



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO**



Universidade Federal
Ouro Preto

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS QUE
PROVOQUEM DANOS AOS PARTICULARES**

Anna Eliza Pereira dos Santos

Ouro Preto - MG

2022

ANNA ELIZA PEREIRA DOS SANTOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS QUE
PROVOQUEM DANOS AOS PARTICULARES**

Trabalho de conclusão de curso (TCC)
apresentado ao curso de Direito do
Departamento de Direito da Universidade
Federal de Ouro Preto (UFOP).

Área de concentração: Direito
Administrativo.

Orientador: Prof. Frederico Nunes de Matos

Ouro Preto – MG

2022



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Anna Eliza Pereira dos Santos

Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos que provoquem danos aos particulares

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 12 de janeiro de 2022

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientado UFOP
Doutor - André de Abreu Costa - UFOP
Mestranda - Lorena de Oliveira Severino - UFOP
[

Federico Nunes e Matos, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 14/01/2022



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 14/01/2022, às 16:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0268651** e o código CRC **6883E43A**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.000579/2022-11

SEI nº 0268651

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

*Dedico este trabalho primeiramente a Deus,
por ter me concedido a vida e pelas tantas
oportunidades. Dedico aos meus pais, Gilberto,
que fisicamente já não está mais entre nós, e
Arlete, meu grande exemplo de força e
resiliência. Dedico a João Victor, Eliza, Luíza e
Pedro, por todo amor.*

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma na realização deste sonho, que é motivo de grande orgulho pra mim, em especial Diego e Gabi, pelo companheirismo ao longo desses anos.

“A justiça tem numa das mãos a balança em que pesa o direito, e na outra a espada de que se serve para o defender. A espada sem a balança é a força brutal, a balança sem a espada é a impotência do direito”

(Rudolf von Ihering)

RESUMO

A responsabilidade do Estado pela prática de atos legislativos que provoquem danos aos particulares é tema controverso, porém de grande importância para a população brasileira. Diante dessa realidade, foi escolhido tal assunto para ser discutido nesse estudo, que teve como objetivo geral analisar essa questão. Como metodologia, pesquisas bibliográficas foram feitas em textos acadêmicos, assim como em jurisprudência. Os resultados encontrados relataram diferentes aspectos da responsabilidade civil, além de verificar as excludentes da responsabilidade civil, aplicadas no Brasil. Por fim, analisou-se jurisprudência acerca dos requisitos e hipóteses admissíveis de responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. Conclui-se que o assunto é desafiador, visto que há diferentes linhas de pensamento discutidas pelos pesquisadores. Porém, considerando os julgados analisados, constatou-se que o Estado tem responsabilidade perante os particulares quando as leis elaboradas trazem dano ao cidadão.

Palavras-chave: responsabilidade estatal; dano; lei; jurisprudência.

ABSTRACT

The responsibility of the State for the practice of legislative acts that cause damage to individuals is a controversial issue, but one of great importance for the Brazilian population. In light of this reality, this subject was chosen to be discussed in this study, which had as a general objective to analyze this issue. As a methodology, bibliographical research was carried out through scientific texts that portrayed the theme, as well as in jurisprudence. The results found reported on different aspects of civil liability, in addition to verifying the exclusions of civil liability, applied in Brazil. Finally, jurisprudence on the admissible requirements and hypotheses of state civil liability for legislative acts was analyzed. In conclusion, it was seen that the subject is challenging, as there are different lines of thought discussed by researchers. However, considering the analyzed judgments, it can be seen that the State is responsible to individuals when the laws created harm the citizen.

Keywords: state responsibility; damage; law; jurisprudence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 RESPONSABILIDADE CIVIL.....	13
2.1 Histórico da responsabilidade	13
2.2 A responsabilização no direito brasileiro	15
2.3 Conceitos e fundamentos	16
3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	18
3.1 Fase da irresponsabilidade do Estado	18
3.2 Fase Civilista.....	19
3.2.1 Dicotomia entre os atos de império e de gestão	19
3.2.2 Teoria da culpa	19
3.3 Fase publicista	20
3.3.1 Culpa administrativa.....	20
3.3.2 Teoria do Risco.....	21
3.4 História no contexto do direito brasileiro	22
4 RESPONSABILIDADE NO ESTADO BRASILEIRO	24
4.1 Conceitos de atos legislativos e responsabilidade estatal	25
4.2 Estado perante atos legislativos que provoquem danos	25
5 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS	27
5.1 Argumentos contrários à responsabilidade do Estado por atos legislativos.....	28
5.2 A Responsabilidade do Estado legislador.....	29
5.2.1 A responsabilidade Civil do Estado por lei inconstitucional	29
5.3 Argumentos favoráveis à responsabilidade do Estado por atos legislativos	31
5.4 A prévia declaração de inconstitucionalidade para fins de responsabilização.....	33
5.4.1 A limitação da responsabilidade civil devido à modulação dos efeitos da inconstitucionalidade.....	36
6 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR LEI CONSTITUCIONAL.....	37
6.1 Princípio da igualdade perante os encargos públicos.....	38
6.2 A responsabilidade pessoal do legislador	40
7 O PROJETO DE LEI Nº 412, DE 2011	42
7.1 A tramitação na Câmara dos Deputados	42

7.2 A tramitação no Senado Federal.....	44
8 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	46
8.1 Caso fortuito e força maior.....	46
8.2 Culpa da vítima	47
8.3 Fato do lesado frente à Lei geradora do dano.....	47
8.4 Dano indenizável	49
9 JURISPRUDÊNCIA ACERCA DOS REQUISITOS E HIPÓTESES ADMISSÍVEIS DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS	51
9.1 Tribunal Regional Federal da 3ª Região	51
9.2 Superior Tribunal de Justiça	52
9.3 Supremo Tribunal Federal	53
9.4 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.....	54
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Ribeiro (2015, p. 1) há “responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros. Hoje, o Estado poderá ser responsabilizado pelos danos que seus agentes causarem a terceiros e condenado a reparar esses prejuízos indenizando-os”. Porém, quando se trata de atos legislativos, essa concordância quanto à responsabilidade ainda não é unânime, por diferentes concepções acerca do tema.

Diante disso, esse trabalho de conclusão de curso tem como tema a responsabilidade do Estado pela prática de atos legislativos que provoquem danos aos particulares. No que tange às decisões judiciais, existem diversas teorias que defendem a tese da irresponsabilidade do Estado. Entretanto, existem situações concretas como, por exemplo, perdas e danos sofridos em consequência de flagrante ilegalidade reparada por mandado de segurança.

O tema desperta discussões, considerando que não existe consenso na seara jurídica acerca da responsabilidade do Estado. Quanto aos atos legislativos, tende-se à aceitação da responsabilização civil do Estado por atos normativos em algumas situações, como, por exemplo, edição de leis inconstitucionais ou ainda de leis de efeitos concretos, causadora de dano específico e anormal, ou até mesmo omissão do poder de legislar e regulamentar.

Também não existe entendimento pacificado acerca do alcance da determinação da responsabilidade civil do Estado no que se relaciona à atuação legislativa na edição de leis, assim como acontece na atividade jurisdicional. A partir dessa contextualização feita, a pergunta problema dessa pesquisa foi: qual a responsabilidade do Estado pela prática de atos legislativos que provoquem danos aos particulares?

O alcance da responsabilidade civil do Estado por atos legislativos que causam danos a particulares parece não estar bem definido, provocando violação da isonomia, já que alguns destes podem não ter seus direitos assegurados, gerando irresponsabilidade

do Estado. Fato é que a responsabilidade do Estado por atos legislativos pode ser considerada como exceção dentro do conceito da Responsabilidade Civil Objetiva da Administração.

Inexistindo previsão legal específica acerca da indenização em resposta aos danos advindos da atividade legislativa, compreende-se que há responsabilização, em regra, quando as leis são inconstitucionais. Todavia, a responsabilização por lei considerada constitucional é possível, excepcionalmente, quando a norma atinge situações individuais, provocando danos concretos.

Diante do exposto, a hipótese avaliada nessa pesquisa foi a de que o Estado tem responsabilidade pela prática de atos legislativos que provoquem danos aos particulares. Para verificação da veracidade dessa hipótese, foi estudada como principal marco teórico, a pesquisa desenvolvida por Esteves (2003) sobre a responsabilidade civil do Estado por ato legislativo, além de outros estudos publicados sobre o tema.

Apresentado o objetivo geral, é possível dizer que os objetivos específicos foram discutir os diferentes aspectos da responsabilidade civil; verificar as excludentes da responsabilidade civil aplicadas no Brasil; analisar a jurisprudência acerca dos requisitos e hipóteses admissíveis de responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, além de verificar a tramitação do Projeto de Lei nº 412 de 2011, que objetiva normatizar a responsabilidade civil da Administração no Brasil.

É de extrema importância para a população que sejam delineados os aspectos da responsabilização do Estado por atos legislativos que causem danos a particulares. Nesse sentido, é necessário que o tema seja discutido de maneira ampla, proporcionando a construção de entendimento sóbrio acerca do assunto. Não deve ser admitido que, ainda hoje, sejam elaborados atos normativos que efetivamente causam danos a terceiros e não haja responsabilidade estatal.

Diante disso, justifica-se a escolha do tema por sua relevância jurídica, visto que inexiste consenso na seara jurídica acerca da responsabilidade do Estado. Após a

finalização das pesquisas e avaliação, esse trabalho de conclusão de curso poderá apoiar a comunidade acadêmica como fonte de dados sobre o tema, podendo, inclusive, servir de base para novos estudos nos níveis de graduação e pós-graduação.

Quanto à metodologia, foi empregado o método dedutivo na presente pesquisa teórica e qualitativa, por meio de embasamento bibliográfico e análise de conteúdo, obtidos em livros, artigos, periódicos especializados. Também foi feita pesquisa jurídica dogmática em que se analisaram algumas decisões jurídicas sobre a temática. Os conceitos teóricos quanto ao assunto foram verificados, principalmente, a partir da análise realizada por Esteves (2003), em seu livro intitulado “Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo” no qual apresenta abordagem ampla sobre o assunto.

Além deste capítulo introdutório, para alcançar aos objetivos propostos, discutiu-se sobre a responsabilidade civil no Capítulo 2, assim como sobre a responsabilidade civil do Estado no Capítulo 3 e quanto à responsabilidade civil do Estado brasileiro no Capítulo 4. Já com enfoque no que ocorre no país, a responsabilidade do Estado por atos legislativos foi discutida no Capítulo 5, enquanto a responsabilidade civil do estado por lei constitucional mencionada no Capítulo 6.

Por sua proximidade quanto ao tema, o Projeto de Lei nº 412 de 2011 foi evidenciado no Capítulo 7. Já os excludentes da responsabilidade civil do estado relatados no Capítulo 8. Algumas decisões judiciais acerca dos requisitos e hipóteses admissíveis de responsabilidade civil do estado por atos legislativos foram citadas no Capítulo 9. As considerações finais foram expressas no Capítulo 10 e, por fim, a lista das referências bibliográficas utilizadas no decorrer da pesquisa foi enumerada.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil assumida pelo Estado possui contornos específicos traduzidos em sua singularidade jurídica, que, de acordo com Melo (1994, p. 475 *apud* ESTEVES, 2003, p. 6), sendo dotada de princípios específicos, possui fisionomia própria. Em um primeiro momento é necessário considerar que a responsabilidade deve ser lida sob o enfoque da responsabilidade como instituto do Direito Civil, instituto único que precisa adaptar-se de acordo com a demanda, sendo aplicável ao direito público ou privado, de acordo com Diniz (1987, p. 4 *apud* ESTEVES, 2003, p. 6):

[...] os princípios estruturais, o fundamento e o regime jurídico são os mesmos comprovando a tese da unidade jurídica quanto aos institutos basilares, uma vez que a diferenciação só se opera no que concerne às matérias objeto de regulamentação legal – como também a realidade social, o que demonstra o campo ilimitado da responsabilidade civil.

Crettella Júnior (1980, p. 12 *apud* ESTEVES, 2003, p. 6) compartilha de semelhante entendimento ao ensinar que a responsabilidade aplica-se a todos os campos do direito, seja nas relações públicas ou privadas, sendo uma verdadeira categoria jurídica que atende aos anseios da sociedade, representada por pessoas físicas e jurídicas que requerem as mais diversas demandas.

