através da omissão legislativa, os danos causados ao cidadão na violação de seus direitos constitucionais, será sim o Estado Responsável civilmente por essas garantias cerceadas.

Após a proclamação da República, através de métodos de controle de constitucionalidade, tornou-se possível imputar ao Estado a responsabilidade pelos danos causados pela edição de norma inconstitucional PUCCINELLI JUNIOR (2007).

Já naquela época, era defendido que mesmo a não aplicação de leis inconstitucionais pelo Poder Judiciário, os danos causados por tais atos seriam passíveis de ressarcimento.

Com a crescente intervenção do Estado no domínio econômico da população, tendo como causa crescentes patamares da inflação, o que afrontam os princípios constitucionais da propriedade privada e da igualdade dos cidadãos ante os encargos públicos, a ideia de responsabilizar o ente estatal pelos prejuízos advindos por medidas danosas ganhou grande propulsão PUCCINELLI JUNIOR ( 2007).

Por meio do dispositivo do artigo 37, parágrafo 6º da atual Carta Política do Brasil, o agente público ficou evidente naquela cláusula, despersonalizando a pessoa funcionário público citado em períodos anteriores, alargando dessa maneira a responsabilidade a todos, que através de suas prerrogativas exteriorizem as vontades do Estado, desde os servidores públicos até os agentes políticos investidos na esfera judicial ou legislativa PUCCINELLI JUNIOR (2007).

#### 4.5 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL

A aceitação da responsabilidade objetiva do Estado por atos legislativos, pela doutrina, foi mais tardia e continua a não ser unânime.

Contudo, aqueles que não entendem ser possível a resposanbilização estatal pela edição de lei, fazem-no – mormente os doutrinadores mais antigos – sob a escusa de ser a lei expressão da soberania do Estado.

[...] é refratário à admissão da responsabilidade do ente público por entender que a lei “dificilmente poderá casar prejuízo indenizável ao particular, por que, como norma abstrata e geral atua sobre toda a coletividade, em nome da soberania do Estado, que, internamente, se expressa no domínio eminente sobre todas as pessoas e bens existentes no território nacional”.

(MEIRELLIES (*apud* PUCCINELLI JUNIOR, 2007, p. 223)

Em outras palavras, essa ideia sustenta-se no fato de que a lei é ato de caráter geral e abstrato (lei típica). Em assim se apresentando, não teria o ato normativo o condão de ofender direito individual.

Todavia, tal argumentação não prospera quando se identifica que a soberania é atributo do Estado e não de seus poderes individualmente (como o é o Poder Legislativo), segundo se observa pelo disposto no artigo 2º da Constituição Federal.

Tendo em conta que a responsabilização estatal se vê prelecionada no parágrafo 6º, artigo 37, da Constituição Federal, submete-se às disposições do caput, equiparando-se de maneira igual o Poder Legislativo.

É certo que as leis são atos abstratos e genéricos emanados pelo Estado. Porém, existem leis de índole concreta e específica, similares a atos administrativos, que terminam por se revestir da forma de lei por imposição de norma superior na hierarquia constitucional.

[...] acerca destas leis de efeitos concretos, tanto a jurisprudência quanto a doutrina já se pacificaram no sentido de admitir a responsabilização estatal pelo ressarcimento dos prejuízos.

(FREIRE 2002, p. 367):

Mais um fundamento utilizado pelos defensores da irresponsabilidade estatal, quanto à edição de atos legislativos, está no argumento de que ao cidadão lesado não é possível pleitear a responsabilidade do Estado, porquanto os parlamentares que confeccionaram a norma ensejadora da responsabilização foram por todos os cidadãos eleitos, PUCCINELLI JUNIOR(2007).

Entende-se que o aludido fundamento intenta aproximar a hipótese narrada à excludente pertinente à culpa exclusiva da vítima, como se possível fosse.

A utilização deste argumento é mais que lógica: a eleição do parlamentar implica numa delegação da sociedade para a construção de regras, a princípio, constitucionais, sendo que, agindo diferente, não estaria no exercício dos poderes que lhe foram outorgados. Agindo o parlamentar em abuso ou desvio do poder, ensejará a responsabilização estatal.

Citados argumentos não prosperam, vez que o ato normativo poderá, sem dúvida alguma, causar prejuízo à pessoa ou grupo determinado, de acordo com seu conteúdo.

