

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR
ATOS LESIVOS A TERCEIROS CAUSADOS POR
LEIS INCONSTITUCIONAIS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Angela Maria Soldá

Santa Maria, RS, Brasil
2012

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS
LESIVOS A TERCEIROS CAUSADOS POR LEIS
INCONSTITUCIONAIS**

Angela Maria Soldá

Monografia apresentado ao Curso de Especialização do
Programa de Pós Graduação em Gestão Pública, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Professor Luiz Ernani Bonesso de Araujo

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**Universidade Federal De Santa Maria
Programa de Pós Graduação em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia
de Especialização**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LESIVOS
A TERCEIROS CAUSADOS POR LEIS INCONSTITUCIONAIS**

Elaborada por
Angela Maria Soldá

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA

**Luiz Ernani Bonesso de Araujo, Dr. (UFSM)
(Professor/orientador)**

Jerônimo Siqueira Tybusch, Dr. (UFSM)

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS, Brasil

2012

Ao meu filho Guilherme, por, mesmo
sentindo minha ausência, saber
compreendê-la.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado o dom da vida.

Aos professores e tutores do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria, os quais contribuíram para minha formação acadêmica.

À tutora presencial Aline, pela amizade, compreensão e pelo incentivo no decorrer do curso.

Aos meus pais e irmãos, pelo apoio e incentivo constantes.

Aos amigos de fé, por estarem sempre ao meu lado.

"A maior recompensa do nosso trabalho não é o que nos pagam por ele, mas aquilo em que ele nos transforma."

John Ruskin

RESUMO

A presente monografia teve por objetivo realizar um estudo acerca da responsabilidade civil do Estado frente os danos causados a terceiros por leis inconstitucionais. Para o melhor desenvolvimento do tema pretendido, fez-se uso do método dedutivo amparado em vasta bibliografia relacionada ao tema, envolvendo leitura e discussão de livros, artigos científicos e demais publicações que tenham relação próxima com os objetivos da pesquisa. O marco teórico da presente pesquisa centra-se na base principiológica constitucional, em especial à sua supremacia. Dessa forma, para melhor desenvolver o assunto escolhido, entende-se relevante expor as questões que cercam o tema em questão, uma vez que há doutrinadores que defendem a irresponsabilidade do Estado no caso de danos causados a terceiros oriundos de leis inconstitucionais, enquanto que outros defendem a responsabilização do ente federativo responsável pela edição da lei inconstitucional. Com o estudo desenvolvido pode-se observar que, assim, como qualquer dano que o ente federado causar a um indivíduo, também o ato danoso oriundo de lei inconstitucional deve ser indenizado.

Palavras-chave: Leis inconstitucionais. Processo legislativo. Responsabilidade civil do Estado. Supremacia constitucional.

ABSTRACT

This monograph aims to conduct a study on the liability of the State against the damage caused to third parties by law unconstitutional. For better development of the theme you want, use has been made of the deductive method supported in extensive bibliography related to the topic, involving reading and discussion of books, journal articles and other publications that have close relationship with the research objectives. The theoretical framework of this research focuses on constitutional principled basis, especially to its supremacy. Thus, to better develop the topic chosen is meant to expose the relevant issues surrounding the topic, since there are scholars who defend the irresponsibility of the State for damage caused to third parties arising from laws unconstitutional, while others maintain accountability of the federal entity responsible for editing the law unconstitutional. With the study developed can be seen that, as well as any damage they cause to the federal entity an individual, also coming from the damaging act unconstitutional law must be indemnified.

Keywords: Laws unconstitutional. Legislative process. Liability of the State. Constitutional supremacy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 PROCESSO LEGISLATIVO: CONCEITO E REQUISITOS	9
1.1 Conceito e espécies de leis	9
1.1.1 Lei formal	10
1.1.2 Lei material	10
1.1.3 Lei ordinária	11
1.1.4 Lei delegada.....	11
1.1.5 Lei complementar	12
1.2 O processo legislativo	13
1.3 Princípios que norteiam o processo legislativo	14
2 A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	17
2.1 Princípios Constitucionais	18
2.2 Controle de Constitucionalidade	21
2.2.1 Controle formal e material de constitucionalidade das leis.....	22
2.2.2 Controle preventivo.....	24
2.2.3 Controle repressivo.....	25
2.3 Efeitos da declaração de inconstitucionalidade	28
3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
3.1 A previsão do artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988	30
3.2 Da responsabilidade subjetiva e objetiva	31
3.3 Pressuposto da responsabilidade civil do estado	36
3.4 O Estado e a responsabilidade civil por edição de norma inconstitucional	39
3.4.1 Requisitos	39
3.4.2 A responsabilização pelos prejuízos causados pela norma declarada inconstitucional	40
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, lei maior do ordenamento jurídico pátrio brasileiro, é o alicerce do Estado Democrático de Direito, uma vez que, em seu artigo 1º, busca a promoção da justiça social. O Estado de Direito impõe aos cidadãos, sejam eles administrados ou administradores, o respeito à lei, em seu amplo aspecto, da norma hierarquicamente superior, a Constituição Federal, àquela de menor força normativa. O Estado Democrático, por sua vez, traz temas de igual relevância, também descritos na norma constitucional, como, por exemplo, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, os quais conferem efetiva participação da sociedade na administração pública. Tais valores, expressos na Carta Magna, não apenas legitimarão a atuação dentro da lei, mas, também, embasarão a produção das normas.

Por disposição constitucional contida no artigo 37, § 6º, o Estado, em sua pessoa jurídica de direito público e em pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, responderá por danos que seus agentes, quando no exercício de suas funções, causarem a terceiros.

Por assim ser, o tema da presente monografia versará sobre a responsabilidade do Estado frente atos danosos que leis inconstitucionais causem a terceiros. Nesse sentido indaga-se acerca da possibilidade de se imputar ao ente federado que editou tal norma que, em momento posterior, foi declarada inconstitucional, a responsabilidade pela reparação de eventuais danos causados a terceiros.

Sabe-se que há doutrinadores que defendem a irresponsabilidade do Estado no caso de danos a terceiros oriundos de leis inconstitucionais, enquanto outros defendem possibilidade de se imputar a responsabilização ao ente federativo responsável pela edição da lei inconstitucional.

Para o melhor desenvolvimento da presente pesquisa, optou-se por utilizar o método dedutivo amparado em vasta bibliografia relacionada ao tema, envolvendo leitura e discussão de livros, artigos científicos e demais publicações que tenham relação próxima com os objetivos da pesquisa. O

marco teórico da presente pesquisa centra-se na base principiológica constitucional, em especial à sua supremacia.

Sendo assim, buscando melhor desenvolver o tema proposto, optou-se por dividi-lo em três capítulos. O primeiro capítulo versará acerca o processo legislativo, seus conceitos e requisitos, bem como a edição de leis, as espécies de leis e os princípios norteadores do processo legislativo brasileiro.

Já, o segundo capítulo, tratará da supremacia constitucional e o controle de constitucionalidade. Para melhor expor o presente capítulo, serão expostos os princípios constitucionais, as formas de controle constitucional, bem como os efeitos da declaração de constitucionalidade.

O terceiro e último capítulo, por sua vez, buscará expor a responsabilidade civil do Estado frente à edição de normas inconstitucionais, tema central da pesquisa que será desenvolvida. Para um melhor entendimento, primeiramente será levada a análise, o artigo constitucional basilar que trata do assunto, qual seja, o artigo 37 § 6º da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, serão estudadas a responsabilidade civil objetiva e subjetiva, bem como os pressupostos para a responsabilização do Estado, fundamental para o entendimento do presente estudo. Por último será objeto de debate a possibilidade de o Estado reparar os atos danosos causados por leis inconstitucionais a terceiros.

1 PROCESSO LEGISLATIVO: CONCEITO E REQUISITOS

Das três funções que são atribuídas ao Estado pela doutrina de Montesquieu, à primeira delas é atribuído o poder de estabelecer regras de direito, gerais e impessoais, devendo ser obedecidas por todos. Tais ditames são as leis, daí derivando também o nome desse poder: legislativo.

Dentro da teoria dos três poderes, de acordo com Ferreira Filho (1999), o legislativo é o principal. Isso não se deve apenas ao fato de que ele representa a soberania, mas também de ser quem estabelece a lei que a todos obriga.