2.1 Histórico da responsabilidade

Para Dias (1994, p. 21 *apud* ESTEVES, 2003, p. 8), a reparação de um dano pode ser compreendida a partir da ideia de que a sua finalidade baseia-se na busca da harmonia e do equilíbrio promovida pelo direito. O instituto da responsabilização deve transformar-se à medida que a civilização evolui, requerendo-se flexibilidade para que, sempre que necessário, em qualquer época, para as diversas demandas, consiga restabelecer equilíbrio rompido em virtude do dano.

A procura pela reparação dos danos é algo inerente às relações humanas, Soares (1996, p. 3 *apud* ESTEVES, 2003, p. 8), ensina que, ainda que pudesse ser confundida com a condenação criminal, e ainda que inexistissem leis escritas,

civilizações ameríndias e pré-colombianas adotavam normas para que pudessem ser reparados.

Nessa fase, era aplicado ao ofensor o mesmo sacrifício sofrido pelo ofendido. Pode-se perceber que esse sistema não influenciou significativamente o sistema contemporâneo. Inicialmente no direito romano ainda não havia também a ideia da reparação, pelo contrário, a ideia era a aplicação da pena ao ofensor. Havia nessa época a compreensão de que o mal deve ser reparado com o mal, conhecimento fundamentado na Lei de Talião (ESTEVES, 2003, p. 9).

Assim, a função do Estado era declarar em quais hipóteses e sob quais condições ocorreria a retaliação. A Lei das Doze Tábuas inicia a fase de transição, que afasta a ideia de punição equivalente e inaugura a ideia da composição, não havia, entretanto, o conceito jurídico de reparação, não se diferenciava responsabilização civil e responsabilização penal (ESTEVES, 2003, p. 9). De acordo com Dias (1994, p. 23 *apud* ESTEVES, 2003, p. 10), o que houve nessa época foi a separação dos delitos públicos e privados, que posteriormente fortaleceu a ideia de reparação:

Resultou daí a cisão dos delitos em duas categorias: os delitos públicos (ofensas mais graves, de caráter perturbador da ordem) e os delitos privados. Aqueles eram reprimidos pela autoridade, como sujeito passivo atingido; nos últimos intervinha apenas para fixar a composição evitando conflitos.

Evolução maior no conceito de reparação acontecida no direito romano surgiu com o advento da Lei Aquilia, originária de plebiscito, proposto nos tempos da República, pelo tribuno Lúcio Aquílio. Emergiu nesse momento sistema que previa penas proporcionais ao dano causado, inovando substancialmente ao considerar a noção de culpa como fundamento da reparação do dano, a partir da qual o indivíduo seria responsabilizado pelos prejuízos causados. Essas foram as bases para a ampliação do conhecimento do assunto no período seguinte, inclusive no período contemporâneo (ESTEVES, 2003, p. 11).

Foi na Idade Média, momento em que continuaram prevalecendo os princípios do Direito Romano, que se estruturaram as ideias de dolo e culpa, que foi seguida pela elaboração dogmática da culpa, distinguindo-se as responsabilidades civil e penal.

Por sua vez, consagrou-se o princípio da responsabilidade na culpa a partir do Código Civil francês, já na modernidade, que atravessou os anos e chegou à contemporaneidade. A evolução torna-se possível como consequência das mudanças sociais ocorridas à época, contribuindo também a evolução tecnológica. Silva (1962, p. 94 *apud* ESTEVES, 2003, p. 15), assinala que “o mundo entrava em fase nova de progresso e de desenvolvimento. A máquina iniciava sua marcha. E, com ela, a intensa industrialização do velho mundo de então. Tudo se motorizava”.

2.2 A responsabilização no direito brasileiro

As Ordenações do Reino, à época do Brasil Colônia, identificavam reparação, pena e multa. A Lei da Boa Razão, de 1769, permitia a aplicação subsidiária do Direito Romano. O artigo 179 da Constituição do Império do Brasil determinava a elaboração de um Código Civil e um Código Criminal, que acabou sendo elaborado em 1830, desenvolvendo em seu Capítulo V a sistematização da noção do ressarcimento do dano. Já a Consolidação das Leis Civis de Teixeira de Freitas contribuiu de maneira significativa para a evolução do tema da responsabilidade civil, que foi dissociada da responsabilização criminal. A Nova Consolidação de Carlos de Carvalho contribuiu para a sedimentação do conhecimento da responsabilização civil e penal, aprimorando a responsabilidade em face do Estado (ESTEVES, 2003, p. 17).

A Lei nº 2.681, de 1912, influenciou significativamente a elaboração do Código Civil. Tal lei regulamentava a responsabilidade civil das estradas de ferro, tendo sido aplicada, de maneira análoga pela jurisprudência, a todos os tipos de transportes. Os princípios presentes nesta lei coadunaram-se aos princípios firmados, posteriormente, pelo Código Civil de 1916. Embora tal lei admitisse a responsabilidade em virtude da culpa presumida, exonerava o prestador da obrigação de ressarcir, caso ocorresse caso fortuito ou força maior e, ainda, quando tratasse de culpa exclusiva da vítima (ESTEVES, 2003, p. 18).

A lei determinou ainda que, em caso de morte, a empresa transportadora deveria indenizar aqueles que fossem privados, devido ao evento fatal, de alimentos, auxílio

ou educação, nos termos do seu artigo 22. As ideias construídas ao longo do tempo foram incorporadas ao Código Civil de 1916, que acabou sendo fortemente influenciado pelo Código Civil Francês. O artigo 159 do Código asseverava que seriam obrigados a reparar o dano, aqueles que violassem direitos ou causassem prejuízos a terceiros, em decorrência de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência (ESTEVEES, 2003, p. 18).

2.3 Conceitos e fundamentos

A associação do dano à responsabilidade civil, ainda que não esgote e satisfaça a necessidade de definição, contribui para sua compreensão, já que permite deduzir que não há responsabilidade civil sem prejuízo, sendo que este ocasiona desequilíbrio social, já que, não há dúvidas de que o dano individual viola o equilíbrio social (ESTEVEES, 2003, p. 23). É necessária assim, a responsabilização a fim de que seja restituído o status quo, a necessidade da imposição do dever de ressarcir é demonstrada por Pereira (1992, p. 23 *apud* ESTEVEES, 2003, p. 23):

A responsabilidade civil consiste na efetivação da reparabilidade abstrata do dano em relação a um sujeito da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa causadora do dano. Não importa se o fundamento é a culpa, ou se é independente desta. Em qualquer circunstância, onde houver a subordinação de um sujeito passivo à determinação de um dever de ressarcimento, aí estará a responsabilidade civil.

A ideia que inspira o dever de reparação encontra respaldo no princípio da proibição de ofender: *neminem laedere*, sintetizando a realidade formal do direito. O dano só existe devido à quebra da relação jurídica, a partir da qual já não há manutenção e integridade da ordem social. Portanto, a responsabilidade civil objetiva a recomposição da relação jurídica rompida com ou sem culpa ou a compensação de sua ruptura. A responsabilidade está presente em diversas áreas do direito, conforme os bens jurídicos lesados e a intensidade da lesão (ESTEVEES, 2003, p. 24). É

necessário ater-se em especial, a partir de agora, à responsabilidade objetiva do Estado.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O desenvolvimento da responsabilidade do Estado aconteceu na França, justamente no mesmo momento em que há a evolução da concepção e do papel do Estado. O Estado de Direito é marco da época, pois, representa a possibilidade de defesa do indivíduo frente ao Estado, que já não possuía mais posição absoluta e totalitária frente ao povo (ESTEVEVES, 2003, p. 40).

3.1 Fase da irresponsabilidade do Estado

Essa fase corresponde ao período do absolutismo no qual havia a ideia da irresponsabilidade vigorando a crença da investidura divina, que impedia a oposição de direitos contra o Estado, o qual se confundia com a figura física do soberano, como na afirmação de Luís XIV: “L’Etat c’est moi” (ESTEVEVES, 2003, p. 43). Todavia, o declínio do absolutismo não extinguiu a fase da irresponsabilidade, conforme Pereira (1992, p. 128 *apud* ESTEVEVES, 2003, p. 44):

Por estranho que pareça, a morte do absolutismo, que deveria perfurar a cidadela da imunidade total, reforçou-a sob a inspiração do princípio da ‘separação dos poderes’, sob calor de que a afirmação de uma responsabilidade da Administração importaria uma censura do judiciário ao procedimento do Executivo, e via de consequência, em uma interferência de um Poder na atividade de outro Poder, uma vez que o Judiciário deveria estar adstrito ao conhecimento dos litígios entre particulares.

Por outro lado, a contestação da origem divina do poder estatal, a valorização dos direitos individuais, acrescido ao declínio do absolutismo, possibilitaram o reconhecimento do dever estatal de indenizar provocando a eliminação da doutrina da irresponsabilidade. O marco do desaparecimento da teoria da irresponsabilidade pode ser compreendido nos Estados Unidos em 1946, pelo Federal Tort Claim Act e, na Inglaterra, em 1947, pela edição do Crown Proceeding Act (ESTEVEVES, 2003, p. 45).

3.2 Fase Civilista

3.2.1 Dicotomia entre os atos de império e de gestão

A distinção proposta entre atos de império e de gestão originou-se do elevado número de demandas propostas pelos particulares em face do Poder Público francês devido aos prejuízos patrimoniais resultantes da Revolução Liberal. A fim de impedir o esvaziamento dos cofres públicos, foi elaborado artifício jurídico que vedava o Judiciário de decidir causas que deveriam então ser julgadas pela própria Administração, devido ao fato de que eram atos de império, por meio do poder de polícia que lhe era inerente (ESTEVEES, 2003, p. 46).

Com isso, a dicotomia motivou a tradicional separação de instâncias judiciária e administrativa, característica marcante do sistema contencioso francês, contribuindo para a teoria da dupla personalidade do Estado, ora considerado pessoa moral, ora governo ou potestade. Tal teoria foi relevante, sendo importante passo para o avanço do conceito da responsabilidade do Estado, entretanto, foi abandonada (ESTEVEES, 2003, p. 47).

3.2.2 Teoria da culpa

Ao admitir que a pessoa jurídica não pode agir com culpa, concluiu-se que o dano causado a particular só poderia ser provocado se fosse resultante de ato culposos ou doloso do funcionário ou empregado público. A responsabilidade civil estava atrelada à noção de culpa civil, por meio da analogia, aplicava-se ao Estado, desde que praticados por seus representantes, os funcionários, a mesma noção de responsabilidade aplicada a patrões e empregados, mandante e mandatário, por exemplo. No entanto, a responsabilização estatal não se amolda às soluções clássicas do Direito Civil, assim, essa teoria foi também abandonada (ESTEVEES, 2003, p. 48).

3.3 Fase publicista

A solução proposta pelo direito privado não atendia às necessidades estatais, dito isso, ocorre a substituição da teoria da responsabilidade pessoal do agente, pela responsabilidade do patrimônio administrativo ou da culpa administrativa (ESTEVEES, 2003, p. 50).

3.3.1 Culpa administrativa

O Conselho de Estado francês adotou a teoria da culpa administrativa que significa que, no âmbito da responsabilização do Estado, a falta do serviço ocupa o lugar da noção de culpa, reconhecendo a singularidade da posição do Estado diante do administrado. Ainda não pode ser considerada a responsabilidade objetiva, já que, o Estado estaria isento da responsabilização caso ficasse comprovado que sua atuação ocorrera observando os padrões devidos (ESTEVEES, 2003, p. 55).

Em caso de *faute du service*, bastaria o nexo causal e o ato estatal lesivo. A culpa neste caso é decorrente da falta ou falha do serviço público, não mais do funcionário. Assim, a responsabilidade patrimonial do Estado deve ser tratada de maneira diferente do conceito clássico de culpa. Em caso de falta do serviço é preciso reconhecer que a responsabilidade do Estado é primária e independe da falta do agente, sendo requisito determinar a má condição do serviço ou o funcionamento com defeitos, o qual se possa atribuir o dano (ESTEVEES, 2003, p. 56).