Pelo que se expôs até o presente momento, dúvidas não subsistem no que se refere à possibilidade de responsabilização do Estado pelas leis que edita por meio do Poder Legislativo, visto que esta é a previsão emanada pela Constituição Federal, que retrata os anseios de toda a sociedade.

#### 4.6 HIPÓTESES DE RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL PELA EDIÇÃO DE ATOS LEGISLATIVOS.

O direito à indenização é devido mesmo que a lei ensejadora do prejuízo seja formal e materialmente constitucional. Isso ocorre pela própria natureza do dano, que se revestirá como sendo injusto.

Com o intuito de justificar a possibilidade de responsabilização do Estado por lei mesmo que constitucional, na Administração Pública, temos essa possibilidade.

Mas a lei, produto da vontade soberana do órgão competente, perfeita constitucionalmente, pode causar um dano injusto aos administrados, ou pelo menos a uma certa categoria de administrados.

(CAHALI 1995, p. 664)

Examinando-se ainda as leis típicas, infere-se que mesmo revestidas dos atributos que a qualificam, poderão produzir danos, desde que concorrentes os seguintes requisitos, a seguir elencados:

[...] i) que a lei imponha determinada conduta, que obrigue ou proíba; ii) que essa conduta provoque danos a terceiros; iii) que a lei seja autoaplicável, independentemente, portanto, de regulamentação administrativa para produzir seus efeitos.

(TROIANELLI 2004, p. 50)

São situações mais frequentes discutidas na doutrina: o particular desfruta de certas vantagens econômicas asseguradas por um ato legislativo, e, sendo este modificado ou revogado, resulta para ele a supressão ou diminuição daquelas vantagens – é o caso do proprietário que, em virtude de lei, vê o seu direito de uso, gozo, e disposição do imóvel exposto a restrições administrativas quanto à forma de utilização; o Estado estabelece a seu benefício um monopólio industrial ou comercial de certa atividade, que, assim, fica interdita aos particulares, sofrendo aqueles que a exerciam sua privação CAHALI (1995).

Assim, mesmo que ligada em todos os seus preceitos, em vindo a lei causar lesão a direitos de qualquer pessoa, deve o Estado responsabilizar-se pelas reparações pertinentes. Consoante sustentado por Cretella Júnior (*apud* CAHALI, 1995, p. 667) "responde o Estado sempre por atos danosos, causados quer por lei inconstitucional, quer por lei constitucional".

Ainda neste enfoque temos obrigação de reparo por parte do Estado:

[...] assim, podemos reconhecer a responsabilidade do Estado pelos danos causados pela lei nula, inconstitucional ou inválida, porque temos um regime que nos permite impugná-la, mais a frente complementando isso [...] porque o ato da autoridade não pode contrair aos mandamentos constitucionais. Se o faz e do seu ao resulta danos ou lesão, o Estado é obrigado a repará-lo.

(DIAS1960, p. 679)

Contudo, para que se possa ajuizar a ação ressarcitória, indispensável e a necessidade prévia da declaração da inconstitucionalidade do diploma legislativo como condição.

Segundo o sistema de controle de constitucionalidade adotado pelo Brasil, a repressão às normas incompatíveis com a Regra Máxima pode se dar tanto no controle concentrado, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, como no controle difuso, onde qualquer juízo tem o poder de afastar a aplicação da norma por entendê-la contrária à Constituição Federal, já explicitado em momento anterior.

Analisando com mais acuidade o tema posto, o controle concentrado tem a incumbência da declaração de sua inconstitucionalidade, a fim de que o Estado Gestor seja responsabilizado:

[...] para a ocorrência da responsabilização estatal por ato legislativo inconstitucional, deve a norma ser declarada inconstitucional no controle concentrado, em período anterior ou até incidental à ação indenizatória, pois somente nessa hipótese a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal contém efeitos erga omnes, e, em regra, ex tunc. Assim, nos casos de declarações incidentais à ação ressarcitória, seria hipótese de aplicação de jus superveniens, previsto no artigo 462 do Código de Processo Civil.

(CAHALI 1995, p. 657-8)

Observe-se ainda a utilidade de se qualificar a responsabilidade estatal como objetiva, vez que, se subjetiva fosse, além da declaração da inconstitucionalidade da lei, dever-se-ia também caracterizar a existência de culpa por parte do legislador.