Nesse capítulo que ora se inicia será estudado o conceito e a importância da lei e do processo legislativo, bem como seus requisitos. Também, serão analisados os princípios que norteiam o processo legislativo no Brasil.

1.1 Conceito e espécies de leis

O conceito de lei é vastamente discutido na doutrina, variando de acordo com a abordagem que se queira dar a ele. Para Souza (1998, p. 67), a lei é concebida “como um esquema genérico do Direito, é o resultado, a concretização, no plano prático, da conduta do Estado-legislador”.

Por essa concepção, a lei é um ato típico do poder legiferante Estatal. É norma jurídica cujos atributos essenciais são o seu caráter cogente (obrigatoriedade), seu traço abstrato (generalidade e impessoalidade) e a sua condição de elemento inovador da ordem jurídica. (SOUZA, 1998).

Sendo assim, lei é comando de ordem geral emanado do Poder Legislativo, sancionado pelo chefe do poder executivo, que, segundo Souza (1998, p. 67), “alcança atos, fatos e pessoas indefinidamente”.

1.1.1 Lei formal

As leis que carecem de abstração e de generalidade em seu conteúdo são chamadas de formais ou de leis de efeitos concretos. São destinadas a regular situações concretas e que se consumam, ou seja, produzem efeitos em uma única aplicação. (SOUZA, 1998).

A lei em sentido formal, para Kelsen, abrange toda e qualquer norma jurídica surgida em forma de lei, ou seja, emitida pelo parlamento. (SOUZA, 1998).

Sendo assim, pode-se concluir que leis formais são aquelas que regulam um caso concreto.

1.1.2 Lei material

A lei material é o ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, com função de regulamentação fundamental. (SOUZA, 1998).

Nas palavras de Lopes (apud Souza, 1998), está-se diante de uma lei dotada de todas as características de obrigatoriedade e de generalidade, sem que, contudo, para sua elaboração hajam concorridos todos os elementos formais, temos uma lei material.

Em suma, há lei material quando esta se apresenta com a substância, porém não com a forma de lei.

Todavia, apesar dessa distinção entre lei formal e lei material, de acordo com Ferreira Filho (1995, p. 200), “quanto ao momento de instauração e, sobretudo, quanto a eficácia, a lei dita material e a lei dita formal estão num só e mesmo plano”. Também, ao se observar o processo de elaboração de uma e de outra, pode-se observar que é o mesmo.

1.1.3 Lei ordinária

A lei ordinária, de acordo com Ferreira Filho (1999), é um ato legislativo típico, é um ato normativo primário. Em regra, edita normas gerais e abstratas, sendo comumente conceituada por sua generalidade e abstração. Há casos em que também edita normas particulares, caso em que a doutrina a designa como sendo lei formal.

No direito pátrio, para o mesmo autor, ao se considerar em sua elaboração, a lei ordinária é tida como um ato complexo. Tal afirmação é resultante da análise do processo de formação da lei no Brasil, o qual compreende a iniciativa, uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção, e a fase complementar, na qual se encontra a promulgação e também a publicação. (FERREIRA FILHO, 1999).

1.1.4 Lei delegada

A espécie de lei delegada é um ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, através de autorização dada pelo Poder Legislativo, também com certos limites por esses impostos. (FERREIRA FILHO, 1999).

Dessa forma, o poder legislativo delega o poder de editar regras jurídicas novas ao poder executivo.

Quanto a sua natureza, há um grande impasse entre os doutrinadores da área. Aduz Ferreira Filho que:

Se, em sua formalização, a lei delegada poderia ser situada entre os atos secundários, quando a seu conteúdo e eficácia é ela um típico ato primário. De fato, as normas que estabelece estão no primeiro nível de eficácia, logo abaixo das constitucionais. Desse modo, a lei delegada é um ato primário, derivado de pronto da Constituição, embora condicionado. (1999, p. 203).

Todavia, como referido anteriormente, há certas limitações em relação às matérias, as quais, segundo exposição de Ferreira Filho (1999, p. 204), estão previstas no artigo 68, parágrafo, 1º, incisos I, II e III da Constituição Federal, quais sejam: os atos de competência exclusiva do Congresso, da Câmara e do Senado, bem como as matérias reservadas à lei complementar e a edição de normas relativas à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e as garantias de seus membros; a nacionalidade, a cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, e ainda a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

1.1.5 Lei complementar

As leis complementares são aprovadas por maioria absoluta, para que, nas palavras de Ferreira Filho (1999), não seja fruto da vontade de uma minoria.

Ademais, a lei complementar não pode contradizer a Constituição Federal. Todavia não é emenda constitucional, mesmo sendo o quórum e as matérias parecidos.

Ressalta-se que tanto a medida provisória, quanto a lei delegada e a lei ordinária estão sujeitos à lei complementar.

Assim com o a lei ordinária, a lei complementar, no ordenamento jurídico pátrio, é um ato complexo desigual. “Só se manifesta quando a vontade do Congresso, manifestada, por sua vez, num ato completo, se soma a do presidente, ou quando se supera a falta desse consentimento por meio de nova deliberação parlamentar”. (FERREIRA FILHO, 1999, p. 211).

Não se pode dizer que há uma hierarquia entre as leis. Mesmo a lei ordinária prevendo maioria simples de votos para ser aceita e a lei complementar exigindo maioria absoluta, o que há são campos distintos de atuação e não graus de valoração distintos.

1.2 O processo legislativo

O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam.

O processo legislativo é processo específico do Poder Legislativo, ao qual estão vinculados os legisladores, formado por um conjunto de regras que não se aplica à formação de normas no âmbito dos demais Poderes do Estado para o entendimento de sua atividade administrativa por meio de regulamentos, portarias, etc. (SOUZA, 1998).

Conforme entendimento de Silva (1964, p. 26), “o processo legislativo pode ser definido em termos gerais, como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”.

De acordo com Sampaio (1996, p. 28), pelo processo legislativo “o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem a produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas.”

Na ordem jurídica pátria, os postulados desse processo estão estabelecidos nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal. Essas disposições tem ensejado a crítica doutrinária e propiciado a discussão teórica sobre o tema.

De acordo com Souza (1998), em vez de processo legislativo, melhor seria chamar de processo normativo, uma vez que disciplina não somente a formação das leis, mas de normas em geral, desde as de caráter constitucional até as resoluções, desde as normas principiológicas, informadoras de toda ordem constitucional, até as de conteúdo material.

O processo legislativo compreende a elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Suas fases são iniciativa, tramitação, emendas, discussão, deliberação, sanção e veto, promulgação e publicação.

Todavia, algumas espécies não admitem todas essas etapas. Para Souza (1998), a lei ordinária, por ser um tipo mais acabado e abrangente, é o protótipo

que passa por todas as fases: apresentação do projeto (iniciativa), tramitação do projeto (emendas), discussão e votação, sanção ou veto, exame do veto (se houver), promulgação e publicação da lei.

1.3 Princípios que norteiam o processo legislativo

Em qualquer sistema de normas, princípio é a idéia que fundamenta e unifica, da qual decorre a própria estrutura lógica do todo. Sendo assim, ele possibilita a coerência do sistema e possibilita a aplicação e a interpretação dos elementos que constituem este.

Em termos mais objetivos, princípio, pela etimologia da palavra, é aquilo que dá início, que está no começo (HOUAISS, 2000). Em uma perspectiva indutiva, são constatações que podem ser tomadas por garantidas, mesmo que não completamente explicadas. Nesse sentido, princípios estão hierarquicamente acima de leis, conceitos e regras, os quais decorrem dele.

Os princípios norteadores do processo legislativo não são estabelecidos exclusivamente para ele, mas encontram-se insculpidos no sistema normativo brasileiro, como pedras fundamentais da estrutura jurídico-política do Estado brasileiro. Para Souza (1998. p. 48):

Entre os conteúdos principiológicos encontram-se os relativos à independência dos Poderes, para o exercício dos direitos políticos, à composição partidária da representação parlamentar, às competências das esferas federadas e às competências e atribuições dos Poderes, aos princípios informadores da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, entre outros - ao que o estado democrático de direito, com a tomada de decisões por voto majoritário, vinculante de todos o sistema representativo, para ficar apenas com aqueles cuja obediência é absolutamente essencial à formação da lei.