O defeito do serviço já não é mais falta do agente que trabalha naquele serviço específico, o defeito é uma falha anônima ou de acidente administrativo, nos termos de Masagão (1974, p. 299 *apud* ESTEVEES, 2003, p. 56):

Entende-se que ocorre o acidente administrativo: a) quando o serviço público funciona mal; b) quando não funciona, devendo funcionar, como na hipótese de inexecução de trabalhos públicos, na de ausência de vigilância policial quando havia motivos para que se exercesse etc.; c) quando o serviço funciona, mas só tardiamente e do retardamento advém o dano; d) quando a

execução contravém preceito legal, regulamentar, ou mesmo de caráter técnico.

Importante observar que nem toda lesão é resultante de conduta ilegítima ou de falha, assim, haveria necessidade de ressarcimento ainda que não houvesse falhas ou conduta ilegítima, sendo assim, mesmo que o serviço público fosse prestado sem acidentes ou dentro das normas e regulamentos, poderia ser necessária a responsabilização e não haveria meios para se concretizar, diante da ineficiência da teoria (ESTEVEVES, 2003, p. 56).

3.3.2 Teoria do Risco

Nessa teoria, para que exista a falta é necessária a existência do dano e do nexo causal entre o prejuízo e a atuação do Estado, surge, dessa maneira a responsabilidade objetiva, na qual o dever de reparar o dano surge independentemente da antijuridicidade subjetiva. A teoria do risco integral obrigaria o Estado a indenizar qualquer tipo de dano sofrido por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo desse terceiro. Entretanto, tal teoria não encontrou respaldo nos sistemas jurídicos (ESTEVEVES, 2003, p. 58).

Por outro lado, a teoria do risco administrativo recebeu grande aceitação e é o fundamento básico da responsabilidade estatal de natureza objetiva, a qual possui salvaguardas que contribuem para evitar abusos. Segundo Dias (1944, p. 207 *apud* ESTEVEVES, 2003, p. 59):

a) a força maior exonera o Estado de responsabilidade; b) a culpa da vítima constitui causa de isenção total ou parcial; c) o dano eventual, incerto, inexistente a fortiori ou não apreciável não acarreta a responsabilidade; d) para que se provoque a reparação, é preciso que o dano seja direto; e) desconhecimento do dano moral.

Na atualidade a possibilidade de o Estado excluir ou abrandar seu dever de indenizar encontra-se mais reduzida, no entanto, há possibilidade aberta ao Estado de, sob determinadas circunstâncias, exonerar-se parcial ou totalmente de sua responsabilidade (ESTEVEVES, 2003, p. 59).

3.4 História no contexto do direito brasileiro

No Brasil, não houve a teoria da irresponsabilidade do Estado, em que pese a existência do absolutismo nos tempos da Colônia e a conseqüente não separação dos poderes e o não reconhecimento de direitos individuais, que acabaram garantindo ao império poderes ilimitados. A Constituição Imperial de 1824 introduziu a responsabilidade pessoal dos funcionários, artigo 179 e a responsabilidade patrimonial dos Ministros de Estado, artigo 133 (ESTEVEES, 2003, p. 70).

Entretanto o artigo 99 assegurava a irresponsabilidade do monarca. A Constituição Republicana de 1891 manteve a teoria subjetivista da responsabilidade civil dos funcionários públicos, nos termos do artigo 82. No entanto, a jurisprudência e a doutrina introduziram o entendimento acerca da possibilidade da responsabilização solidária do funcionário e do Estado e, posteriormente, responsabilidade direta e exclusiva do Estado (ESTEVEES, 2003, p. 71).

O Código Civil de 1916, artigo 15, assegurou a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público em decorrência da provocação de danos a terceiros, tal entendimento foi mantido na Constituição de 1937. A Constituição de 1946 passou a prever a possibilidade da ação regressiva contra o funcionário responsável, e, caso de dolo ou culpa, o que foi mantido na Constituição de 1967. A Constituição de 1988 prevê a responsabilidade extracontratual do Estado, artigo 37, §6º, conforme menciona Esteves (2003, p. 72):

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

Agentes podem ser compreendidos como indistintamente os sujeitos que servem ao poder público, ainda que de maneira ocasional. Com relação à expressão “serviços públicos”, é necessário compreender a amplitude do seu significado, pois, caso lida de maneira restrita, estaria excluindo as funções legislativa e judicial. A leitura restrita negaria a tendência de expansão do instituto que sujeita o Estado à ordem jurídica. A evolução da responsabilidade civil do Estado é constante e pode ser comprovada por

meio da responsabilização por atos legislativos, assim, o instituto evolui com a finalidade de não excluir qualquer atividade do Estado, isto é, serviços públicos não seriam apenas os serviços materiais, ainda que os traços dessa responsabilização ainda não estejam bem delineados (ESTEVEZ, 2003, p. 72).

4 RESPONSABILIDADE NO ESTADO BRASILEIRO

A atividade estatal traz consigo riscos de, ocasionalmente, quer pela prática de atos comissivos, quer pela prática de atos omissivos, provocar prejuízos a particulares. Consoante o Estado Democrático de Direito, surge para o Estado o dever de indenizar as vítimas. No Brasil é adotada a responsabilidade objetiva do Estado, resultado de acentuado processo evolutivo que garante aos particulares o direito ao ressarcimento, independente da comprovação de culpa ou dolo, por parte da Administração, assegurando ainda aos agentes públicos, a garantia de não serem acionados diretamente pelos particulares (BRITO *et al.*, 2014, p. 250).

Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não possui caráter absoluto, já que é possível o abrandamento, ou até mesmo a exclusão dessa responsabilidade em algumas hipóteses excepcionais, seja o caso fortuito ou força maior, ou ainda a culpa exclusiva ou concorrente da vítima. Prevalece no STF (2021, p. 1), que os elementos que delineiam a responsabilidade objetiva do Estado compreendem a alteridade do dano, a causalidade material entre a ação ou omissão estatal e o dano ocorrido, a oficialidade da atividade causal e lesiva.

O Supremo Tribunal Federal, STF, compreende a expressão serviços públicos adotando postura bastante flexível, já que a Constituição Federal (CF) atribui ao Estado não apenas a prestação de serviços públicos, mas também o exercício da polícia administrativa, a realização de obras públicas, além da exploração de atividades econômicas e de fomento (BRASIL, 1988, s. p).

Para aqueles que defendem a responsabilização do Estado por atos legislativos, é possível que uma norma constitucional lesione significativamente alguns indivíduos, e não a coletividade, violando a isonomia, provocando dano especial e anormal. Para Crettella Júnior (1983, p. 26), esse ato gera responsabilidade para o Estado independentemente desse ato ser constitucional ou não.

Cahali (1996, p. 44) elenca o exemplo de particular que passa a perceber menor vantagem econômica devido a revogação ou modificação do ato legislativo que a

asseguravam. Em contrapartida, outros defendem que somente lei inconstitucional é capaz de promover a responsabilização do Estado por atos legislativos, assim, basta a lei ofender princípios e regras constitucionais que já estaria caracterizada a responsabilidade estatal por esse ato.

4.1 Conceitos de atos legislativos e responsabilidade estatal

Atos legislativos “são os oriundos do exercício da função Legislativa, ou seja, as chamadas leis formais, que são aquelas que têm conteúdo e forma de lei” (LIMA, 2006, p. 99). Em relação à sua conceituação, Arcoverde (2020, p. 1) afirma que ato legislativo é “a declaração unilateral da vontade estatal expressa e exteriorizada por escrito, que dispõe sobre a criação, extinção e modificação de normas jurídicas abstratamente gerais ou atos normativos. A lei e o ato normativo são produtos do ato legislativo”. Já para mencionar sobre o conceito de responsabilidade estatal, é necessário primeiramente definir tal expressão. De acordo com Cavalieri Filho (2006, p. 8):

[...] aqui que entra a noção de responsabilidade civil. Em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocabulário não foge dessa ideia. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.

A responsabilidade civil é a “aplicação de medidas que possam obrigar uma determinada pessoa a reparar o dano causado na moral ou no patrimônio de terceiro” (DINIZ, 2011, p. 20). Quando tal responsabilidade é do Estado, ele que precisa reparar o dano.

4.2 Estado perante atos legislativos que provoquem danos

A responsabilidade do Estado devido aos atos legislativos que provoquem danos aos particulares é assunto que traz divergências de opiniões entre pesquisadores do tema.

De acordo com Ribeiro (2015, p. 1), o Estado não deve ser responsabilizado por ato legislativo, dessa forma, “não poderá ser responsabilizado pela promulgação de uma lei ou pela edição de um ato administrativo genérico e abstrato. Como regra, o Estado não pode ser responsabilizado por ato normativo ou por ato legislativo”.

Já Albuquerque (2006, p. 66) afirma que “o ato legislativo só ensejará a responsabilização estatal se, por óbvio, provocar maculas à esfera jurídica de outrem”. Quanto ao estudo de Esteves (2003, p. 207), utilizado como uma das fontes principais desse estudo, ele argumenta que:

Tem-se, todavia, como certo que o caráter primário e conseqüentemente geral e abstrato da função normativa não impede, na atual concepção de Estado, se editem as chamadas leis-providência ou leis de efeitos concretos, destinadas a atingir determinado indivíduo ou grupo certo de indivíduos. Há que se constar uma profunda alteração no conceito de lei – no que respeita à sua função e conteúdo – ocorrida no Estado Intervencionista ou Controlador.

Tal questão é interpretada por Santos (2007, p. 1) ao afirmar que “no Estado Social de Direito, as leis têm perdido, por vezes, seu caráter de abstração, passando o Estado a agir concretamente, de modo a assegurar o cumprimento de medidas que visem ao bem estar da coletividade”. Ainda para Esteves (2003, p. 209), quando a lei produz efeitos que impliquem em perda de direitos, pode-se considerar que ela perdeu seu caráter legislativo:

[...] conquanto abstrata e impessoal, a lei cumpre a vocação de se realizar no plano concreto, vale dizer, de encontrar a situação hipoteticamente descrita e sobre ela incidir. Assim, ainda que genérica e impessoal, poderá a lei, assimilada a realidade prática, produzir efeitos laterais ou acessórios que impliquem o sacrifício de direitos, constrangimentos considerados necessários à realização do interesse geral perseguido pela norma. Nem se diga que, nesse caso, a norma teria perdido, em sentido material, seu caráter legislativo.

Diante disso, segundo Esteves (2003, p. 209) advém da inconstitucionalidade do ato legislador a determinação da ocorrência do ressarcimento, de forma independente da demonstração do dano individual de direitos.

5 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

Atualmente, ainda existem diversas barreiras no que tange à aceitação da responsabilidade do Estado, quer pela omissão, quer pela edição, de atos legislativos. Tal responsabilidade foi a última a surgir ao longo da evolução do tema. A tese da irresponsabilidade começa a ser afastada por Leon Duguit (1930, p. 554 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 100) que considerou que o Estado, atuando como segurador do risco de suas atividades em geral, também deve ser responsável pelo risco advindo da aplicação de uma lei.

O Conselho de Estado Francês no ano de 1938 proferiu o aresto La Fleurette, cuja decisão exigia a reparação dos danos provocados pela edição de ato legislativo proferido no ano de 1934, cujo texto, visando à proteção da indústria de laticínios, proibiu a fabricação, colocação à venda, transporte, dentre outros impedimentos, de produtos que pudessem substituí-la, provocando prejuízos à Companhia La Fleuret, cuja produção era de 200.000 litros ao ano de grandine, um creme sucedâneo das natas (LUVIZOTTO, 2010, p. 100). Assim, o Estado deveria reparar os prejuízos.

Na sequência, o Conselho de Estado Francês reconheceu a responsabilidade do Estado Legislador em outros casos, como o Aresto Bovero, de 1963. Com o desenvolvimento da temática, é possível depreender que há tendência dos Estados a admitirem essa responsabilidade específica quando o mandamento legal é inconstitucional, aliás, o poder constituinte originário, dada sua característica inicial, absoluta e ilimitada, não submete o Estado à obrigação de reparar danos (LUVIZOTTO, 2010, p. 101).