Toda norma editada goza de presunção de constitucionalidade, decorrente de princípio de hermenêutica, assim não há possibilidade do cidadão deixar de cumprir a lei, tendo em vista a sua presunção de constitucionalidade.

No entanto, frisa-se, mais uma vez, que "para obter o ressarcimento do Estado não será mister averiguar a constitucionalidade ou não do ato legislativo, bastará comprovar o dano e o nexó causal" DINIZ (2005).

Saliente-se que pela omissão comentada, não se circunscreve às normas programáticas, mas sim àquelas definidoras de direitos, as quais, na maioria das vezes, possuem como já foi dito, até prazo para edição firmado no texto fundamental.

De plano, é interessante delimitar que a própria Constituição traz em seu corpo mecanismos aptos para o combate à inconstitucionalidade por omissão, a saber: o mandado de injunção, no controle difuso; e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no controle concentrado.

Entretanto, ambos os instrumentos não tem sido contemplados pelo Superior Tribunal Federal com efeitos concretos, circunscrevendo-se ambos somente para a constituição da mora

– *mora legislatoris* – do Poder Legislativo. Mora esta que só se dará, efetivamente, após o lapso do prazo fixado pelo Poder Judiciário para a edição da lei faltante, prazo que deverá ser suficientemente razoável para permitir a apresentação, tramitação, discussão e votação de um projeto de lei.

Estabelecida e concretizada a *mora legislatoris*, possibilitado estará ao lesionado pleitear a indenização em ação própria, por estar sendo impedido do exercício de direito garantido constitucionalmente em virtude da inércia do legislador, a exemplo da remuneração dos servidores públicos e os subsídios dos agentes políticos, que estão garantidos no inciso X do artigo 37 da Constituição, através de seus princípios.

Essa foi a válvula de escape encontrada pelo Poder Judiciário, vez que entende que não devem ser conferidos efeitos concretos aos instrumentos que a Constituição Federal oferece acerca das omissões legislativas.

Destarte, é a ação indenizatória que efetiva e concretamente garantirá e satisfará o direito dos jurisdicionados que ao Poder Judiciário se socorram.

#### 4.7 REFLEXOS E CONSEQÜÊNCIAS AOS CIDADÃOS EM FACE DA APLICAÇÃO DE NORMA INVÁLIDA

Inicialmente, para que se posse determinar o ressarcimento em face da inconstitucionalidade de uma lei, ensejadora de responsabilidade civil, imperioso é identificar o titular desse direito e a conduta ilícita que se evidencia no artigo 186 do Código Civil Brasileiro FIUZA ( 2002).

Tendo em mente que estando a lei em conformidade com a Constituição e esta causar danos a seus destinatários e os prejuízos dela decorrentes, repartem-se entre todos, neste caso não cabe falar em responsabilidade do Estado, porém, causando danos a uma só pessoa ou a um número reduzidíssimo delas, tem lugar a responsabilidade estatal, com a consequente indenização do dano suportado.

Outra é a situação decorrente da lei inconstitucional danosa, com entendimento uniforme na doutrina e jurisprudência no que diz respeito a devida obrigação do Estado em indenizar ou reparar o dano.

Na doutrina, abraçam tal entendimento, vários doutrinadores, cujos entendimentos serão registrados na sequência.

Assim:

Se da lei inconstitucional resulta algum dano aos particulares, caberá a responsabilidade do Estado, desde que a inconstitucionalidade tenha sido declarada pelo Poder Judiciário. Sendo a lei, em regra, comando genérico e abstrato, o dano aos particulares emergirá de atos praticados em decorrência de lei inconstitucional, exceto no caso excepcional de leis que determinam situações jurídicas individuais, de sorte que o dano será diretamente imputável à lei inconstitucional. Isso, entretanto, não altera, em absoluto, os termos da questão. O que é imprescindível é que se verifique o nexa causal entre a lei inconstitucional e o dano ocorrido.