Além desses, que pela natureza pertencem ao processo legislativo, possuindo obediência imperiosa e condição indispensável, o que sustenta a

possibilidade de edição de outros princípios regedores do processo legislativo, mesmo que não estejam inclusos na Constituição Federal.

Dentre esses outros, o princípio da simetria, de acordo com Souza (1998, p. 49), “tende a ser adotado e obedecido”, de modo que, as eventuais diferenças adotadas por constituições estaduais ou por leis orgânicas municipais podem apenas acrescentar, mas nunca reduzir exigências impostas pelo texto constitucional federal.

O princípio da *Legalidade* tem um reflexo direto sobre o Processo Legislativo. Ele é regido por lei e, obviamente, praticado pelo Estado. Portanto, seu produto tem que respeitar os limites e as formalidades que a lei ou a Constituição Federal determina, caso contrário o defeito, formal ou material, torna-se insanável. (FERREIRA FILHO, 1995). Nessa seara, desrespeitar o Processo Legislativo equivale a extrapolar o Poder, viciando a norma dirigida aos representados.

A *subsidiaridade*, como princípio, objetiva a utilização do Processo Legislativo na esfera mais apropriada ao tratamento da questão que se tornará norma. Pela subsidiaridade, a proposição deverá ser submetida a determinadas análises para verificação se não há invasão de jurisdição do autor. (SAMPAIO, 1996).

O princípio da *transparência* se resume na consulta e participação ativa dos diversos setores da sociedade afetados pela norma que será elaborada. A presença de grupos da sociedade e representantes de classes nas instâncias decisórias é uma característica das nações democráticas que reforça as instituições e amplia a cidadania. (FERREIRA FILHO, 1995). Nesse sentido, a abertura à participação no Processo Legislativo promove a melhoria da qualidade da legislação, uma vez que incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários da norma a ser elaborada.

A *proporcionalidade*, como princípio, implica no emprego do instrumento legislativo mais adequado ao fim específico que se almeja alcançar. Dessa forma, seguindo o paradigma da pirâmide das normas jurídicas proposto por Hans Kelsen com seus cinco níveis, o princípio em questão impõe analisar a norma para evitar ou a excessiva liberalidade aos formuladores das normas regulamentares ou das individualizadas ou a desnecessária rigidez dos trâmites das normas ordinárias e constitucionais. (BOBBIO, 2005).

A *responsabilidade* refere-se ao conhecimento público do órgão autor da legislação para que a sociedade saiba quem procurar para sua adequação, se e quando necessária. Este princípio impõe não apenas a divulgação dos responsáveis por promover a regulamentação, mas também dos canais pelos quais esses podem ser acessados (ouvidorias, atendimento ao cidadão, agências reguladoras etc.) para eventuais sugestões e avaliações. (SAMPAIO, 1996).

O princípio da *acessibilidade* configura-se na responsabilidade dos órgãos que geram leis a devida publicidade das mesmas no sentido de prestar contas de seu papel institucional, essencialmente para que as pessoas tenham consciência das leis a que se submetem, e pelas quais se protegem, no convívio social. (FERREIRA FILHO, 1995).

A *simplicidade* como princípio denota uma busca de facilitar a compreensão do significado das leis, no entanto sem que estas abram mão do detalhamento e das peculiaridades necessárias. A redação de uma norma, como fora visto anteriormente, precisa obedecer a uma estrutura característica e respeitar certas formalidades. Todavia, respeitados estes limites, o texto legal deve ser o mais objetivo e claro possível, sem referências obscuras ou de difícil entendimento, conceitos herméticos ou linguajar antiquado. (SAMPAIO, 1996).

2 A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A concepção de controle de constitucionalidade está estritamente ligada à ideia, tanto de rigidez constitucional, quanto de proteção aos direitos fundamentais

Partindo do ponto de vista material, diz-se que a Constituição é formada por regras que visam disciplinar a criação das normas basilares do Estado, bem como organizam os entes estatais e consagram o procedimento legislativo. Já, sob o ponto de vista formal, Constituição é tida como “conjunto de regras promulgadas com a observância de um procedimento especial e que está submetido a uma forma especial de revisão”. (MENDES; COELHO; BRANCO; 2008).

Para Kelsen, a Constituição está no topo da pirâmide. Segundo o mestre da escola vienense, para que uma norma jurídica seja válida, há necessidade de buscar tal fundamento de validade em uma norma hierarquicamente superior. Buscando assentar sua teoria no ordenamento jurídico, Kelsen (1987, p. 240) expõe que:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental—pressuposta. A norma fundamental hipotética, nestes termos — é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Assim sendo, para se falar sobre supremacia da Constituição Federal, importante ressaltar alguns elementos fundamentais que cercam o tema, como os princípios constitucionais e os conceitos que rondam o controle de constitucionalidade, os quais serão tratados no capítulo que ora se inicia.

2.1 Princípios Constitucionais

Os princípios constitucionais guardam os valores fundamentais da ordem jurídica de um país. É neles que se mesclam os bens e valores fundamentais de validade do sistema jurídico pátrio.

Em conformidade com o que é exposto por Mello (2000, p. 68), princípio jurídico pode ser entendido também como um:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce deste, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas comparando-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

De acordo com Bastos (2000, p. 57):

Os princípios constituem idéias gerais e abstratas, que expressam em menor ou maior escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance. Daí por que todas as normas que compõem o direito constitucional devem ser estudadas, interpretadas, compreendidas à luz desses princípios. Quanto os princípios consagrados constitucionalmente, servem, a um só tempo, como objeto da interpretação constitucional e como diretriz para a atividade interpretativa, como guias a nortear a opção de interpretação.

Os princípios constitucionais são bases de todo ordenamento jurídico. Eles servem de critério para o planejamento e a criação de futuras normas, sendo concretizados a medida que tais normas são efetivadas.

Nesse sentido, importante também ressaltar o entendimento de Barroso (1996, p. 142-143):

[...] os princípios constitucionais são, precisamente, a síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica. A Constituição [...] não é um simples agrupamento de regras que se justapõem ou que se superpõem. A idéia de sistema funda-se na de harmonia, de partes que convivem sem atritos. Em toda ordem jurídica existem valores superiores e diretrizes fundamentais que 'costuram' suas diferentes partes. Os princípios constitucionais consubstanciam as premissas básicas de uma dada ordem jurídica, irradiando-se por todo o sistema. Eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos.

Em conformidade com a maioria dos doutrinadores constitucionais brasileiros, os principais princípios constitucionais são: dignidade da pessoa humana, cidadania, valores sociais do trabalho e da iniciativa privada, pluralismo político, soberania nacional, dentre outros.

A Dignidade da Pessoa Humana refere-se ao valor supremo moral e ético, o qual leva consigo a síntese de todos os demais direitos fundamentais inerentes ao homem. Constitui-se no mínimo inviolável, invulnerável, do indivíduo e deve estar presente em todos os diplomas legais. Para Canotilho, a dignidade da pessoa humana significa "o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, o indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República." (1998, p. 221).

A Cidadania, por sua vez, é o princípio que coloca o indivíduo como membro pertencente à vida do Estado, de modo a reconhecê-lo como pessoa que está fundamentalmente integrada à sociedade estatal, influenciando mediata e imediatamente em sua configuração e funcionamento.

Os Valores Sociais do Trabalho e da Iniciativa Privada constitui-se em um fundamento da ordem econômica, que visa defender a principal característica do capitalismo, qual seja a iniciativa privada. Todavia, tal princípio traz algumas ressalvas referentes ao fato de que, a sociedade brasileira, mesmo sendo eminentemente capitalista, a ordem econômica deve priorizar os valores sociais do trabalho humano, em detrimento dos demais valores de economia de mercado.

O princípio do Pluralismo Político decorre da organização da sociedade moderna, a qual se caracteriza por ser pluralista em sua formação social, econômica, cultural e política. Dessa forma, entende-se que o pluralismo político busca garantir a participação da população nos destinos políticos do país.