Entretanto, mesmo diante da verificação mencionada por Luvizotto (2010, p. 101) sobre a obrigação de se reparar do Estado, cabe dizer que a responsabilidade por atos legislativos é tema sensível e que merece atenção. Existem argumentos contrários a essa possibilidade o que resulta em levantamento de questões que podem impedir a responsabilidade do Estado, impossibilitando que ele haja em benefício da garantia da justiça

5.1 Argumentos contrários à responsabilidade do Estado por atos legislativos

Argumento que já foi muito forte na defesa da irresponsabilidade do Estado é a consideração da lei como ato de soberania, que como consequência, ao ser imposta a todos, não gera o dever de compensação. No entanto, a compreensão de soberania, marca do Estado despótico e absoluto, que afastava a ideia da reparação advinda de eventuais falhas, não mais subsiste. As diversas modificações que aconteceram na sociedade, dentre elas as mudanças sociais e econômicas, a crise de representatividade, a mudança na concepção de lei, não mais vista como ato de expressão da vontade geral, mas sim expressão de vontade política, associadas à possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário, permitem o controle e consequente responsabilização (LUVIZOTTO, 2010, p. 102).

Outro argumento para a irresponsabilidade do Estado trata das características das leis: generalidade, impessoalidade e abstração, o que não permitiria a possibilidade de indenização de determinado indivíduo, possibilitando assim a quebra da isonomia. Entretanto existem leis de efeitos concretos que podem sim afetar indivíduos determinados, assim como leis genéricas também o permitem. A lei pode produzir efeitos à parcela da população, provocando danos antijurídicos, surgindo à necessidade de reparação (LUVIZOTTO, 2010, p. 105).

Terceiro argumento contrário é a possibilidade de que lei crie, modifique e extinga direitos, cabendo à sociedade aceitar essas modificações acerca da garantia dos direitos. Entretanto, conforme preconiza a Constituição da República de 1988, CR/1088, artigo 5º, inciso XXXVI, a lei não deve prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, garantindo dessa maneira segurança e estabilidade nas relações jurídicas estabelecidas na sociedade. É possível dessa maneira a responsabilização devido uma lei que afronta situação já consolidada, em virtude de mandamento fundamental que protege situações jurídicas anteriormente estabelecidas (LUVIZOTTO, 2010, p. 108).

A representatividade também já foi argumento da defesa da irresponsabilidade do Estado por atos legislativos na medida em que, sendo o Parlamento composto por

representantes do povo, seria este o responsável pelo dano. No entanto a teoria do órgão refuta tal argumento, já que, a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, e as pessoas que atuam nesses órgãos, ao emanarem suas disposições e resoluções, são como se o próprio órgão o fizesse (LUVIZOTTO, 2010, p. 108).

Aliado a isso é necessário considerar que o sufrágio universal não garante uma verdadeira representatividade. A inviolabilidade parlamentar também não constitui bom argumento para o afastamento da responsabilidade já que, a inviolabilidade, preceito constitucional, é uma proteção ao parlamentar, a fim de se garantir a liberdade e independência de pensamento, não do Estado legislador (LUVIZOTTO, 2010, p. 109).

5.2 A Responsabilidade do Estado legislador

Luvizotto (2010, p. 109) dividiu a responsabilidade do Estado por atos legislativos em relação à sua constitucionalidade, ou não, ou ainda relativos à sua omissão. Neste trabalho serão tratadas as ações legislativas, isto é, à constitucionalidade ou não das leis que provocam danos a particulares. Ressalta-se que no Brasil, assim como na Alemanha, Argentina, Portugal e Espanha, há maior tendência em responsabilização pelos danos advindos de leis inconstitucionais, embora haja estudos que também permitem a reparação decorrente de leis constitucionais.

5.2.1 A responsabilidade Civil do Estado por lei inconstitucional

A Constituição da República de 1988 por ser considerada rígida, determina processo legislativo mais rigoroso para que seja alterado algum aspecto do seu texto, excluídas dessas modificações as cláusulas pétreas. O texto constitucional é, portanto, supremo, possuindo superioridade às demais leis infraconstitucionais. Assim, o legislador não pode editar normas que vão de encontro aos preceitos constitucionais, caso o faça, existem mecanismos que visam coibir a permanência dessa lei no ordenamento jurídico brasileiro, conforme artigo 102, caput, associado ao inciso I,

alínea “a” e III, alíneas “a”, “b” e “c”, além do artigo 102, §§ 1º a 3º, da CR/88. É o Supremo Tribunal Federal, STF, que desempenha a tarefa de guardar os preceitos constitucionais, sendo possível à Corte verificar a compatibilidade de ato normativo federal ou estadual, frente à CR/88 (LUVIZOTTO, 2010, p. 112).

No controle de constitucionalidade adotado no Brasil é possível tanto o controle difuso, quanto o concentrado. Aquele é realizado à medida que um pleito judiciário se desenvolve, ocasião em que uma das partes aponta a objeção de determinada lei; por sua vez, este permite o controle da norma de maneira abstrata, o mérito da ação é a impugnação direta de determinada lei em face do texto constitucional. A inconstitucionalidade dá-se de maneira formal, pela não obediência aos requisitos formais, ou de maneira material, pela contrariedade da lei ao conteúdo presente no texto constitucional (LUVIZOTTO, 2010, p. 113).

A inconstitucionalidade pode ser originária, quando desde o ingresso no mundo jurídico, a norma já é inconstitucional, ou ainda, superveniente, que é quando a norma torna-se inconstitucional devido à reforma ou à mutação constitucional. Quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, esta pode ser declarada, com efeito, erga omnes e vinculante aos demais órgãos, ou ainda ficando restritos às partes envolvidas no litígio (LUVIZOTTO, 2010, p. 113).

A grande controvérsia no que tange à responsabilidade civil por atos legislativos é saber o exato momento em que a lei deixa de ser aplicada. Mello (1992, p. 617 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 115) cita que, em regra, há nulidade da lei inconstitucional, sendo necessária, portanto, a retroação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei:

Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em consequência, de qualquer carga de eficácia jurídica. – A declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados, eis que o reconhecimento desse supremo vício jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do poder público, desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe – ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos – a possibilidade de invocação de qualquer direito.

Embora a regra seja a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc*, existiam muitos conflitos ante a impossibilidade de desconstituir fatos pretéritos, ainda que obtidos em decorrência de lei inconstitucional. Assim, a partir da publicação de Lei nº 9.869 de 1999, tornou-se possível a declaração pelo STF de inconstitucionalidade com efeitos *ex nunc*. A partir do distanciamento entre nulidade e inconstitucionalidade de uma lei, permitiu-se a proteção das relações jurídicas (LUVIZOTTO, 2010, p. 115).

Conclui-se, portanto, que, em regra, a inconstitucionalidade possui efeitos *ex tunc*, entretanto, presentes os requisitos da lei, é possível que os efeitos sejam *ex nunc*.

No que tange ao controle difuso, sabe-se que acerca da decisão sobre a questão prejudicial da inconstitucionalidade depende do caso concreto em análise, cabendo ao Senado Federal decidir a respeito da eficácia erga omnes de cada julgamento, existindo após a decisão do Senado Federal duas posições contrárias: uma defendendo a eficácia *ex tunc* e a outra, a eficácia *ex nunc*. Medeiros (1992, p. 131 apud LUVIZOTTO, 2010, p. 120) apresenta que:

A obrigação de indenizar por ilícito legislativo é, precisamente, um dos outros efeitos da inconstitucionalidade: não se trata já de impedir que a norma constitucional produza os efeitos jurídicos que lhe corresponderiam, mas de eliminar todos os danos que resultaram da vigência da lei na ordem jurídica.

Para Medeiros (1992, p. 138 apud LUVIZOTTO, 2010, p. 121), ainda que os efeitos da lei inconstitucional sejam *ex nunc*, é necessário que se faça a reparação, como consequência da responsabilização do Estado pelo ato legislativo. Em que pese ser possível a modulação dos efeitos da inconstitucionalidade de determinada lei, ainda não existe uma norma que consiga regulamentar o tratamento dispensado às situações jurídicas estabelecidas na vigência da lei, o que poderia cooperar na solução das reparações necessárias nos casos de leis inconstitucionais que provocaram dano aos particulares.

5.3 Argumentos favoráveis à responsabilidade do Estado por atos legislativos

Para fins de responsabilidade é possível compreender a lei inconstitucional como espécie de ato ilícito, podendo ser interpretada como simples atividade da Administração. Entretanto, para Medeiros (1992, p. 21 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 122), não é possível associar as normas acerca da responsabilidade da Administração ao regime de responsabilização dos atos legislativos, considerando as características das casas legislativas e ainda as formalidades necessárias à sua formação.

Os atos legislativos diferenciam-se dos atos administrativos e encontram-se numa posição hierárquica diferente. A lei, de acordo com a CF de 1988, pode ser definida por seu regime jurídico e forma, não se limitando à origem, conteúdo e estrutura. Assim, ao ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei, não é possível equipará-la a um simples ato administrativo, aplicando indistintamente o regime utilizado para os atos administrativos, o que não significa que deve existir responsabilização diferente do que é preconizado pela CR/88 (LUVIZOTTO, 2010, p. 122).

O Supremo Tribunal Federal, ainda que tenha reconhecido a possibilidade de responsabilização estatal, manifestou-se que, diante de uma lei inconstitucional, não há propriamente uma lei, conforme menciona Mota Filho (1957, p. 121 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 124), “uma vez praticado pelo poder público um ato prejudicial que se baseou em lei que não é lei, responde ele por suas consequências”. LUVIZOTTO (2010, p. 124) ainda afirma que no tema da responsabilidade:

[...] compreende somente ter relevância deslocar o problema para o terreno da responsabilidade da Administração se assim for mais fácil a justificação da pretensão ressarcitória do lesado, hipótese a ponderar, tanto mais que a maioria das legislações não aceita uma responsabilidade por fato das leis.

Portanto, uma lei, mesmo que inconstitucional, não deixa de ser considerada lei para transformar-se em ato administrativo, trata-se de problema do Estado Legislador, provocando apenas divisão funcional do poder que é exercida por órgãos diferentes, todos sujeitos ao artigo 37, §6º da CR/88 (LUVIZOTTO, 2010, p. 124). Decisões do STF concluem de maneira semelhante, conforme será visto adiante.

Cavaliere Filho (2008, p. 265 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 125) diz que uma lei, ainda que inconstitucional, não é capaz de causar danos enquanto documento abstrato,

dependendo sempre de um ato administrativo para que seja aplicada, devendo a responsabilidade recair sobre este ato e não sobre a lei. Entretanto, Esteves (2003, p. 221 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 126), sobre a intermediação entre a lei e o ato de fiel execução, assegura que não retira da lei a causa da lesão provocada em virtude de sua inconstitucionalidade.

Na hipótese de responsabilização do Estado por lei inconstitucional, seria necessária a prévia declaração de inconstitucionalidade, o que provocaria efeito erga omnes, tal argumento é razoável em virtude do controle de constitucionalidade adotado no Brasil (LUVIZOTTO, 2010, p. 126).

5.4 A prévia declaração de inconstitucionalidade para fins de responsabilização

O Supremo Tribunal Federal vem modificando seu posicionamento acerca da constitucionalidade das leis. Sobre a inconstitucionalidade declarada em sede de controle difuso, o STF reconhece que essa declaração quebra a presunção de que as leis são constitucionais, afastando a ideia de que apenas o controle concentrado estaria apto a decidir sobre a responsabilização do Estado legislador (LUVIZOTTO, 2010, p. 127).

A fim de que sejam evitadas formalidades burocráticas em sede do controle concentrado de constitucionalidade, o STF vem reconhecendo como dispensáveis certas formalidades, como por exemplo na decisão proferida pela 2ª Turma do STF no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 168.149. Outra modificação no posicionamento do STF relaciona-se à extensão da decisão do plenário que tenha declarado a inconstitucionalidade da norma municipal a outras situações idênticas, oriundas de município distintos. É o caso do RE 228.844 SP que se valeu de precedente oriundo do Estado de Minas Gerais (LUVIZOTTO, 2010, p. 128).

Assim, é possível a declaração de inconstitucionalidade para que ocorra a responsabilização do estado legislador, não apenas em sede de controle concentrado, mas também em sede de controle difuso, principalmente caso a norma legal objeto de

análise já tenha sido apreciada pelo STF. Portanto, entende-se que não existem óbices para que particular proponha diretamente, requerendo de maneira incidental, a ação de indenização em decorrência de danos provocados por leis inconstitucionais (LUVIZOTTO, 2010, p. 129).