(CRETELLA JUNIOR 1983, p. 26)

Caso concreto de lei inconstitucional que fere o direito a propriedade, tem-se a seguir:

Por exemplo, uma lei, na área do Direito econômico, que intervisse em contratos entre particulares para, sob a alegação de a inflação esta debelada, determinar que se excluísse das prestações a serem pagas a correção monetária já embutida. Se, posteriormente, se verificasse que a inflação persistiu, esta lei seria inconstitucional por ferir a garantia do direito de propriedade. Constatado o prejuízo do que recebeu aquém do que deveria receber, por obra da lei inconstitucional, forma-se o direito a ser reparado do prejuízo sofrido, em consequência da lei viciada, resultante do serviço mal exercido.

(NASCIMENTO 1995, p. 39):

No tocante a responsabilidade civil do Estado:

A jurisprudência dos Tribunais pátrios assentou que a declaração de inconstitucionalidade é pressuposto necessário da indenização relativa a suposto dano oriundo de ato legislativo constitucional ou de atos administrativos decorrentes de seu estrito cumprimento. De fato, colhe-se da jurisprudência nacional o seguinte entendimento: "Não é possível demandar indenização por atos de autoridades fundados em dispositivo legal cuja inconstitucionalidade ainda não fôra, até a data, reconhecida e declarada pelo Poder Judiciário" (RDA 08/133). O Ministro Celso de Mello afirmou sobre a matéria em despacho no RE nº 153.464, logo após referir-se ao precedente acima transcrito: "O Supremo Tribunal Federal consagrou esse entendimento e prestigiou essa orientação em pronunciamentos nos quais deixou consignado que 'O Estado responde civilmente pelo dano causado em virtude de ato praticado com fundamento em lei declarada inconstitucional' (RDA 20/42, Rel. Min. Castro Nunes). 'Uma vez praticado pelo poder público um ato prejudicial que se baseou em lei que não é lei, responde ele por suas conseqüências' (RTJ 2/121, Rel. Min. Cândido Mota Filho)." (RDA 189/305) (vide ainda RDA 191/175). Por fim, anote-se que José Cretella Júnior declara: "Se da lei inconstitucional resulta algum dano aos particulares, caberá a responsabilidade do Estado, desde que a inconstitucionalidade tenha sido declarada pelo Poder Judiciário" (RDA 135/26).

MENDES (2000)

Reconhecendo que a Constituição pode ser também violada pela omissão dos órgãos do Poder Público, também é cabível questionar se dela pode surgir a responsabilidade patrimonial do Estado, quando a omissão for legislativa.

Sabe-se que nossa Constituição Federal de 1988, com base em sua supremacia no fato de que é a lei fundamental da ordem jurídica, orientadora da produção de todas as demais normas, abraça a posição de que pode ser desrespeitada por um comportamento, comissivo ou omissivo, isto é, a noção de inconstitucionalidade resulta do conflito ou confronto de uma norma ou de um ato com a norma fundamental do sistema que representa o seu fundamento de validade, sendo, portanto, inconstitucional a ação ou omissão que ofende, no todo ou em parte, a Constituição PUCINELLI JUNIOR (2007).

Cumprindo assinalar que, para o surgimento da responsabilidade do Estado por ato legislativo inconstitucional, é necessário o seu reconhecimento pelo órgão competente, que no sistema jurídico brasileiro é a mais Alta Corte de nosso Poder Judiciário, também quanto à omissão inconstitucional é preciso a sua manifestação definitiva, posto que a inércia pura e simples dos órgãos do Poder Público ainda não caracteriza um comportamento inconstitucional.

Os atos omissivos inconstitucionais de mais difícil controle são os do legislador, pois situam-se entre o limite da liberdade de elaborar uma lei e o poder/dever de legislar a que está obrigado pela Constituição, quando não faz algo que lhe está imposto.

A omissão legislativa poderá gerar responsabilidade civil do Poder Público. Contra a omissão do Estado na sua função legislativa, além do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão, cabe ação de responsabilidade civil em face do Poder Público.

(SAAD, 1994, p. 82)

Praticamente, pode-se citar o caso da edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República e o mesmo não as levar à apreciação do Poder Legislativo. Aqui, ocorre afronta ao livre exercício do Poder Legislativo previsto no inciso II do artigo 85 da Constituição Federal, sendo passíveis de declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Sendo elas objetivadoras de efeitos imediatos, com repercussão sobre a esfera patrimonial dos indivíduos, motivadas inconstitucionalmente, geram a responsabilidade civil do Estado por eventuais prejuízos causados aos particulares PUCINELLI JUNIOR (2007)

Outro exemplo ensejador de indenização pela omissão legislativa, seria a garantia estabelecida no artigo 203, inciso V da Constituição que assegura “ um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir

meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Essa possibilidade se dava até o momento anterior à vigência do Estatuto do Idoso PUCINELLI JUNIOR (2007).