A Soberania, como princípio, exista em um Estado para que haja autodeterminação e autogoverno, com a presença de dois elementos de fundamental relevância: o poder político supremo, e a Independência. Assim, o poder não está subordinado, nem interna, nem externamente, estando em igualdade com os poderes soberanos de outros povos. (CANOTILHO, 1998).

A constituição é tida como um sistema aberto de regras e princípios. A respeito disso Canotilho (1991, p. 171-172), expõe que:

Salienta-se na moderna constitucionalística que à riqueza de formas da constituição corresponde a multifuncionalidade das normas constitucionais. Ao mesmo tempo, aponta-se para necessidade dogmática de uma classificação tipológica da estrutura normativa.

O mesmo autor ainda distingue regras e princípio como duas espécies de normas, apontando algumas diferenças, quais sejam:

- a) *O grau de abstracção*: os *princípios* são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstracção relativamente reduzida.
- b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? do juiz?), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa.
- c) *Caráter de fundamentalidade no sistema* das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).
- d) *“Proximidade” da idéia de direito*: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes; [...] as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- f) *Natureza normogenética*: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a “ratio” de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função nomogenética fundamentante. (CANOTILHO, 1991, p. 172-173).

Para o referido autor, se um sistema jurídico fosse constituído apenas de regras, seria de limitada racionalidade prática, não havendo espaço para complementação do ordenamento. Da mesma forma, se fosse um sistema

baseando unicamente em princípios, seria inaceitável, uma vez que ocasionaria certa insegurança, podendo conduzir a um sistema de falhas.

Dessa forma, pode-se dizer que o ordenamento jurídico necessita principalmente dos valores que os princípios exprimem, tais quais: liberdade, igualdade, dignidade, dentre outros.

Segundo Canotilho (1991, p. 174):

[...] em caso de *conflito entre princípios*, estes podem ser objecto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas “exigências” ou “standards” que, em “primeira linha” (*prima facie*), devem ser realizados; as regras contêm “fixações normativas” *definitivas*, sendo insustentável a *validade* simultânea de regras contraditórias [...].

Canotilho (1991, p. 177-179) ainda classifica os princípios constitucionais fazendo uso de alguns critérios. Os *princípios jurídicos fundamentais* são os princípios históricos que estão na consciência jurídica e encontram uma recepção expressa ou implícita na ordem constitucional. Esses princípios são fundamentais para o entendimento e interpretação de normas constitucionais. Os *princípios políticos constitucionalmente conformadores* explicam os valores das políticas fundamentais. São o centro de um ordenamento político, são normativos, diretos e operantes. Os *princípios constitucionais impositivos* são princípios dinâmicos, aos quais se submetem todos os princípios constitucionais. Os *princípios-garantia* objetivam instituir imediata e diretamente uma determinada garantia aos cidadãos, sendo também conhecidos como “princípios em forma de norma jurídica”.

2.2 Controle de Constitucionalidade

A ideia de controle constitucional, segundo Moraes (2001), está estritamente ligada à concepção de supremacia constitucional, papel que a Constituição exerce sobre todo o ordenamento jurídico e que, da mesma forma, está estritamente ligado à ideia de rigidez constitucional.

De acordo com Ferreira Filho (2002, p. 34):

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

Disso se depreende que controlar a constitucionalidade é verificar a adequação de determinada lei ou ato normativo com a constituição, a bem de se verificar seus requisitos formais e materiais. (MORAES, 2001).

2.2.1 Controle formal e material de constitucionalidade das leis

Para serem constitucionais, a lei ou o ato normativo devem atender a alguns requisitos. Tais requisitos são materiais (ou substanciais), ou são formais.

Os requisitos materiais ou substanciais dizem respeito ao objeto da lei ou do ato normativo. Assim, para serem constitucionais, a lei ou o ato normativo devem atender aos requisitos materiais ou substanciais, e para atenderem aos requisitos materiais ou substanciais, devem ter objeto materialmente constitucional. Se o objeto da lei ou ato normativo for materialmente incompatível com a Constituição Federal, serão também incompatíveis com a Constituição a lei ou o ato normativo. (MORAES, 1998).

Já, os requisitos formais dizem respeito à observância do processo legislativo para as leis ou atos normativos. De acordo com Moraes (1998), atende a tais requisitos a lei cuja feitura esteja de acordo com os ditames constitucionais, e, também, de acordo com os ditames constitucionais a lei cuja feitura não apresente vício formal subjetivo ou vício formal objetivo.

A inconstitucionalidade formal, via de regra, acarreta a nulidade do ato. Mendes (2007, p. 24) aponta que defeitos formais:

[...] tais como a inobservância das disposições atinentes a iniciativa da lei ou competência legislativa levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas.

O vício formal subjetivo é a carência do atendimento dos requisitos formais subjetivos, enquanto que, o vício formal objetivo é a carência do atendimento dos requisitos formais objetivos. Assim, para ser constitucional, a lei deve também atender aos requisitos formais, e para atender aos requisitos formais, não pode apresentar nem vícios subjetivos nem vícios objetivos. (MORAES, 1998).

Os requisitos formais subjetivos referem-se à legalidade da iniciativa das leis, ou seja, à fase introdutória do processo legislativo. Dessa forma, a iniciativa das leis deve ser procedida pelo sujeito que detém tal poder sob pena de vício formal subjetivo de inconstitucionalidade. (MORAES, 1998).

Os requisitos formais objetivos, por sua vez, referem-se ao trâmite de elaboração das leis. Assim, o processo legislativo deve ser respeitado sob pena de vício formal objetivo de inconstitucionalidade. (MORAES, 1998).

Poderiam, cumulativamente, não serem atendidos tanto os requisitos formais subjetivos, como os requisitos formais objetivos, de modo que, conseqüentemente, a lei apresentasse vício formal objetivo e vício formal subjetivo, de forma simultânea.

Desse modo, para Moraes (1998), ocorreria a cumulação de vícios subjetivos e objetivos se não fossem observadas nem as condições de trâmite (aspecto objetivo), nem as condições de iniciativa (aspecto subjetivo).

Assim, enquanto os requisitos formais subjetivos seriam relativos ao conteúdo do requisito formal, os requisitos formais objetivos seriam relativos à forma do requisito formal.

2.2.2 Controle preventivo

O controle Constitucional Preventivo é realizado durante a elaboração da espécie normativa, objetivando impedir que um projeto de Lei inconstitucional seja promulgado. Cabe aos poderes Legislativos e Executivos exercer essa forma de controle. Naquele, o controle é feito pela Comissão de Constituição e Justiça e, neste, através de veto ao projeto já aprovado.

Acerca do assunto, Moraes (2005, p. 632), afirma que:

Dentro deste procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de Controle Preventivo de Constitucionalidade, que busca evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais, as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico.

O controle Constitucional Preventivo não é exercido apenas pelo Poder Legislativo, uma vez que o chefe do Poder Executivo, de acordo com o artigo 66, § 1º, da Constituição, poderá fazer uso dele ao vetar uma determinada lei. Ou seja, para um projeto de lei se transformar em lei, se faz necessária a aprovação do Presidente da República, o qual poderá, ao se deparar com uma lei inconstitucional, vetá-la.

Como visto, trata-se de veto jurídico quando exercido pelo poder legislativo, e, veto político, quando quem faz uso dessa ferramenta é o chefe do poder executivo.

Também, cabe salientar que, os parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo podem impetrar Mandado de Segurança. Assim sendo, por meio do Controle Preventivo Jurisdicional de Constitucionalidade, com a impetração do Mandado de Segurança, provoca o judiciário, para que o mesmo analise possíveis inconstitucionalidades que podem se fazer presentes no decorrer do processo legislativo para a elaboração de uma determinada lei. (DIDDIER, 2007).

2.2.3 Controle repressivo

De modo diverso do que ocorre no Controle Constitucional Preventivo, o Controle Constitucional Repressivo ou Superveniente mais diretamente relacionado aos objetivos do trabalho proposto, não recai sobre o projeto de lei, mas sim sobre a própria lei, afastando, assim, a incidência de norma inconstitucional.

Os órgãos de controle verificam se a lei ou o ato normativo contém vícios formais, ou possuem vícios em seu conteúdo, ou seja, vício material. Os sistemas de controle podem ser político, jurisdicional ou misto.