Entretanto, é necessário analisar a necessidade da declaração de inconstitucionalidade para que seja possível verificar a possibilidade de ressarcimento. É importante ressaltar a necessidade de que tenha havido danos para que se provoque o dever de indenizar, isto é, não basta a inconstitucionalidade de uma lei para que surja o dever de indenizar, mais que isso, é necessária a ocorrência de danos como requisito indispensável para a quantificação da indenização (LUVIZOTTO, 2010, p. 130).

Essencial ainda demonstrar a existência do nexo causal, responsável por associar o dano à lei inconstitucional. Nesse sentido Alcântara (1988, p. 67 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 130) ressalta que:

A só inconstitucionalidade da lei, a só desconformidade dela ao ordenamento jurídico não é suficiente para determinar a atuação do instituto da responsabilidade. Pode ocorrer que o ato legislativo inconstitucional produza lesão de direitos cujos efeitos não sejam patrimoniais; a sanção será neste caso a mera declaração de inconstitucionalidade.

É interessante distinguir ato legislativo constitucional (lícito) de ato legislativo inconstitucional (ilícito) para a aplicação da responsabilidade civil do Estado legislador, tal distinção faz-se necessária para que o particular consiga demonstrar sua responsabilidade, provocando consequências também para o Estado, como a possibilidade de acionar o agente público de maneira regressiva (LUVIZOTTO, 2010, p. 131).

Aqueles que defendem a necessidade de declaração de inconstitucionalidade o fazem baseado na ideia do dano concreto decorrente de uma atitude ilícita do Estado, que, infringindo a ordem jurídica, provoca falha na função estatal, caracterizando a culpa administrativa e, conseqüentemente, fazendo surgir a obrigação de indenizar (LUVIZOTTO, 2010, p. 132).

Santos (2008, p. 143 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 132) segue esse entendimento de que, além da necessidade de se provar o dano e o nexo de causalidade, também é preciso comprovar a inconstitucionalidade do ato legislativo para que seja possível o ressarcimento dos danos sofridos, seja a inconstitucionalidade declarada de maneira prévia ou incidental. Dessa forma é assegurado a todos os prejudicados o direito ao ressarcimento.

Por outro lado, existem aqueles que defendem a ideia de ser necessário apenas o preenchimento dos pressupostos para a responsabilização estatal, e essa ideia vai ao encontro da evolução do instituto da responsabilidade pública que não se baseia mais no modelo de culpa. É possível que haja responsabilização a partir de condutas lícitas, não sendo necessário comprovar a *faute de service*, ainda que se trate de ato ilícito (LUVIZOTTO, 2010, p. 133).

Freitas (2001, p. 103 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 133) defende que, ainda que a ilicitude do ato garanta a reparação dos danos, o prejudicado tem uma proteção menor do que a proteção garantida àqueles que sofrem prejuízos em virtude de leis que estejam em conformidade com os preceitos constitucionais. Nesse caso o autor deveria comprovar previamente a invalidade do ato lesivo por meio de uma declaração exarada pelo Poder Judiciário, não sendo este um requisito necessário para a responsabilização civil que se encontra consolidada em aspectos objetivos. A atuação do Poder judiciário poderia dificultar e até mesmo atrasar a reparação por parte do poder público.

Alcântara (1988, p. 66 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 133), ao se posicionar sobre o fato de que não é em todos os casos que a inconstitucionalidade de uma lei se torna relevante para a verificação do dano, explica que:

Acreditamos que para fins de indenização ao atingido por ato legislativo não cabe indagar da constitucionalidade ou não desse ato, mas apenas provar o dano e sua conexão direta e imediata com a atuação do Poder Legislativo. Isto porque o direito à reparação não derivaria, em todos os casos, da inconstitucionalidade, mas sim do caráter lesivo do ato praticado pelo agente público [...]. O que se quer deixar patente é que a indenização, em certos casos, é devida independentemente do caráter lícito do ato e em outros casos ela só é possível por se tratar de ato inconstitucional. Na primeira hipótese há que se provar a especialidade e anormalidade do dano, na segunda essas características já decorrem do próprio ato inconstitucional.

É possível concluir ser dispensável a declaração prévia de inconstitucionalidade de lei para que ocorra a responsabilização estatal decorrente de atos legislativos, nesse caso é observado o regime da responsabilização por atos lícitos, devendo ser observado violação à situação ou a um interesse jurídico, associado a um prejuízo, demonstrando a especialidade e anormalidade desse dano (LUVIZOTTO, 2010, p. 136).

5.4.1 A limitação da responsabilidade civil devido à modulação dos efeitos da inconstitucionalidade

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal pode modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma lei. A permissão advém do artigo 27, da nº Lei 9.868 de 1999, que permite a atribuição de efeitos à declaração de inconstitucionalidade a partir do trânsito em julgado da sentença ou de outro momento a ser fixado (LUVIZOTTO, 2010, p. 137).

O STF vem aplicando esse dispositivo ao modular os efeitos da inconstitucionalidade de uma lei, argumentando a favor da segurança jurídica. Assim, por meio da modulação, cujos efeitos serão *ex nunc*, diversas situações anteriores à declaração de inconstitucionalidade ainda persistem. Nesse caso ainda não houve apreciação por parte do Poder Judiciário, que já se manifestou no sentido de que, inexistindo modulação dos efeitos, isto é, cujos efeitos da declaração de inconstitucionalidade operam *ex tunc*, haverá retroatividade irrestrita (LUVIZOTTO, 2010, p. 138).

6 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR LEI CONSTITUCIONAL

Lei constitucional é aquela que se encontra em harmonia com a Constituição, tanto sob o aspecto material, quanto sob o aspecto formal. Em que pese a necessidade do atendimento de diversas regras, além da colocação de limites, quais sejam limites de competência, oportunidade ou de matéria, por exemplo, ainda assim é possível que uma lei constitucional viole os interesses do particular, causando-lhe prejuízos (ESTEVEES, 2003, p. 233).

O resultado antijurídico é provocado pelo Estado que, visando atingir interesse público, acaba prejudicando interesse de um particular. O direito à reparação corresponderia à, de acordo com Carvalho Neto (p. 125 *apud* ESTEVEES, 2003, p. 233):

[...] a conversão de direitos do administrado lesado em seu equivalente pecuniário, tendo por fundamento o princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos e exigindo, para seu reconhecimento, a demonstração do nexa causal entre o ato e dano, além dos requisitos de especialidade e anormalidade do dano.

A determinação do caráter lícito ou ilícito da conduta estatal que provoca o dano é relevante para determinar a responsabilidade do Estado e, conseqüentemente no ressarcimento ao particular. Não é o caso de retirar o aspecto objetivo da responsabilidade patrimonial do Estado, mas sim considerar distinções razoáveis, quer seja no fundamento do dever de reparar, quer seja no exercício da pretensão do ressarcimento (ESTEVEES, 2003, p. 233).

A princípio pode parecer que, diante da soberania das leis, seja incontestável o dever de reparação do Estado legislador, em especial quando essa lei se encontra conforme à Constituição. Diante do aparente conflito, envolvendo de um lado, direito subjetivo de um titular e do outro, o legislador com amplos poderes - ainda que sua atuação deva ser nos limites colocados no ato de legislar - é necessário cautela na determinação da extensão da responsabilidade (ESTEVEES, 2003, p. 234).

Cretella Júnior (1999, p. 195 *apud* ESTEVES, 2003, p. 234) questiona se uma lei pode “no todo ou em cada uma de suas partes, que está em perfeita consonância com a Constituição, trazer prejuízos ao particular”. A resposta é positiva no sentido de que a ofensa acontece sem que a lei, violando os aspectos da impessoalidade e da generalidade, limita o exercício de direitos de uma pessoa ou grupo restrito de administrados (ESTEVES, 2003, p. 234).

Há exemplos do dever de indenização estatal em decorrência de atos legislativos em circunstâncias que limitam o exercício da indústria ou atividade econômica, ou ainda na transformação de atividade privada em serviço público por meio do monopólio. Entretanto, ressalta que, ocorrendo restrição ao exercício da atividade, a obrigação de reparação dos danos não existirá quando se tratar do efetivo exercício do poder de polícia (ESTEVES, 2003, p. 235).

6.1 Princípio da igualdade perante os encargos públicos

O direito à indenização surge no momento em que o dever de suportar sacrifícios em prol da coletividade deixa de incidir sobre todas as pessoas e passa a incidir de maneira particularizada. Nesse momento rompe-se a noção de igualdade promotora da solidariedade geral e determina-se o direito à indenização. Freitas (1995, p. 292 *apud* ESTEVES, 2003, p. 236) afirma que:

o dano generalizado qualifica-se como encargo social, devendo ser suportado por todos os prejudicados, enquanto o dano excepcional, desigual e grave, produzido pela norma legal, pode originar o ressarcimento em função do tratamento diferenciado a que ficou submetido o lesado frente aos encargos públicos

A repartição equitativa das cargas públicas é fundamento genérico da responsabilidade patrimonial do Estado, quando se trata do Estado legislador, tal constatação merece ser reforçada ao se considerar que a lei considerada constitucional, deve buscar sempre o interesse geral. Outro princípio a ser destacado é o da proporcionalidade ao se considerar a necessidade de adequação entre as restrições impostas pelo ato legislativo e o interesse público (ESTEVES, 2003, p. 236).

O ônus excessivo, que suprima o direito individual ou inviabilize seu exercício, provoca ofensa ao ordenamento constitucional, ainda que existam situações em que sejam necessárias restrições em algumas ocasiões, atingindo parcela da coletividade, promovendo o equilíbrio dos interesses coletivos e individuais. O dever de indenizar surge em consideração à necessária repartição equitativa dos proveitos e das cargas públicas (ESTEVES, 2003, p. 236).

Por outro lado, existem muitos estudiosos da matéria que compreendem que não é necessário que o dano seja específico e anormal, isto é, há possibilidade de ressarcimento em resposta ao dano geral, que acomete parcela significativa da população, sendo assim ainda mais grave já que compromete interesses de maior número de pessoas (ESTEVES, 2003, p. 236).

A possível limitação de ressarcimento a número reduzido de interessados configura-se como restrição antijurídica. Nesse sentido pode-se considerar que a responsabilidade estatal deve ser concedida amplamente em respeito à garantia da cidadania, a fim de uma efetiva garantia do princípio da igualdade em face das cargas públicas (ESTEVES, 2003, p. 237). Ainda para Esteves (2003, p. 238):

Não nos parece se possa abandonar a noção de especialidade e anormalidade do dano como requisito da responsabilidade do Estado legislador. A exigência é, deveras, cara à figuração do equilíbrio entre o interesse público perseguido pela norma e os direitos individuais [...]. Em outras palavras, a vantagem extraída da norma que genericamente impõe sacrifícios, inspirada em legítima persecução do interesse público, estaria compensada pelos ônus igualmente generalizados, e assim concebidos como normais e não excessivos. Não se vislumbra, assim, dever de ressarcimento, já, nessa hipótese, integralmente preservado o princípio constitucional da igualdade.

Assim, para Esteves (2003, p. 238) é necessário que se considere a igualdade perante os encargos públicos como fundamento da responsabilidade do Estado legislador, inclusive diante de uma lei que não gera proveito geral para a sociedade. Em obediência ao princípio da igualdade perante o Estado, a pretensão constitucionalmente válida é aquela que se encontra em conformidade com o interesse geral, ou seja, é preciso que se busque a satisfação do interesse coletivo.

6.2 A responsabilidade pessoal do legislador

Enquanto o Estado é chamado à responsabilização de maneira objetiva, a responsabilização dos agentes públicos, de acordo com o texto constitucional, deve ser conduzida sob o amparo do direito de regresso, desde que no caso em concreto esse agente tenha praticado atos de forma culposa ou dolosa. Assim, não se trata de faculdade do Estado de ingressar com ação de regresso, pelo contrário, ele deve entrar com ação de regresso em face do agente público que tenha agido com dolo ou culpa (LUVIZOTTO, 2010, p. 206).

Em que pese a necessidade de que o lesado entre com ação de reparação contra o Estado que lhe causou prejuízos, alguns autores defendem a possibilidade de que o lesado busque reparação diretamente em face do sujeito que lhe causou prejuízo, conforme permissivo legal dos artigos 186 e 187 do Código Civil (LUVIZOTTO, 2010, p. 207).