A seguir seguem alguns exemplos práticos e entendimentos jurisprudenciais a cerca da responsabilidade civil do Estado:

"Não é possível demandar indenização por atos de autoridades fundados em dispositivo legal cuja inconstitucionalidade ainda não fora, até a data, reconhecida ou declarada pelo Poder Judiciário." - RDA 8/147 - TJSP

"Estado responde civilmente pelo dano causado em virtude de ato praticado com fundamento em lei declarada inconstitucional - Se o procedimento foi declarado inconstitucional, essa declaração abrange os fatos ocorridos e não somente os que posteriormente a elas se tenham verificado". RDA 20/42 - STF

"Embora a doutrina brasileira tenha como insustentável a responsabilidade civil do estudo por ato legislativo, admite-se a responsabilidade por ato regulamentar". RDA 144/162 - TFR

"O Oficial de Registro de Imóveis que, em virtude de ato ilegal e inconstitucional do Governo do Estado, se viu privado de suas funções privativas e vitalícias, em relação ao registro de imóveis, tem direito de ser ressarcido de todo e qualquer prejuízo sofrido". RT 277/816 - TJMT "O que está na tela jurídica é a rigor uma indenização, bem pedida ao Estado, que se omitiu e deixou de cumprir a lei, para os autores" RT

400/147 - TJSP

GASPARINI (2004)

Em um país com uma produção legislativa tão intensa, em que as leis são feitas para atender aos interesses de grupos e para garantir a ordem social, seria imprescindível a responsabilização do Estado legislador, com o conseqüente comprometimento dos parlamentares, na edição de normas declaradas em certo tempo inválidas e que por conseqüência causarem danos ao cidadão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A responsabilidade civil é instituto que, por sua definição, enseja a um indivíduo que cause dano a outrem a obrigação de repará-lo. Entretanto, existem situações em que o infrator ver-se-á isento de predita obrigação, como por exemplo, as hipóteses de caso fortuito, de força maior, e também de culpa da vítima, exclusiva ou mitigada na proporção em que a vítima deu causa ao evento danoso.

Com a evolução deste instituto, o Estado, na pessoa do Poder Executivo e Gestor, também passou a ser exposto à responsabilidade civil, sendo abandonada, desta maneira, a teoria da irresponsabilidade estatal. Em um primeiro momento, o Estado só era responsabilizado por seus atos de gestão, quando agia como o indivíduo; continuando imune no que versava aos atos de império. Era esta a teoria civilista, que, com o passar do tempo, evoluiu para a teoria publicista, segundo a qual o Estado obrigava-se sempre e diretamente pelos atos de seus agentes.

Hodiernamente, a responsabilidade do Estado encontra-se preconizada em nossa Carta Magna, no artigo 37, parágrafo 6º.

Nossos doutrinadores entendem que o lecionado neste dispositivo aplica-se às teorias do risco administrativo e do dano objetivo.

Como já exaustivamente frisado no corpo deste trabalho, atos legislativos são aqueles emanados pelo Poder Legislativo ou propostos pelo Chefe do Poder Executivo, que se configuram na edição de normas que passem pelo procedimento constitucionalmente estabelecido para tanto.

Assim sendo, várias são as observações que não de ser feitas, tendo em vista a responsabilidade estatal por atos legislativos em virtude da previsão constitucional apontada. Primeiro, tem-se que exaltar que o Estado é responsável por todos os atos emanados por seus agentes, indiferente a que Poder eles estejam vinculados. É o que se vê disposto no parágrafo 6º, artigo 37, da Constituição Federal.

Pelo explicitado, nenhum dos argumentos favoráveis à teoria da irresponsabilidade têm base jurídica e lógica o suficiente para serem respeitados. Se o fossem, configurariam um manto para acobertar o desleixo de agentes legislativos e Gestores Públicos, retirando-os da apreciação popular por seus atos.

Consoante declinado, responderá o Estado pelos atos legislativos, quando estes forem inconstitucionais ou por sua falta de abstração e generalidade vir a causar danos à(s) determinada(s) pessoa(s).