O Controle político é comum em países como Portugal e Espanha, o qual é formalizado pelas cortes e tribunais e exercido por um órgão distinto dos três poderes, que objetiva a supremacia da Constituição. Já, o Controle constitucional, ou jurisdicional, é atribuído ao Poder Judiciário, o qual é realizado por um único órgão, conhecido por controle difuso, ou, também, exercido por qualquer Juiz ou Tribunal. No denominado Controle misto, há uma mescla dos sistemas vistos acima. Ou seja, algumas normas são controladas por órgão distinto dos três poderes, enquanto outras são levadas a controle pelo poder judiciário. (MORAES, 2005).

De acordo com Moraes (2005), no ordenamento jurídico pátrio, foi adotado o controle Constitucional Repressivo Jurídico, uma vez que é tarefa do poder judiciário realizar o controle do ato normativo.

Para o mesmo autor:

No Direito Constitucional brasileiro, em regra, foi adotado o Controle de Constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle de lei ou ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que Contrários a Carta Magna. (MORAES, 2005, p. 633).

No entanto, embora o sistema adotado no ordenamento jurídico pátrio seja o do controle jurisdicional, a Constituição Federal prevê duas hipóteses em que quem realiza o Controle Repressivo é o Poder Legislativo.

De acordo com Lenza (2006), a primeira hipótese é a que está prevista no artigo 49, V, da Carta Magna, prevendo a competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos oriundos do Poder Executivo, os quais extrapolem o poder regulamentar ou, ainda, exorbitem os limites de delegação legislativa. Nesses casos, cabe ao Congresso Nacional editar um decreto legislativo com a função de sustar o decreto presidencial ou a lei delegada, por desprezar a forma constitucional prevista para sua edição, em conformidade, no primeiro caso, com o artigo 84, IV¹, e, na segunda hipótese, com o artigo 68², ambos da Constituição Federal.

Prevista no artigo 62³ da Constituição Federal encontra-se a segunda situação excepcional. Ao editar medida provisória, pelo chefe do poder

¹ Art. 84 da CF: Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

² Art. 68 da CF: As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

³ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Executivo, sabe-se que esta tem força de lei por um prazo de 60 dias e eficácia imediata, sujeitando-se a aprovação pelo Congresso Nacional. Assim sendo, ao haver rejeição da referida medida provisória por uma eventual inconstitucionalidade apontada por parecer emitido por Comissão temporária mista, se estará exercendo o Controle Constitucional repressivo, uma vez que estará retirando do ordenamento jurídico tal medida provisória, já que manifestamente inconstitucional. (LENZA, 2006).

Acerca do assunto, Moraes expõe que, o Presidente da República, ao editar uma medida provisória, reveste-se de dois momentos importantes: o primeiro refere-se a um ato normativo que possui eficácia imediata de lei; o segundo diz respeito à sujeição de tal ato ao Congresso Nacional, objetivando que este não apenas ratifique os efeitos imediatos, mas também, converta-a em

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

lei, atribuindo-lhe, assim, eficácia definitiva. Por assim ser, também está sujeito ao Controle Repressivo de Constitucionalidade, tanto por Ação Direta de Constitucionalidade, seja por parte do poder Legislativo.

2.3 Efeitos da declaração de inconstitucionalidade

Sendo o interesse do presente estudo analisar a responsabilidade do Estado frente aos danos causados pela edição de leis ou atos normativos inconstitucionais, importante se faz ressaltar a importância do Controle Constitucional Repressivo, uma vez que, nesse, a lei ou ato normativo já gerou alguma eficácia. De acordo com Bonavides (2011, p. 332):

[...] a ação direta de inconstitucionalidade, dentro do sistema brasileiro de controle jurisdicional das leis representa, desde a Constituição de 1946, um importantíssimo mecanismo de proteção da Carta Magna, mas volvido tão somente para a tutela do direito objetivo, mediante o exame, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, sendo competente para processar e julgar originariamente essa ação o Supremo Tribunal Federal.

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, de acordo com Ferreira Filho (1999, p. 38) “tem efeito geral *erga omnes*, eliminando para o futuro e de vez qualquer possibilidade de aplicação do ato reconhecido como inconstitucional.”

Segundo o mesmo autor, para a doutrina clássica, oriunda de Marshall, sendo nulo o ato inconstitucional, a decisão proferida tem natureza declaratória. Já, para a doutrina kelseniana, sendo anulável *ex tunc* o ato inconstitucional, a decisão que assim o reconhece, o desconstitui. Ou seja, tem caráter desconstitutivo, ou, como alguns doutrinadores preferem, constitutivo-negativo. (FERREIRA FILHO, 1999).

A declaração de inconstitucionalidade, em conformidade com Bonavides (2011, p. 342-343):

[...] em se tratando de sentença que declare a lei incompatível com a Constituição sem fulminar-lhe expressamente a nulidade não chega a fixar em definitivo uma situação jurídica, tornando-a ainda passível de nova decisão. Em outras palavras, a decisão de incompatibilidade deixa pendente a decisão de casos singulares ou isolados, até que o legislador decida a forma de “remover a situação de inconstitucionalidade.

Como pode ser observado, a sentença de declaração de inconstitucionalidade se presta a um exame consideravelmente meticuloso acerca do alcance da incidência da inconstitucionalidade. Para Bonavides (2011), ter-se-á sempre em mente o caráter material do acórdão proferido reconhecendo a inconstitucionalidade, objetivando precaver ofensas a direitos subjetivos, os quais não podem ficar vulneráveis a atos de livre arbítrio

3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O vocábulo responsabilidade, de acordo com Anonni (2003), em sua acepção etimológica, designa obrigação, encargo ou contraprestação. Da mesma forma, seu significado jurídico não se difere muito disso, pois o dever, da pessoa física ou jurídica, refere-se a reparação do prejuízo sofrido por alguém. Em outras palavras, é a obrigação de reparar os danos antijurídicos causados.

O presente capítulo tem o escopo de analisar a responsabilidade civil do Estado tendo como base o texto constitucional de 1988, analisando seus conceitos e seus pressupostos, para, com o estudado, analisar a responsabilidade civil frente a edição de normas inconstitucionais.

3.1 A previsão do artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988

A responsabilidade civil do Estado pode estar vinculada a uma conduta, tanto omissiva, quanto comissiva, como causa do dano reclamado. (CAHALI, 2007).

A Carta Magna de 1988 buscou disciplinar a responsabilidade civil do Estado no § 6º do artigo 37⁴. Disso se depreende que a Administração Pública é tida como responsável pelos atos que seus agentes, ou quem estiver investido nessa qualidade, causarem a terceiros.

A expressão “agente” enquadra todos os que, de alguma forma, exercem atividade pública pelo Estado ou em nome dele. Pode-se concluir, partindo disso, que a responsabilidade consagrada no dispositivo em análise, alcança até mesmo os atos praticados pelos agentes que detém poder (VARGAS, 1999).

De acordo com Cavalieri Filho (2008, p. 236):

⁴ Art. 37, § 6º da CF/88: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O exame deste dispositivo revela ter sido expurgado do texto constitucional o termo funcionário, que tanto questionamento ensejou no regime anterior. O termo não era apropriado porque 'funcionário', em seu sentido técnico, é somente aquele que ocupa cargo estatutário. Já então prevalecia o entendimento de ter sido o termo empregado em sentido amplo, para indicar servidor ou agente público, isto é, todo aquele que era incumbido da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório.

Sintetizando, para Cavalieri Filho (2008, p. 236), haverá responsabilidade do Estado sempre que seja possível identificar “um laço de implicação recíproca entre a atuação administrativa (ato de seu agente), ainda que fora do estrito exercício da função, e o dano causado a terceiro.”

Importante frisar que o Estado não se responsabilizará por danos causados a outrem pelos seus servidores quando estes não estiverem no exercício de suas funções, nem agindo em razão dela. Da mesma forma, “não responderá igualmente, quando dano decorrer de fato exclusivo da vítima, caso fortuito ou força maior e fato de terceiro”, os quais excluem o nexo causal. (CAVALIERI FILHO, 2008. p. 237).