Nesse sentido, Melo (2009, p. 1024 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 206) afirma que o lesado pode propor a lide contra o Agente, desde que se prove sua culpa ou dolo, pode ainda propor a ação somente contra o Estado e até mesmo contra ambos. Existem ainda outros motivos que possam levar o lesado a entrar com ação diretamente em face do sujeito que cometeu o dano, um exemplo são os precatórios, que por seguirem determinada ordem de pagamento, conforme preceito constitucional, ocasiona o retardamento da indenização.

Por outro lado, Silva (2009, p. 674 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 207) entende que o lesado deve propor ação de indenização contra o Estado em decorrência da desnecessidade de se provar que o servidor agira com dolo ou culpa. O princípio da impessoalidade orienta que a ação seja proposta em face da Fazenda Pública, além de se considerar que esta tenha mais recursos que possam viabilizar o ressarcimento.

No que concerne aos legisladores, representantes do povo, assim denominados no texto constitucional, torna-se desafiador determinar sua responsabilidade pessoal, quer seja acionada diretamente pelo lesado, quer seja acionada em regresso, diante

da necessidade de comprovação de dolo ou culpa. Diniz (2010, p. 660 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 208) afirma a dificuldade da responsabilização individual, considerando-se o fato de que a elaboração de uma lei pode ser caracterizada como ato complexo, resultando da vontade de diversos parlamentares e de pareceres elaborados por uma ou mais comissões.

É preciso acrescentar que a imunidade parlamentar prevista constitucionalmente no artigo 53, assegura a inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos proferidos, a fim de que se garanta a independência funcional. Nesses termos, torna-se difícil a responsabilização pessoal do legislador, ainda que existam estudiosos que afirmem essa possibilidade (LUVIZOTTO, 2010, p. 208).

7 O PROJETO DE LEI Nº 412, DE 2011

A responsabilidade civil do Estado por ato legislativo está implicitamente contida no §6º do art. 37 da Constituição da República de 1988. Trata-se de construção doutrinária posteriormente confirmada pela jurisprudência dos Tribunais Superiores (ASSIS, 2020, p. 1). O Projeto de Lei nº 412 de 2011, de autoria do Deputado Federal Hugo Leal, foi apresentado em Plenário em 15 de fevereiro de 2011 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

A referida proposição legislativa dispõe sobre a reparação em face dos danos causados por agentes estatais aos cidadãos, dando caráter alimentar às decisões e, apesar do regime de tramitação ser o de urgência, o projeto ainda tramita e encontra-se no momento na casa revisora, isto é, no Senado Federal, sob os cuidados do relator Antônio Anastasia. Em 21 de maio de 2019 foi realizada Audiência Pública, por iniciativa do Relator, destinada à instrução da matéria (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2019, p. 1).

Inicialmente, ainda na casa iniciadora, isto é, a Câmara dos Deputados, foram apensados ao Projeto de Lei nº 412 de 2011, outras matérias legislativas que tratavam do mesmo assunto, qual seja a normatização da responsabilidade civil do Estado. A redação inicial do Projeto de Lei consagrava as posições majoritariamente adotadas pela doutrina e pela jurisprudência, acerca das inovações apresentadas, aquela que interessa ao presente trabalho é a possibilidade da responsabilização decorrente de atos legislativos, expressamente prevista no art. 16 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

7.1 A tramitação na Câmara dos Deputados

Após a proposição ser apresentada em Plenário é necessário que ela passe por diversas comissões para que sejam avaliados aspectos, dentre eles a questão da constitucionalidade da matéria. O Projeto de Lei seguiu o regime de tramitação ordinário. Será apresentado breve relato acerca das movimentações do Projeto na

Câmara dos Deputados, especialmente no que tange à responsabilidade estatal por atos legislativos. Para que cada Comissão consiga emitir o Parecer são necessárias muitas vezes reuniões e audiências públicas, as Comissões podem também apresentar emendas. No presente caso, a tramitação do Projeto de Lei nº 412 de 2011 demorou alguns anos, apenas na Câmara dos Deputados (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

Inicialmente, o Projeto seguiu para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. A Deputada Manuela D'ávila foi uma das relatoras nesta Comissão e seu voto foi pela integral aprovação da matéria. A conclusão foi de que a proposição prestigia direitos e garantias individuais, ampliando o conceito de cidadania e aprimorando o regime democrático. Por sua vez, o Relator Deputado André Figueiredo considerou o Projeto um marco normativo para nortear a relação do Estado brasileiro com os administrados (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

Encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, não foram apresentadas emendas, tampouco foi elaborado parecer. Na Comissão de Constituição e Justiça foi apresentado um substitutivo ao Projeto de Lei em epígrafe. Ainda que o relator, destacasse as inovações propostas, dentre elas, a responsabilização do Estado por ato legislativo, o artigo 16 da proposição inicial, que contemplava a possibilidade de o Estado responder por danos causados pela incidência ou aplicação de dispositivo cuja inconstitucionalidade tivesse sido declarada pelo Judiciário, foi subtraído (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

O relator, Deputado Efraim Filho afirmou no parecer que a previsão expressa da possibilidade de responsabilização em face de atos legislativos inconstitucionais, poderia representar risco à evolução legislativa, sendo assim justificada a supressão do dispositivo. O parecer do Deputado Efraim Filho fora aprovado pela Comissão de Constituição de Justiça em 14 de abril de 2015. Em 20 de maio de 2015 fora apresentado o Parecer de Finanças e Tributação, que também se manifestou favorável à proposição, já que não haveria implicações em aumento de despesas, sendo adequado do ponto de vista orçamentário. Foram apresentadas à época emendas ao Projeto de Lei (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

Em 02 de setembro de 2015, aconteceu a votação em turno único. Após muitos debates, apresentação de emendas e substitutivos, fora aprovada a Emenda Substitutiva global de Plenário nº 5, ressalvados os destaques. Restaram o projeto inicial e as demais emendas. O dispositivo expresso que autorizava a Responsabilidade Civil do Estado por leis inconstitucionais foi retirado do Projeto que seguiu para o Senado Federal (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

7.2 A tramitação no Senado Federal

Na casa revisora, em 03 de outubro de 2017, o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Edison Lobão, designou como Relator da matéria o Senador Antônio Anastasia, que votou favoravelmente ao Projeto de Lei, tendo apresentado Substitutivo no dia 24 de abril de 2018. Entretanto, o Senador Anastasia retorna a discussão, dentre outros assuntos pertinentes à Responsabilidade Civil do Estado, da possibilidade de o Estado ser chamado a indenizar os particulares em face face de atos legislativos que provoquem danos (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p. 1). O relator afirma que:

Em relação aos atos legislativos, estamos a positivar a doutrina e a jurisprudência predominantes, que reconhecem o dever do Estado de indenizar os casos de leis de efeitos concretos que gerem prejuízos não ordinários a pessoas determinadas; ou os prejuízos causados por leis posteriormente declaradas inconstitucionais, ou em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ou mesmo nos casos de controle incidental, quando houver o trânsito em julgado; bem assim nos casos de omissão inconstitucional, reconhecida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ou em mandado de injunção (após o trânsito em julgado). Finalmente [...] pela positivação da inexistência de direito de regresso nos casos em que os parlamentares atuem protegidos pela imunidade constitucional material por opiniões, palavras e votos (SENADO FEDERAL, 2017. p. 7).

Desta feita, o Senador apresenta um Projeto de Lei Substitutivo, instituindo o Estatuto da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p. 9). O artigo 13, da Seção VII, do Capítulo V normatiza a responsabilidade por atos legislativos, dispondo as hipóteses nas quais o Estado responderá pelos danos

decorrentes da atividade legislativa. Segue o artigo abaixo transcrito devido à sua importância:

DA RESPONSABILIDADE POR ATOS LEGISLATIVOS

Art. 13. O Estado responde pelos danos decorrentes da atividade legislativa, em qualquer das seguintes hipóteses:

I - quando for aprovada lei que atinja pessoas ou grupos determinados e que seja posteriormente declarada inconstitucional:

a) em decisão definitiva de mérito proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade;

b) em sede de controle difuso de constitucionalidade, após o trânsito em julgado da decisão;

II - quando for aprovada lei que, embora constitucional, atinja pessoas ou grupos determinados, impondo-lhes sacrifícios maiores que os razoavelmente exigíveis;

III - quando descumprido o dever constitucional de legislar, assim reconhecido:

a) em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ou outra ação de controle concentrado de constitucionalidade;

b) em sede de mandado de injunção ou qualquer outra ação de controle difuso, sempre após o trânsito em julgado, e caso persista a mora legislativa mesmo após o transcurso do prazo judicialmente fixado para suprir a omissão (SENADO FEDERAL, 2017, p. 16).

Percebe-se que o relator tende a positivar o que vem sendo proposto pela doutrina e está sendo aplicado às decisões judiciais, não possibilitando apenas o ressarcimento em caso de leis inconstitucionais, mas também quando for aprovada lei constitucional capaz de atingir grupos determinados, impondo-lhes sacrifícios majorados, além do que pode ser aceitável. Acerca da inconstitucionalidade, a previsão do relator é que a declaração seja proferida tanto em sede de controle difuso, quanto em sede controle concentrado. Também é prevista, a título de conhecimento, já que este não é o objeto deste trabalho, a possibilidade da responsabilização civil em caso de omissão legislativa, (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2017, p. 16).

A partir da apresentação do Substitutivo, foram feitas diversas reuniões e apresentadas emendas ao Substitutivo. A última tramitação desta matéria no Senado Federal faz referência à Audiência Pública, requerida pelo relator e que contou com a presença de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, OAB, da Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB, da Associação Nacional dos Procuradores da República e do Instituto de Direito Administrativo Paulista (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2019, p. 1).

8 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Ainda que no Brasil seja adotada, em regra, a teoria objetiva na modalidade risco administrativo, não significa necessariamente que sempre será atribuído ao Estado o dever de reparação dos prejuízos por ele provocados (FLOR, 2016, p. 1). Assim, é imprescindível que haja a confluência dos elementos conduta do agente público, ação ou omissão; dano e nexos causal. Se inexistir algum desses elementos, a responsabilidade do Estado será atenuada ou até mesmo excluída. Exemplificando alguns fatores que podem contribuir para isso existem: a culpa da vítima, o caso fortuito ou a força maior (PANIZ, 2015, p. 25).

8.1 Caso fortuito e força maior

Nesses dois casos não há responsabilidade estatal em ressarcir os danos. De maneira breve, pode-se compreender que caso fortuito é o evento imprevisível e inevitável. Por sua vez, os casos de força maior são os fatos humanos ou naturais, que podem até ser previstos, entretanto, não podem ser impedidos. Por exemplo, os fenômenos da natureza, como tempestades, furacões e raios; além dos fatos humanos, como guerras, revoluções, dentre outros. Insta salientar que o tema é bastante polêmico e a doutrina possui diversos conceitos (DISTRITO FEDERAL, TJDFT, 2014, p. 1).

Para a análise da responsabilidade civil estatal é importante considerar as características de serem imprevisíveis e irresistíveis. A equivalência dos dois termos foi admitida pelo art. 393 do Código Civil Brasileiro, portanto, caso demonstrada a imprevisibilidade do evento danoso, capaz de excluir o nexo de causalidade entre o evento danoso e a conduta do agente estatal, o Estado exime-se da obrigação de reparação do dano que a vítima sofrera, cabendo a ele o ônus probatório (DISTRITO FEDERAL, TJDFT, 2014, p. 1).

Nesse sentido, não parece razoável pensar que possa haver exclusão da responsabilidade do Estado por ato legislativo, em decorrência de caso fortuito ou força maior. É sabido que o processo legislativo envolve a tramitação do projeto, que

passa por diversas comissões, para finalmente ser apreciado em Plenário, para então entrar em vigor. Parece não ser sensata a ideia de que uma lei possa receber os atributos da imprevisibilidade (DSITRITO FEDEAL, TJDFT, 2014, p. 1).

8.2 Culpa da vítima

Para a configuração da responsabilidade do Estado, também é necessário aferir o comportamento da vítima no evento causador do dano. Caso seja constatado que a própria vítima provocou o evento danoso, não cabe qualquer responsabilidade do Estado, já que são inexistentes os pressupostos do fato administrativo e da relação de causalidade (PANIZ, 2015, p. 27).