Também ensejarão a responsabilidade estatal as omissões legislativas no que concerne a direitos estabelecidos constitucionalmente, bem como o ato legislativo constitucional, desde que promova dano injusto a qualquer cidadão, restando estar resolvido o problema deste trabalho monográfico, ou seja, o Estado, nas esferas municipal, estadual e da União, responde objetiva e civilmente pelos danos causados a terceiro em virtude da declaração de inconstitucionalidade de uma norma,

Todavia, para a caracterização da responsabilidade estatal, mister se fará o nexos de causalidade entre o dano sofrido pelo indivíduo e a lei apontada como ensejadora desse prejuízo.

Apresentada também, restou a irresponsabilidade pessoal dos parlamentares pela apresentação de projetos de lei, ou aprovação dos mesmos, que venham a causar danos aos integrantes da coletividade, tendo em vista a execução de Políticas Públicas, o que prescreve de forma expressa o artigo 53 da Constituição nesse sentido.

A responsabilização do Estado Gestor por ato do Poder Legislativo, em sua atribuição natural que é a de editar leis, é apenas uma brisa na ventania que se gostaria de desencadear na busca de uma melhoria e aperfeiçoamento das funções do Estado, pois, se em um futuro objetivar-se que o Estado Brasileiro respeite suas instituições, deve-se cobrar agora no presente.

Espera-se que isto ocorra, resultando no crescimento e fortalecimento de um país cada vez mais democrático, humanitário e justo.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 39<sup>a</sup>. ed. São Paulo. Saraiva 2006.
- BRASIL. Lei Federal do Brasil n. 9.868, de 10 de novembro de 1.999.
- BARROSO, Luís Roberto. O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Editora Saraiva, 2<sup>a</sup> ed. 2006.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 2<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- CAMARGO, Luis Antonio de. A responsabilidade civil do Estado e o erro Judiciário. 1<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 4<sup>a</sup>. ed. Coimbra - Portugal: Almedina, 1997.
- DIAS, José de Aguiar. Da responsabilidade civil. Tomo II. 4<sup>a</sup> ed. Forense: Rio de Janeiro, 1960.
- DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. São Paulo: Saraiva Vol. 7: 19<sup>a</sup> ed. 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas S.A., 14<sup>a</sup> ed. 2002.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3<sup>a</sup> ed. 1992.
- FIUZA, Ricardo. Novo Código Civil Comentado. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FREIRE, Elias Sampaio. Direito Administrativo: teoria e 1000 questões. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 7<sup>a</sup> ed, 2002.
- GIUSTINA, Vasco Della. Controle de constitucionalidade das leis: ação direta de inconstitucionalidade: Tribunal de Justiça e município: doutrina e jurisprudência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- JÚNIOR, Cretella. Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo. Revista de Direito Administrativo, n. 153, p. 19, São Paulo, 1983.
- KELSEN, Hans. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 25<sup>a</sup> ed. 1999.

- MECUM, Vade. *Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. São Paulo: Saraiva 3ª ed. 2007.*
- MENDES, Gilmar Ferreira. Recurso Extraordinário 220999-7-PE. *Revista Jurídica Virtual*, vol. 2, nº 12. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/revista/Rev\\_12/memorial.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_12/memorial.htm)>. Acesso em 11/05/2008.
- GASPARINI, Melissa Ferreira. *Da Responsabilidade Patrimonial do Estado Por Atos do Poder Legislativo*. In: "A priori", INTERNET. Disponível em <<http://www.apriori.com.br/cgi/for/viewtopic.php?t=76>>. Acesso em 11/05/2008.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Responsabilidade Civil do Estado*. Rio de Janeiro: Aide 1ª ed. 1995.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói, RJ: Impetus, 2003.
- PUCCINELLI JUNIOR, André. *A omissão legislativa inconstitucional e a responsabilidade do Estado legislador*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SAAD, Miguel Ângelo. *O Ato Ilícito e a Responsabilidade Civil do Estado*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1993.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: responsabilidade civil e sua interpretação doutrinária e jurisprudencial*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- TEMER, Michel, *Elementos de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1998.
- TROIANELLI, Gabriel Lacerda. *Responsabilidade do Estado por dano tributário*. São Paulo: Dialética, 2004.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Fundamentos de história do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.