Como fora visto pela redação do artigo em estudo, o Estado poderá promover ação de regresso contra o agente que causar o dano. Cahali (2007), afirma que a culpabilidade do agente, seja na ação prejudicial ou na omissão, deverão ser apurados para que o Estado promova ação de regresso em face do agente que causou o dano. Sendo assim, observa-se que o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros pelos seus agentes, sendo que estes, somente responderão subjetivamente, ou seja, se comprovado dolo ou culpa em suas condutas comissivas ou omissivas.

3.2 Da responsabilidade subjetiva e objetiva

A responsabilidade subjetiva e objetiva, mesmo tendo fundamentação diferente e elementos diversos, não se contrapõe. De acordo com Gomes (2001,

p. 45), alguns autores como Savatier, constroem uma espécie de hierarquia, sendo que apontam a responsabilidade objetiva como subordinada à subjetiva, uma vez que aquela caberia apenas em situações previstas em lei. “a responsabilidade subjetiva seria a regra, e a objetiva a exceção.”

A responsabilidade civil subjetiva se detém na clássica vinculação do dano com a conduta culposa, mantida pelo art. 186⁵ do Código Civil de 2002. Por essa concepção, segundo Cavalieri Filho (2008, p. 16), “a vítima só obterá a reparação do dano se provar a culpa do agente.”

Os elementos da conduta culposa, segundo Cavalieri Filho (2008, p. 35), são: “conduta voluntária com resultado involuntário; previsão ou previsibilidade; e falta de cuidado, cautela, diligência, ou atenção.”

Na conduta culposa o sujeito não age com intensão, mas há vontade, não há conduta intencional, mas sim tencional. A vontade não está dirigida para um fim determinado, como acontece com o dolo, mas se dirige à conduta. Em suma, “o agente quer a conduta, não, porém, o resultado; quer a causa, mas não o efeito”. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 35).

O que caracteriza a responsabilidade subjetiva, para Gomes (2001), é a culpa, uma vez que sem ela o dever de reparação não existe. Seus elementos são o dano, o nexos de causalidade e a culpa.

Como pressuposto da obrigação de indenizar, Gomes (2001, p. 26-27), designa “a ação ou omissão do agente, a culpa (prescindível quando for responsabilidade objetiva), o nexos causal e o dano”.

Na responsabilidade subjetiva, a imputabilidade não se constitui em elemento suficiente “para que o causador do dano seja compelido à restituição integral da vítima credora. É necessária a existência de culpa, ainda que presumida pelo legislador.” (LISBOA, 2004, p. 544).

Portanto, partindo desse entendimento, configurar-se-ia responsabilidade civil subjetiva, de acordo com Cavalieri Filho (2008, p. 18), alguém que, “mediante conduta culposa, viola direito de outrem e causa-lhe dano”. Estar-se-á diante de um ato ilícito, defluindo, dessa forma, um dever de

⁵ Aquele que, por ações ou omissões voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

indenização, conforme *caput* do art. 927⁶ do CC. Violação de direito compreende, para o mesmo autor:

[...] todo e qualquer direito subjetivo, não só os relativos, que se fazem mais presentes no campo da responsabilidade contratual, como também e principalmente os absolutos, reais e personalíssimos, nestes incluídos o direito à vida, à saúde, à liberdade à honra, à intimidade, ao nome e à imagem. (2008, p. 18).

A indenização é consequência da responsabilidade civil, sendo também um dos fins dessa. A ação do agente, bem como o dano, o nexo de causalidade e a culpa, são elementos, de forma que já se configuraram como componentes inerentes da responsabilidade civil subjetiva. (GOMES, 2001).

Desse modo, o CC Brasileiro consagra a responsabilidade civil subjetiva como regra do sistema, em seus art. 186 e 927 *caput*, anteriormente mencionados, “porém reconhece e expressamente admite a responsabilidade sem culpa, fixada por lei ou pela jurisprudência (art. 927, parágrafo único⁷)”. (LISBOA, 2004, p. 545).

Tentando viabilizar uma nova proposta, emergiu de países como a Itália, Bélgica e França, uma responsabilidade livre de culpa, baseada na chamada teoria do risco, a qual acabou por ser adotada pela lei brasileira em certos casos e, também pelo atual Código Civil Brasileiro, em determinados artigos, como é o caso do anteriormente citado parágrafo único do art. 927, bem como art. 931⁸, dentre outros. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 17).

São elementos desse tipo de responsabilidade, em conformidade com Gomes, o dano e o nexo de causalidade. A teoria objetiva dispensa a culpa, já que o dever de reparação baseia-se no dano que fora causado e em sua relação com a atividade que foi desenvolvida pelo agente. A prova da culpa do agente, inviabiliza a reparação do dano. Essa teoria dá a certeza quanto à

⁶ Aquele que por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

⁷ Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

⁸ Ressalvados outros casos previstos em lei especial, os empresários individuais e as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação.

reparação do dano, atendendo ao próprio resultado danoso da ação e não à sua culpabilidade. (2001, p. 40).

Em conformidade com essa teoria, “aquele que, através de sua atividade, cria um risco de dano para terceiros, deve ser obrigado a repará-lo, ainda que sua atividade e o seu comportamento sejam isentos de culpa.” (RODRIGUES, 1987, p. 10).

Risco, conforme expõe Cavalieri Filho (2008, p. 136), “é perigo, é probabilidade de dano, importando, isso, dizer que aquele que exerce uma atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente”. A doutrina do risco pode ser assim sintetizada: todo prejuízo deve ser de responsabilidade de seu autor, devendo ser, também, reparado por ele, independente da existência de culpa.

Várias foram as modalidades de risco que surgiram em torno de sua idéia central, com novas concepções que se fixaram como subespécies dessa, dentre as quais merecem destaque as teorias do risco-proveito, do risco profissional, do risco excepcional, do risco criado e a do risco integral. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 136-137).

Pela teoria do risco-proveito, de acordo com Cavalieri Filho (2008, p. 137), “responsável é daquele que tira proveito da atividade danosa, com base no princípio de que, onde está o ganho, aí reside o encargo”. Seu suporte doutrinário baseia-se na idéia de que o dano deve ser reparado por aquele que tira algum proveito ou vantagem do ato lesivo, ou seja, quem colhe os frutos com a utilização da coisa ou da atividade.

Já, pela teoria do risco profissional, conforme o mesmo autor, se sustenta que o dever de indenizar é acolhido sempre que o fato prejudicial for oriundo de atividade ou profissão do lesado. Essa teoria foi concebida quase que especificamente com a intenção de reparar lesões ocorridas com empregados no trabalho, ou por ocasião deste, não se inquirindo a respeito da culpa do empregador. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 137).

Para os adeptos da teoria do risco excepcional, segundo Cavalieri Filho (2008, p. 138), “a reparação é devida sempre que o dano é consequência de um risco excepcional, que escapa à atividade comum da vítima, ainda que estranho ao trabalho que normalmente exerça.” Baseia-se, sobretudo, nos riscos excepcionais que determinadas atividades submetem os membros da

coletividade de modo geral, imputando, para aqueles que as exploram, o dever de indenizar, sem avaliar o grau de culpa.

Pela teoria do risco criado, da qual Caio Márcio é adepto, “aquele que, em razão de sua atividade ou profissão, cria um perigo, está sujeito à reparação do dano que causar, salvo prova de haver adotado todas as medidas idôneas a evitá-lo”. De acordo com o mesmo autor, o conceito de risco que melhor se enquadra nas condições de vida social é o que se ampara no fato de que, se alguém põe em funcionamento alguma atividade, responde pelos eventos danosos que esta possa vir a gerar para os indivíduos, independentemente de averiguar se, em cada caso, isoladamente, o dano ocorreu devido à imprudência, negligência ou imperícia. (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 138).

Para distinguir a teoria do risco-proveito da teoria do risco criado, Cavalieri Filho (2008, p. 138), enfatiza que

[...] nesta última não se cogita do fato de ser o dano correlativo de um proveito ou vantagem para o agente. É óbvio que se supõe que a atividade pode ser proveitosa para o responsável. Mas não se subordina o dever de reparar ao pressuposto da vantagem. O que se encara é a atividade em si mesma, independente do resultado bom ou mau que dela advenha para o agente. A teoria do risco criado importa ampliação do conceito do risco-proveito. Aumenta os encargos do agente; é, porém, mais eqüitativa para a vítima, que não tem que provar que o dano resultou de uma vantagem ou de um benefício obtido pelo causador do dano. Deve este assumir as conseqüências de sua atividade.