Por outro lado, pode ocorrer que a vítima apenas concorra para o evento danoso, não podendo ser a única responsável pelo resultado, nesse caso, em que o evento danoso ocorreu devido à ação conjunta do Estado e do administrado, haverá apenas atenuação do quantum indenizatório. No momento, é importante analisar se cabe a atenuação ou a exclusão da responsabilidade do Estado, em face de uma lei, em decorrência da ação humana que tenha contribuído para o evento danoso (PANIZ, 2015, p. 27).

8.3 Fato do lesado frente à Lei geradora do dano

Medeiros (1992, p. 218 *apud* CONTIN, 2018, p. 66) ensina que a “generalidade das pessoas não tem quaisquer conhecimentos de direito e ignora o sentido das normas constitucionais, não estando habilitada para formular um juízo sobre a constitucionalidade das leis e dos atos que as aplicam”. Assim, o cumprimento de uma norma inconstitucional constitui consequência provável após a entrada em vigor de uma lei, o que poderia autorizar a suposição de que a conduta do legislador seria o necessário para que se desencadeasse a responsabilidade estatal, concorra com ela ou não o fato do lesado (CONTIN, 2018, p. 66).

Diante de norma imposta, com atributos de imperatividade e coercibilidade, Medeiros (1992, p. 224 *apud* CONTIN, 2018, p. 67) defende a admissibilidade da responsabilidade do Estado diante de uma lei que produz efeitos imediatos e danos na vida de um cidadão, já que este não teria a opção de não cumpri-la ou até mesmo de impedir a produção dos seus efeitos. Portanto, não importa se a lei prescreve ou não sanções devido ao seu não cumprimento, a reação esperada do administrado é o seu cumprimento, ou ainda, os efeitos danosos de uma lei, muitas vezes não serão afastados pelo não cumprimento.

Para Contin (2018, p. 68) é possível concluir que cabe a responsabilidade civil estatal quando uma lei inconstitucional, que se execute por si mesma e cause danos aos administrados, não tendo estes concorridos para o resultado. Assim, eles não possuem meios ou recursos para que seja evitado o dano. Importante acrescentar, que o ordenamento jurídico brasileiro é construído sob a presunção da constitucionalidade, que contribui para criar na mente do cidadão o convencimento de que o Estado age amparado pelos valores e preceitos constitucionais, comprovando existir relação direta entre a edição de uma lei e o cumprimento pelo particular, que seria apenas a consequência previsível após a entrada em vigor da norma. Ainda para Contin (2018, p. 68), para configuração de culpa exclusiva da vítima:

[...] devem-se demonstrar dois elementos, quais sejam, ato ilícito e culpável. Nenhum deles se faz presente na hipótese de lei inconstitucional que causa dano sem ter havido concorrência do lesado. Não há falar em ato ilícito, porquanto engendra-se uma situação de inexigibilidade de conduta diversa, já que a lei é presumivelmente constitucional (em virtude da presunção de constitucionalidade). Igualmente, culpável não se constitui o ato. Não se exige que todo cidadão tenha, medianamente, profundos conhecimentos jurídicos capazes de ponderar sobre a constitucionalidade das leis.

A possibilidade de descumprimento torna-se ainda mais difícil, considerando a Súmula nº 266 do STF, que impossibilita o cabimento de mandado de segurança contra lei em tese, além do que, também não é permitido que os cidadãos individualmente proponham ações diretas de inconstitucionalidade. Portanto, cabe ao administrado o cumprimento da lei, além do mais, parte-se da premissa que, durante o rito legislativo, em diversos momentos, o Projeto de Lei passa por diversas comissões, sendo amplamente discutidos com o fito de se produzir leis válidas (CONTIN, 2018, p. 68).

Ainda que seja possível a atenuação ou exclusão da responsabilidade civil estatal quando o administrado concorre ou age de forma exclusiva para o resultado danoso, não é possível atribuir ao Estado Legislador a possibilidade de atenuação ou exclusão de sua responsabilidade, isto é, a culpa da vítima é irrelevante frente à atividade legislativa. O juízo acerca da constitucionalidade da lei é cabível aos parlamentares, não aos administrados (CONTIN, 2018, p. 70).

Mota (1999, p. 152 *apud* CONTIN, 2018, p. 70) assevera que “mesmo havendo falta grave da vítima, no cumprimento de lei manifestamente inconstitucional, como tal comportamento não elide o nexo de causalidade entre a edição da lei [...] e o dano, persiste em sua totalidade a responsabilidade do Estado”.

8.4 Dano indenizável

O dano é elemento essencial para que seja possível a responsabilização civil, que pode ser invocada quando há ruptura nas relações jurídicas. É necessário qualificar o dano passível de ser indenizável, pois nem sempre o dano provocado pela ação estatal o será. É necessário que o dano seja jurídico, isto é, deve ocorrer a lesão a um direito do administrado resguardado pelo ordenamento jurídico, não correspondendo somente a uma supressão patrimonial ou econômica (CARDOSO, 2011. p. 1).

Além do mais, o dano deve ser passível de aferição, mensuração e quantificação, não podendo ser simplesmente eventual ou possível. Já nos casos de comportamentos lícitos do Estado, é preciso a ocorrência dos elementos especialidade e anormalidade do dano, além dos requisitos anteriormente listados, conforme Mello (2003, p. 997 *apud* LUVIZOTTO, 2010, p. 42).

Dano anormal é o que extrapola os inconvenientes naturais e normais da prestação do serviço ou do convívio em sociedade, por sua vez, dano especial é aquele que onera a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, pois, um prejuízo genérico, disseminado pela sociedade. Assim, para que exista dano passível de indenização, por parte do Estado, por suas ações ou omissões ilícitas, são

necessárias a existência da lesão ao direito e a certeza do dano. Caso sejam lícitos os atos do Estado, serão ainda requisitos os elementos da anormalidade e especialidade do dano (LUVIZOTTO, 2010, p. 44).

9 JURISPRUDÊNCIA ACERCA DOS REQUISITOS E HIPÓTESES ADMISSÍVEIS DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

9.1 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

A Lei nº 8.630 de 1993 regulamentou o sistema portuário brasileiro, evidenciando que era necessária a saída do Estado na participação direta no setor de infraestrutura. Surge com a edição da lei as figuras do arrendamento, dos terminais privativos, dos terminais privativos de uso misto, do porto organizado, dentre outras. Diante da norma vigente, alguns trabalhadores insurgiram-se na condição de prestadores de serviços de estiva no Porto de Santos, em face da Lei nº 8.630/93, que também disciplinou a prestação de serviço nos portos brasileiros, alegando prejuízos decorrentes de alteração da sistemática de contratação então existente (BRASIL, TRF3, 2011, p. 1).

A apelação cível nº 0203421-84.1998.4.03.6104/SP foi interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido posto nos autos. Essa apelação foi julgada no Tribunal Regional Federal em 25 de maio de 2011, sob a relatoria do Juiz Federal Wilson Zauhy. O voto do Relator foi pela manutenção da sentença, negando provimento à apelação. O voto proferido destaca que a responsabilidade civil do Estado por ato legislativo apenas seria possível em situações excepcionais, em especial quando o ato fosse viciado por desvio de finalidade em desrespeito aos preceitos constitucionais, ou ainda quando violassem diretamente a Constituição, notadamente no âmbito do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (BRASIL, TRF3, 2011, p. 1).

O Relator conclui que a Lei nº 8.630 é ato legislativo típico, isto é, norma geral e abstrata, que atua sobre a coletividade, em nome da soberania do Estado. Considera ainda que não houve alegação, por parte dos apelantes, de ofensa a direito adquirido, a ato jurídico ou à coisa julgada, além de não terem demonstrado a ocorrência do dano injusto alegado inicialmente. Portanto, inexistiu no presente caso fundamento fático ou jurídico para a responsabilização civil da União (BRASIL, TRF3, 2011, p. 1).

A título de conhecimento, foi publicada em junho de 2013 a Lei nº 12.815 que pode ser considerado novo marco regulatório para o sistema portuário nacional, apresentando um avanço importante para o setor, tendo como maior desafio a sua regulamentação e implementação (BRASIL, TRF3, 2011, p. 1).

9.2 Superior Tribunal de Justiça

A Medida Provisória 168, de 15 de março de 1990 foi convertida na Lei nº 8.024/90, que instituiu o Cruzeiro, dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiro e sobre outras providências. O Recurso Especial nº 571645 foi julgado em 21 de setembro de 2006, com relatoria do Ministro João Otávio de Noronha. A questão suscitada no recurso é a identificação de qual indexador seria aplicado aos depósitos bloqueados transferidos ao Banco Central a partir de 1990: o IPC, Índice de Preços ao Consumidor, conforme estabelecido na Lei nº 7.730 ou o BTNF, Bônus do Tesouro Nacional Fiscal, estabelecido pela Lei nº 8.024. Na Suprema Corte, diante de outros precedentes, o entendimento pacificado foi o de que o índice a ser empregado na correção é o BTNF (BRASIL, STJ, 2003, p. 1).

A primeira Seção do STJ unificou o entendimento no sentido de que, conforme jurisprudência predominante na Corte, na esfera especial é proibido ao juiz apreciar questões de natureza constitucional em que se impõe a interpretação de normas constitucionais, atividade que está ao alcance do Supremo Tribunal Federal. No caso em apreço há dispositivo legal indicando de maneira precisa a correção dos saldos em caderneta de poupança convertidos em Cruzeiros, indicando de maneira expressa o índice BTFN, assim, não seria possível o emprego de outro índice mais justo, tendo em vista a existência de mandamento legal expresso. Posteriormente o Supremo Tribunal Federal sustentou a constitucionalidade do §2º do artigo 6º da Lei nº 8.024 (STJ, 2003, p. 1).

Assim, não tendo sido declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 8.024, continua a lei gozando da presunção de constitucionalidade inerente às leis, portanto, não há por que falar em obrigação de indenizar o particular por dano moral causado pela ação do

Banco Central que agiu no estrito cumprimento do dever legal. O recurso foi provido sob a justificativa de que o Estado apenas responde, sob a forma de indenização ao administrado prejudicado, por atos legislativos inconstitucionais, assim declarados pela Suprema Corte (BRASIL, STJ, 2003, p. 1).

9.3 Supremo Tribunal Federal

O Recurso Extraordinário nº 153.464 foi julgado em 02 de setembro de 1992 e teve como relator Celso de Mello. O Recurso fora interposto pelo Banco Central do Brasil contra decisão que, ao reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos legais inscritos na Lei nº 8.024 de 1990, ordenou o desbloqueio imediato de Cruzados Novos retidos em decorrência da autorização contida no ato estatal em apreço (BRASIL, STF, 1992, p. 305).

A Lei nº 8.024 de 1990, que instituiu o Cruzeiro e dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros, também determinou o bloqueio de Cruzados Novos, cuja restituição seria feita em 12 parcelas iguais, a partir de 16 de setembro de 1991. Entretanto, o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, por meio de Portaria cujo embasamento encontra-se na Lei nº 8.088 de 1980, antecipou o início da restituição para 15 de agosto de 1991, ocorrendo o termo final em 17 de agosto de 1992, operando-se dessa forma a restituição integral dos ativos bloqueados e sua conversão em Cruzeiros. Assim, na data do julgamento já houvera sido verificada a perda de objeto da impugnação recursal (BRASIL, STF, 1992, p. 305).

No despacho, Celso de Mello discute acerca da reparabilidade civil dos danos que o Estado eventualmente cause aos administrados em decorrência de atos legislativos inconstitucionais, tal possibilidade reconhece o direito de o indivíduo prejudicado pela norma danosa pleitear indenização patrimonial. O poder público submete-se ao dever jurídico de reconstituir o patrimônio dos indivíduos prejudicados pela atividade legislativa inconstitucional, conforme relatado no Recurso Extraordinário (BRASIL, STF, 1992, p. 306):

[...] declarada uma lei inválida ou inconstitucional por 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, provadamente sofridos pelo indivíduo com a execução da lei suposta

O relator cita que é indispensável que se verifique o nexo causal entre a lei inconstitucional e o dano ocorrido, pois, em regra, a lei é um comando genérico e abstrato, e que, por isso, o dano emerge em razão dos atos praticados em decorrência de lei inconstitucional, excetua nesse caso as leis que determinam situações jurídicas individuais, oportunidade em que o dano será atribuído diretamente à lei inconstitucional (BRASIL, STF, 1992, p. 306).

Celso de Mello ainda mencionou no recurso, que foi o relator da ADIn no 534-DF, em 26 de agosto de 1992, na qual declarou a inconstitucionalidade do bloqueio dos cruzados novos. Como já apresentado, diante da liberação definitiva da última parcela em 17 de agosto de 1992, ocorreu a prejudicialidade do recurso interposto (STF, 1992, p. 306).

9.4 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

A Apelação Cível: AC 70040239352 foi julgada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 27 de junho de 2012. O relator, Desembargador Leonel Pires Ohlweiler, asseverou que diante da responsabilidade objetiva do Estado por atos legislativos inconstitucionais é indispensável que seja comprovado o nexo causal entre a lei inconstitucional e o dano ocorrido. O objeto da Apelação foi o reconhecimento de danos patrimoniais e extrapatrimoniais em face lei municipal declarada inconstitucional (BRASIL, TJRS, 2012, p. 1).

A lei em apreço regulamentava os serviços de transporte individual de passageiros, mototáxi. O autor alegara que a lei declarada inconstitucional lhe causou danos de ordem patrimonial e extrapatrimonial, já que, após ter firmado contrato individual de permissão dos serviços de transporte e ter preenchido todos os requisitos exigidos na

licitação, teve o contrato rescindido, repercutindo significativamente na sua esfera de vida pessoal. O relator reconheceu onexo causal entre o dano e a lei municipal inconstitucional (BRASIL, TJRS, 2012, p. 1).

Acerca dos danos patrimoniais o relator afirma não ser devida a quantia que se refere aos juros da compra da motocicleta, por entender que tal fato corresponde a acréscimo no patrimônio do autor, já que se tratava de um veículo zero quilômetro. Por outro lado, o relator afirma ser devida a despesa com a pintura do veículo que foi executada em atendimento ao decreto regulamentador da lei (BRASIL, TJRS, 2012, p. 1).

Também foi devida a quantia relativa a todas as despesas necessárias à regulamentação e legalização para a atividade de mototaxista. O pedido de dano patrimonial foi procedente em parte. Os danos extrapatrimoniais também foram concedidos devido à ofensa aos direitos de personalidade em atenção ao princípio da dignidade humana (BRASIL, TJRS, 2012, p. 1).

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da responsabilidade civil deve ser compreendido como sendo possível tanto no campo do direito privado, quanto no campo do direito público. O fundamento deste instituto encontra amparo na necessidade de restabelecimento do equilíbrio rompido em decorrência do dano provocado ao particular. A partir da compreensão de que as relações humanas são aperfeiçoadas com o tempo, é importante considerar que a responsabilidade civil precisa acompanhar a evolução da sociedade para que consiga atingir seu propósito, qual seja, a reparação dos prejuízos. Depreende-se que, sem ocorrência de dano, isto é, sem quebra na relação jurídica, não há que se falar em responsabilidade. Assim, ocorrendo dano que possa ser aferido, mensurado e quantificado, é necessário que haja reparação. No presente trabalho, analisou-se a responsabilidade civil estatal decorrente de atos legislativos, desta feita, é importante considerar a possibilidade de que o Estado repare danos provocados aos particulares como consequência de sua atividade legislativa que cria, extingue e modifica normas jurídicas e atos normativos.

Inserida no campo do direito público, a responsabilidade civil do Estado possui contornos próprios, o que pode ser comprovado pelo seu caráter objetivo. Esse instituto evoluiu com o passar dos anos, sendo adotada nos dias de hoje a teoria do risco administrativo, fundamento da responsabilidade objetiva estatal. O caráter objetivo desta responsabilização não é absoluto, podendo, ocasionalmente, abrandar ou até mesmo excluir, o dever de reparação. No que tange à responsabilização estatal por atos legislativos, parece ser mais razoável a ideia de que não é possível abrandar ou eliminar a responsabilidade em decorrência de caso fortuito ou força maior, já que não há o requisito da imprevisibilidade nos atos legislativos. Já no que diz respeito à contribuição da pessoa lesada, em virtude de lei geradora de dano, também parece ser inaceitável a ideia de que o Estado possa eximir-se de indenizar considerando como argumentos o fato de que não cabe aos cidadãos fazerem juízo acerca da constitucionalidade ou não de uma determinada lei, aliado à constatação de que as leis gozam de atributos como a imperatividade e coercibilidade, não oferecendo ao cidadão a possibilidade de cumprimento ou não do mandamento legal. Assim, o

cidadão não dispõe de meios para que seja evitado o dano, persistindo de maneira absoluta a responsabilidade estatal em caso de atuação legislativa.

Existem divergências quanto à possibilidade da responsabilização estatal decorrente de atos legislativos. Alguns estudiosos argumentam em defesa da irresponsabilidade amparados na compreensão de que a lei é um ato soberano, impessoal e abstrato, associado ao fato de que caberia à sociedade aceitar as modificações propostas por atos legislativos, considerando que foram apresentadas por parlamentares que atuaram em nome do povo. Entretanto, tal concepção começou a ser afastada a partir do julgamento pelo Conselho de Estado Francês do aresto La Fleurette, no ano de 1938. O tema, ainda nos dias de hoje, é sensível e merece ser amplamente discutido e aprofundado. Uma possibilidade de aperfeiçoamento do tema pode se dar a partir da compreensão do dever de indenizar em decorrência de leis inconstitucionais, sendo esta a tendência não apenas no Brasil, e até mesmo em decorrência de leis constitucionais. Em se tratando de leis expressamente declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, há controvérsia quanto ao exato momento em que a lei deixa de integrar o ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista a possível modulação dos efeitos, permitida pela Lei nº 9.869/1999, e posterior dever de reparação em caso de existência de prejuízos. Importante ressaltar também a possibilidade de realização do controle de constitucionalidade por meio difuso, o que dependeria de cada caso em análise. Parece não restarem dúvidas acerca da necessária responsabilidade estatal pela edição de leis inconstitucionais que provoquem danos aos particulares, o que ainda não está bem delineado são os aspectos formais e procedimentais necessários ao justo e igualitário dever de reparação. Paralelamente existem estudos acerca da possibilidade de que leis constitucionais também provoquem o dever de indenizar, caso exista o dano e esse seja resultado direto de imposição instituída mediante lei. Tal possibilidade é apresentada em decorrência da constatação de que é possível que o Estado, pretendendo alcançar interesse público, termine prejudicando interesse de particular, ao qual seria garantido o direito de pleitear indenização. Para tal é necessário que exista cautela na determinação da extensão da responsabilidade, que passa a ser necessária a partir do momento em que os sacrifícios suportados em nome da coletividade, deixam de incidir sobre todas as pessoas e atingem somente um grupo

pormenorizado, rompendo desta forma com a noção de igualdade. Conclui-se que uma pretensão constitucionalmente válida é aquela que satisfaz interesse coletivo.

O Projeto de Lei nº 412 de 2011, inicialmente apresentado na Câmara dos Deputados e atualmente tramitando no Senado Federal, permitirá - caso seja convertido em Lei e caso seja mantida a previsão da responsabilidade estatal por atos legislativos - a consolidação do conceito desta responsabilização, além das conseqüentes sedimentação e uniformidade nas decisões proferidas pelo judiciário no que tange aos danos provocados e necessária reparação. O relator da casa revisora positivou o que já vem sendo proposto pela doutrina, bem como o que vem sendo aplicado nos tribunais. A positivação desta norma tende a garantir maior segurança jurídica e redução das discrepâncias de julgamento, oferecendo reparação mais justa e uniforme, a depender do caso.

A partir da análise de jurisprudência exarada por diferentes tribunais, constatou-se que o posicionamento jurídico atual é pela tese da responsabilidade estatal pela edição de atos legislativos que provoquem danos aos particulares. No entanto, parece não haver uniformidade quanto aos requisitos necessários para que se promova o dever de reparação face aos prejuízos decorrentes de leis prejudiciais. A saber, na apelação cível nº 0203421-84.1998.4.03.6104/SP proposta junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª região, o relator defendeu o posicionamento de que essa responsabilidade seria possível excepcionalmente em caso de desvio de finalidade ou violação direta dos preceitos constitucionais. Por sua vez, no Recurso Especial nº 571645 julgado em 21 de setembro de 2006, o Superior Tribunal de Justiça manifestou-se no sentido de que o Estado deveria ser chamado a indenizar apenas os prejuízos decorrentes de atos legislativos inconstitucionais, assim declarados pela Suprema Corte. Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário nº 153.464, julgado em 02 de setembro de 1992, discutiu acerca da possibilidade reconhecida ao indivíduo prejudicado de pleitear indenização frente à atividade legislativa inconstitucional. Ademais, na Apelação Cível: AC 70040239352 julgada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 27 de junho de 2012, o relator dispôs sobre a necessária comprovação do nexo causal entre o dano suportado e a lei municipal declarada inconstitucional, estendendo a necessidade de reparação em decorrência de decreto

municipal que regulamentara o ato legislativo e que prejudicara o autor da ação, que também foi indenizado por danos extrapatrimoniais em decorrência de direitos de personalidade atingidos, em especial a violação de sua dignidade humana.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Lucas Mariano Cunha Aragão de. **Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo no ordenamento jurídico brasileiro**. 2006. 81p. Monografia (Bacharel em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.
- ARCOVERDE, S. F. **Aula prática sobre projetos, indicações e requerimentos**. 2020. Disponível em: <https://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/0705e6ee0b66824193a894b2e4a5879023102017161350.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- ASSIS, C. A. G. S. **Responsabilidade civil do estado por atos legislativos**. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79149/responsabilidade-civil-do-estado-por-atos-legislativos>. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRITO, Jaime Domingues; RIGOLDI, Vivianne; JANINI, Tiago Cappi. **Responsabilidade do Estado**. Jacarezinho: Instituto Ratio Juris, 2014.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 412/2011**: Projeto de lei. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492038>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- CARDOSO, S. M. **Responsabilidade civil nas relações afetivas**. 2011. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/index.php/artigos/729/Responsabilidade+Civil+nas+Rela%C3%A7%C3%B5es+Afetivas>. Acesso em: 08 dez. 2021.
- COTIM, Leonardo. **Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos inconstitucionais**. 2018. 91p. Monografia (Bacharel em Ciência Jurídicas e Sociais), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Responsabilidade do Estado por ato legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 153, p. 15-34, jul./set., 1983.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ESTEVES, Júlio César dos Santos. **Responsabilidade Civil do Estado por Ato Legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FLOR, G. P. **Responsabilidade objetiva do estado**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53769/responsabilidade-objetiva-do-estado>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LIMA, Elise Gasparotto de. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. **Ciênt. Juríd. Empres.**, Londrina, v. 7, p. 99-106, mar. 2006.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Responsabilidade civil do Estado Legislador**. 2010. 248 p. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PANIZ, Bruno. **Causas excludentes de responsabilidade civil do estado**. 2015. 32p. Monografia (Bacharel em Direito), FEMA, IMESA, Assis, 2015.

RIBEIRO, B. F. **Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/41387/responsabilidade-civil-do-estado-por-ato-legislativo>. Acesso em: 07 out. 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 126, de 2015**. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123063>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SENADO FEDERAL. **Parecer**. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7723053&ts=1630430033625&disposition=inline>. Acesso em: 11 dez. 2021.

STF. **Supremo Tribunal Federal**. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>. Acesso em: 16 jul. 2021.

STF. **Responsabilidade civil do Estado**: Lei inconstitucional – Indenização. 1992, Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45372/47765/99383>. Acesso em: 05 dez. 2021.

STJ. **Recurso especial: REsp 571645 RS 2003/0109498-0 – Inteiro teor**. 2003. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9052619/recurso-especial-resp-571645-rs-2003-0109498-0/inteiro-teor-14229591>. Acesso em: 06 dez. 2021.

TJDFT. **Caso Fortuito e Força Maior**. 2014. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/caso-fortuito-e-forca-maior#:~:text=S%C3%A3o%20fatos%20ou%20eventos%20imprevis%C3%ADveis,responsabilidade%20nem%20direito%20de%20indeniza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 09 dez. 2021.

TJRS. **Apelação cível: AC 70040239352 RS**. 2012. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/905297471/apelacao-civel-ac-70040239352-rs>. Acesso em: 04 dez. 2021.

TRF3. **Apelação cível nº 0203421-84.1998.4.03.6104/SP**. 2011. Disponível em: <https://web3.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1312079>. Acesso em: 07 dez. 2021.