Por sua vez, a teoria do risco integral se constitui numa “modalidade extremada da doutrina do risco destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo causal.” A responsabilidade objetiva, embora dispense o elemento culpa, a relação de causalidade se faz indispensável. No entanto, por essa teoria, há dever de indenizar sempre que houver dano, ainda nos casos de ocorrência de alguma das excludentes (fato de terceiro, caso fortuito, força, maior, etc.).

No entendimento de Silva (2002, p. 820), o Código Civil, regulando a disciplina da responsabilidade civil, amplia a aplicação da responsabilidade objetiva, adotando a teoria do risco criado, mas, mesmo assim, mantém o

sistema que se encontra em vigor, ou seja, que a regra geral é da responsabilidade subjetiva.

3.3 Pressuposto da responsabilidade civil do Estado

Primeiramente, dentre todos os pressupostos, analisar-se-á os sujeitos. De acordo com Mota (2004), o sujeito ativo da relação jurídica é o cidadão, ou seja, o administrado, que pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, que venha a sofrer um dano. Já, o sujeito passivo, é o Estado causador do dano lesivo a outrem.

Dessa forma, uma vez configurado o nexos de causalidade entre o fato administrativo e o dano ocorrido, emerge, para o lesado, a legitimidade ativa para propor a ação indenizatória, contra o Estado, o qual compõe a legitimidade passiva.

Também, importante se faz analisar o nexos de imputação, o qual se difere do nexos de causalidade. De acordo com Annoni (2003, p. 09):

Nexo de imputação é o fundamento por meio do qual determinado dano é imputado ao sujeito responsável. Em regra, na responsabilidade civil geral, este fundamento é a atuação culposa (dolo, negligência, imprudência ou imperícia) do agente causador do dano. No tocante ao Estado, a razão da imputação é a teoria do risco, a idéia de risco criado pela atividade administrativa. A pessoa jurídica pública (ou privada prestadora de serviço público) ao realizar uma atividade assume o risco. No primeiro caso, tem-se a responsabilidade subjetiva. No segundo, a objetiva. O diferenciador é, portanto, um elemento subjetivo – culpa – de que se prescinde na responsabilidade objetiva

Por outro lado, o nexos de causalidade, de acordo com Bühring (2004), é a ligação entre o dano produzido pela atividade estatal e o terceiro. Advém da obrigação extracontratual existente entre o ente estatal e o particular. Tal elemento é de fundamental importância para a perquirição e comprovação da responsabilidade civil do Estado, uma vez que, em se tratando de responsabilidade extracontratual, apenas com a evidencia de nexos causal,

oriundo de uma conduta comissiva ou omissiva, é que se caracterizará o vínculo obrigacional estatal.

Annoni explana acerca da importância do nexo causal para que se configure a responsabilidade civil do Estado:

[...] reconhecendo-se o nexo de causalidade surge a obrigação de indenizar, o que incoorre se ausente sua demonstração. Isto porque, como visto, o nexo de causalidade é o mais complexo dos pressupostos da responsabilidade civil. Uma vez identificado o elo entre o fato lesivo e o dano, restarão evidentes os demais, como o sujeito passivo ativo, o fato antijurídico, o dano certo (2003, p. 14).

Também, outro elemento essencial e indispensável é o dano, uma vez que, sem esse, não há que se falar em responsabilidade. Para Cavalieri Filho (2008), dano pode ser compreendido como a diminuição de um determinado bem jurídico, independente de sua natureza, podendo ser um bem patrimonial ou inerente à personalidade da vítima, como, por exemplo, sua honra, imagem, dignidade, liberdade.

Para que seja indenizável, o dano deve atingir um bem protegido juridicamente, e que, da mesma forma, a vítima não seja obrigada a suportar sem a devida reparação. Há de se lembrar que também devem estar presentes os demais pressupostos, quais sejam, sujeitos (ativo e passivo), ato ou fato antijurídico, e o nexo de causalidade. (ANNONI, 2003).

Mello (2001) apresenta em três modos distintos a responsabilidade do Estado: dano por ação do Estado; dano por omissão do Estado; e dano por situação que propicia o risco.

Nesse mesmo sentido, Bühring (2004), afirma que, quando o dano emerge de uma ação do Estado, em determinado comportamento comissivo, não há necessidade de se perquirir acerca do elemento culpa, já que a responsabilidade, nesse caso, é objetiva.

Por outro lado, quando há danos decorrentes de omissão do Estado, há dois posicionamentos divergentes. Conforme expõe Bühring, os doutrinadores que defendem a responsabilidade subjetiva afirmam que:

[...] para configurar a responsabilidade estatal não basta, portanto, a simples relação entre o dano sofrido e a ausência do serviço, ou seja, a omissão estatal. Se não existir a obrigação legal de impedir um certo evento danoso, deve haver algo mais, como culpa por negligência, imprudência ou imperícia que ensejam o dano, ou dolo, com intenção de omitir-se, quando era obrigado atuar e a fazê-lo para evitar o evento danoso. É necessário que o Estado aja com ilicitude, quando não impede o dano ou não faz o possível, com comportamento abaixo do padrão legal exigível. Se o Estado, em seu dever de agir, por imposição da lei, não agiu, ou se fez deficientemente, abaixo dos padrões, responderá pelos danos que vier a causar. Se, no entanto, atuou de forma organizada e eficiente e mesmo assim não conseguiu impedir o dano, não há de se falar em responsabilidade. Então, no direito brasileiro, a responsabilidade civil objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, convive com a teoria da responsabilidade subjetiva. Nos atos omissivos, determina-se a responsabilidade pela teoria da culpa ou da falta de serviço, ou que não funcionou, quando deveria funcionar, que funcionou mal ou tardiamente. (2004, p. 149-152).

No entanto, tal posicionamento, de acordo com Castro (2000, p. 57) foi derrubado pelo artigo 37, § 6º da CF/88, o qual se ampara na responsabilidade objetiva, de modo que “a hipótese de dano proveniente de omissão estatal será encarada, inevitavelmente, pelo ângulo subjetivo. Assim o será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever de individualização de agir.”

Já, em relação à situação que enseja risco, foi assim definida por Bühring (2004, p. 153):

[...] não é uma ação, nem uma omissão do Estado, mas é em razão de sua atividade que se cria uma situação favorável ao dano, ou seja, quando se expõe alguém ao risco, mesmo que de forma indireta, e razão da guarda de coisa ou pessoas perigosas, é a responsabilidade do Estado objetiva.

Do que foi nesse tópico exposto se depreende que se não haver nexos causal entre a conduta e o dano, não há que se falar em responsabilidade civil, pois inexistente um pressuposto essencial.

3.4 O Estado e a responsabilidade civil por edição de norma inconstitucional

A responsabilidade indenizatória por danos causados ao particular por lei inconstitucional não comporta muitos condicionantes. Para Hely Lopes Meirelles (1978, p. 313):

[...] só excepcionalmente poderá uma lei inconstitucional atingir o particular *uti singuli*, causando-lhe dano injusto e reparável. Se tal ocorrer, necessária se torna a demonstração cabal de culpa do Estado, através da atuação de seus agentes políticos, mas isto se afigura indemonstrável no regime democrático em que o próprio povo escolhe os seus representantes para o Legislativo. Onde, portanto, o fundamento para a responsabilização da Fazenda Pública, se é a própria coletividade que investe os elaboradores da lei na função legislativa e nenhuma ação disciplinar têm os demais Poderes sobre os agentes políticos? Não encontramos, assim, fundamento jurídico para a responsabilização civil da Fazenda Pública por danos eventualmente causados por lei, ainda que declarada inconstitucional.

Para Cahali (2007, p. 528), *prima face*, parece ser impossível responsabilizar o Estado pelo exercício da função legislativa. No entanto, sendo tal função materialmente livre e formalmente vinculada, poderá configurar-se a hipótese de ato ilícito legislativo, “com a conseqüente responsabilização do Estado pelos danos daí emergentes”. Assim sendo, a lei inconstitucional legitima a pretensão indenizatória.

Para que haja um melhor entendimento, a seguir, serão analisados os requisitos necessários para que haja a obrigação de indenizar.

3.4.1 Requisitos

Para o nascimento da obrigação de indenizar, segundo Cahali (2007), é necessário que, além do dano injusto provocado, seja a lei reconhecida e declarada como inconstitucional pelos tribunais competentes. Portanto, os dois

requisitos devem estar presentes para que o terceiro possa ingressar em juízo pleiteando a reparação devida.

Note-se, para que surgir a pretensão indenizatória é necessária que a lei tenha sido reconhecida e declarada inconstitucional, e não apenas que seja negada sua aplicação em determinado caso. (CAHALI, 2007).

Para Cavalieri Filho (2008, p. 265):

Quando a justiça reconhece a inconstitucionalidade de uma lei, está, *ipso facto*, proclamando que o legislador agiu de forma errônea. E, se os efeitos da lei inconstitucional provocarem prejuízo ao administrado, deve a pessoa federativa responsável pela promulgação (União, Estado ou Município) ser civilmente responsabilizada pelo ressarcimento do dano daí decorrente.

As normas são, na realidade, atos administrativos de natureza genérica. Se, contrários à lei ou à Constituição, uma vez aplicados e causadores de prejuízos a terceiros, sujeitam o Poder Público a reparar o dano, como ocorre com os atos administrativos em geral. (CAVALIERI FILHO, 2008).

Corroborando com o mesmo entendimento, Cavalcanti (1957) expõe que, se constatado que a execução de lei inconstitucional ou inválida, resultar lesão ao direito de terceiro, não seria lícito afirmar, ao menos de modo absoluto, que o Estado nada deve a título de indenização pelo dano causado.

3.4.2 A responsabilização pelos prejuízos causados pela norma declarada inconstitucional

Como pode ser visto, tem-se reconhecido o direito do terceiro prejudicado por ato oriundo de lei inconstitucional, pleitear, em processo próprio, a devida reparação.

Ao ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei por decisão judicial, um dos efeitos de tal decisão deve ser o de obrigar a União, Estado ou Município a reparar o dano causado ao indivíduo que fora lesado, de maneira a

restituir-lhe o que foi indevidamente exigido, ou satisfazendo-se os prejuízos comprovadamente sofridos. (CAHALI, 2007).

Deixando de existir a lei declarada inconstitucional para o direito, para Cahali (2007), esvaindo-se sua eficácia e validade, poderá ser reclamada pode-se pleitear indenização por danos causados antes e depois da declaração de inconstitucionalidade.

Mesmo afirmando que há necessidade de reconhecimento da declaração de inconstitucionalidade da lei pelo poder judiciário, não se exige que a declaração de inconstitucionalidade tenha se dado em momento anterior ao ajuizamento da ação indenizatória, bastando que esta tenha se dado no decurso da lide. (CAHALI, 2007).

No entanto, como fora visto, não basta a alegação de inconstitucionalidade da norma, tem de ser demonstrado o dano sofrido no período de vigência da lei. Nesse sentido, pode-se reproduzir a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, admitindo o cabimento de reparação civil pelo desempenho inconstitucional da função que cabe ao legislador:

Ato legislativo Inconstitucionalidade Responsabilidade Civil do Estado. Cabe responsabilidade civil pelo desempenho inconstitucional da função do legislador. (STF RE nº 158.962 Rel. M. Celso de Mello RDA 191/175).

Conforme expõe Meirelles (1978), a lei inconstitucional raramente irá atingir o particular a ponto de lhe causar dano. No entanto, caso ocorra, ensejará indenização, cabendo ao lesado o ônus da prova da culpa por parte do Estado.

Todavia, entende-se que a prova de culpa não se vai de encontro com a teoria do risco administrativo, uma vez que, por esta, independe de comprovação de dolo ou culpa para incumbir ao Estado o dever de reparar.

Assim sendo, a proteção ao direito certo de terceiro de ver ressarcido seu dano causado por lei inconstitucional é garantido de forma efetiva pela atuação do poder judiciário sempre que for lesado por normas legislativas que estão em desconformidade com o ordenamento constitucional vigente. Tal processo seguirá os mesmos trâmites de qualquer outra ação indenizatória onde o Estado

figura como agente passivo da demanda, uma vez que em nada se difere das demais.

CONCLUSÃO

A noção de irresponsabilidade do Estado vai ao desencontro do Estado Democrático de Direito. Ademais, não há razão plausível para se diferenciar o tratamento da responsabilidade estatal em esferas distintas, já que o Estado é o mesmo.

A responsabilidade do Estado em relação aos atos comissivos e omissivos, oriundos de leis inconstitucionais, que possam ter causado danos a terceiros é um assunto ainda pouco discutido. Como pode ser imputada responsabilidade a um parlamentar, se a imunidade é inerente ao cargo? Por tal motivo, qualquer ato seu também poderia ser considerado imune.

A lei declarada inconstitucional, nos sistemas jurídicos que permitem o controle de constitucionalidade, pode causar danos ilícitos a terceiros, o que se pressupõe a responsabilidade do Estado. O fundamento central, para tanto, é o princípio da legalidade e da supremacia constitucional.

A responsabilidade do Estado é objetiva, independe de culpa e, da mesma forma, independe da responsabilização do agente público que der causa ao ato danoso.

Por esse motivo, assim como qualquer outro dano que o ente federado causar a um indivíduo, também o ato danoso oriundo de lei inconstitucional deve ser indenizado.

Para tanto, há de se observar alguns importantes aspectos, quais sejam: que a lei seja declarada inconstitucional pelo órgão judicial competente, que haja nexos de causalidade entre a aplicação da referida lei e dano sofrido, e que, de tal dano, tenha havido um prejuízo, causando um encargo injusto e desigual, o qual possa ser ressarcido pelas esferas cíveis.

Como se observa, a seara da responsabilidade objetiva abarca diversas hipóteses, que permitem ao terceiro buscar reparação por danos causados por atos legislativos inconstitucional, ensejando pretensão indenizatória junto ao poder judiciário, pelo prejuízo sofrido, da mesma forma que qualquer outro pleito indenizatório que tenha como agente passivo a administração pública.

Pelo exposto, pode-se concluir que não restam dúvidas acerca do dever de reparação que o Estado, nesse compreendido qualquer ente federado que tenha editado lei que, em momento posterior, foi declarada inconstitucional.

Defende-se, sim, a concepção de um Estado responsável, seja qual for sua esfera, para, então, poder-se falar em um Estado Democrático de Direito, onde a lei obriga a todos, sem qualquer distinção.

Por fim, conclui-se que, com o estudo realizado, buscou-se obter um maior embasamento teórico acerca das questões divergentes encontradas sobre o tema objeto da pesquisa. Sendo assim, ressalta-se que o fim principal do presente estudo foi a busca de informações dos posicionamentos doutrinário pertinentes às questões aqui suscitadas. Enfim, enfatiza-se que a pesquisa ora concluída não teve como objetivo esgotar o assunto em questão, mas sim despertar, ainda mais, interesse sobre as questões aqui dispostas.

REFERÊNCIAS

ANNONI, D. **A responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, N. **Teoria da norma jurídica**. 3. ed. Bauru: Edipro, 2005.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 158962/PB**. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 18 de dezembro de 1992. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em 14 abr. 2012.

CAHALI, Y. S. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1998.

CAVALCANTI, A. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsóí, 1957.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIDIER JR, F. **Ações constitucionais**. 2. ed. Salvador: Podivm, 2007.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOMES, M. K. **Responsabilidade civil: dano e defesa do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2000.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2006.

LISBOA, R. S. **Manual de Direito Civil: obrigações e responsabilidade civil**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 6. ed. São Paulo: RT, 1978.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MENDES, G. F. As decisões no controle de constitucionalidade de normas e seus efeitos. **Revista da Escola Nacional de Magistratura**. Ano II, Número 3. Abril/2007. p. 23-90.

_____; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008,

MORAES, A. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, G. de O. **Controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998.

RODRIGUES, S. **Direito civil brasileiro**. Vol. 4, 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

SAMPAIO, N. S. **Processo legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, J. A. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SILVA, R. B. T. **Novo Código Civil Comentado**. Coordenação de Ricardo Fiúza. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, H. **Processo legislativo**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

VARGAS, J. O. **Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação da tutela jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 1999.