

# A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

**ALBERTINA ALENY MORAES DE OLIVEIRA**  
Bacharel em Direito - UNIFOR  
Titulada pelo Curso de Aperfeiçoamento de  
Magistrados da ESMEC  
Especialista em Processo Penal - UNIFOR  
Mestranda em Direito – UFC

## RESUMO

A responsabilidade civil do Estado é resultado de sua laboriosa evolução institucional e tem, na atualidade, repouso na Teoria do Estado de Direito. Esta responsabilidade deve ser aferida de modo amplo, unitário, alcançando todas as manifestações funcionais do Estado. Defende-se, desta feita, a responsabilidade civil do Estado em razão do exercício legislativo do poder, seja este exercido ou não de forma constitucional.

Palavras-chaves: Responsabilidade civil. Teoria do Estado do Bem-estar Social. Poder Legislativo

## ABSTRACT

The civil responsibility of the State is a result of a hard institutional evolution and, at the present moment, it rests on the Welfare State Theory. This responsibility must be given in a broad, unitary way, reaching all the functional manifestation of the State. Thus, I defend the civil responsibility of the State in regard to the legislative exercise of power, be it constitutional or not.

Keywords: Civil responsibility. Welfare State Theory. Legislative Power.

## INTRODUÇÃO

O trabalho que ora se apresenta é resultado da curiosidade e interesse demonstrado sobre o tema, principalmente no que concerne à responsabilidade civil do Estado em função da omissão legislativa na regulamentação de direitos / garantias subjetivas.

A dificuldade maior encontrada não foi, por óbvio, quanto à quantidade de fontes potenciais de pesquisa, vez que estas são, certamente, incontáveis. O problema, entretanto, surge em função da diversidade de opiniões que circundam o tema de modo que a síntese, se alcançada, o foi com extrema dificuldade.

Os primeiros autores pesquisados, não se sabe se felizmente, impuseram a idéia preliminar de prevalência da Teoria da Irresponsabilidade, o que provocou leitura crítica de seus apontamentos, pois os parâmetros interpretativos de que se fez uso encontravam-se imbuídos de valores constitucionalmente adequados. Disto é que se esperava encontrar a ampla defesa da responsabilidade civil do Estado, em razão de suas funções administrativa, judiciária e legislativa. O que, entretanto, se verificou foi, em princípio, contraditório, vez

que alguns autores – senão a maioria – acabaram por pugnar, quanto às duas últimas funções, a Teoria da Irresponsabilidade do Estado que, no entanto, comportaria algumas exceções.

Assim, a inconstitucionalidade de dada exação normativa ao invés de significar um fundamento a mais para a Teoria da Responsabilidade Estatal, representava, aos olhos daqueles primeiros autores, mais uma exceção à Teoria da Irresponsabilidade, em óbvio descompasso com os preceitos éticos constitucionais.

Buscou-se partir da idéia de responsabilidade (civil) do Estado como conseqüência da concretização do Estado Democrático de Direito. Desta feita, a dificuldade seguinte resultou em qualificá-la como objetiva ou decorrente da culpa anônima. Questionar-se-á, assim, se todo e qualquer aspecto da atividade legislativa deve ser tomado, em caso de prejuízo específico, em face da responsabilidade objetiva.

Os pontos iniciais do trabalho dizem respeito ao entendimento básico da responsabilidade civil do Estado, sua evolução, desde as sociedades clássicas, até o momento de indecisão de que hoje se busca desvencilhar-se. De modo conciso também se irá apontar as diferenças básicas da responsabilidade civil, administrativa e penal.

Intentar-se-á igualmente classificar a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, de modo a, apontando o(s) fundamento(s) constitucional(is) de sua existência, afastar a Teoria da Irresponsabilidade.

Por fim, buscar-se-á analisar, separadamente, a responsabilidade civil do Estado frente leis inconstitucionais; frente leis que, embora constitucionais, derogam a igualdade entre administrados, de modo a impor, a alguns deles, verdadeiros sacrifícios; e frente, finalmente, à omissão do legislador quanto à regulação de alguns direitos, via de regra, em obediência incondicional ao administrador.

Espera-se que as conclusões do trabalho, tal como sua introdução e desenvolvimento, apontem no sentido de fomentar os princípios democráticos de igualdade, liberdade, legalidade e legitimidade, reafirmando, assim, em cada palavra, o ideário constitucional.

## **1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

### **1.1A Responsabilidade penal, a responsabilidade administrativa e a responsabilidade civil. Considerações gerais.**

A delimitação conceitual entre a responsabilidade penal, administrativa e civil é necessária pela óbvia diferenciação existente entre estes institutos. Disto é que a responsabilidade civil, a penal e a administrativa são qualificações diferenciadas atribuídas às conseqüências de dadas atitudes provenientes de certos agentes. Embora coexistam, não se confundem (MEIRELLES, 1995).

Segundo os ensinamentos de Di Pietro (1999) pode-se destacar as seguintes diferenciações:

Quanto à responsabilidade administrativa, esta é conseqüência da prática de ilícitos administrativos, pelo servidor, elencados na legislação estatutária. Vê-se, então, que a responsabilidade administrativa incide sobre o servidor, sobre o funcionário quando da

prática, por parte deste, de atividade, comportamento vedado pela legislação correspondente.

A aferição de dita responsabilidade depende sempre da comprovação da culpa *lato sensu*, exigindo, pois, a formação de contraditório em face de processo disciplinar.

A responsabilidade penal, doutro modo, é decorrência da prática de conduta típica e antijurídica. Quanto àqueles sobre quem pode recair a responsabilidade penal, vê-se que não se limita aos servidores (ou agentes públicos). Por outro, é abrangente, englobando todos os imputáveis, isto é, todos aqueles capazes de compreender a situação fática e conduzir-se razoavelmente diante dela, recaindo, portanto, sobre toda pessoa natural imputável – penalmente capaz – além, é claro, quanto aos crimes ambientais, sobre as pessoas jurídicas.

A responsabilidade civil, por seu turno, é decorrência de atitudes capazes de gerar prejuízo ao patrimônio jurídico de pessoa(s) ou grupos. Representa ela uma compensação econômica que pode ou não se fulcrar em um contrato.

A responsabilidade civil pode ser imposta sobre quaisquer pessoas, bastando que seja *capaz* de ser sujeito de direitos e de contrair obrigações para ser passível de responsabilização.

Em sendo assim, pessoas naturais e pessoas jurídicas – de direito público e/ou privado – podem ser responsabilizadas civilmente, desde que, para tanto, tenham se conduzido de modo a prejudicar a esfera jurídica de outrem (MELLO, ano, p. 498).

O Estado, pessoa jurídica que é, pode e deve ser responsabilizado quando, por qualquer de seus agentes ou entidades, provocar prejuízo, dano.

Falar em responsabilidade civil é falar em obrigação de indenizar. Tal obrigação pode ter por fonte um pacto ou acordo, ou seja, um contrato ou ser decorrência da violação de norma objetiva, isto é, de um preceito de conduta. À primeira hipótese diz-se que a responsabilidade civil é contratual; à segunda, extracontratual (VICENTINI, 1997).

Quando se fala na responsabilidade civil do Estado, quer-se, então, referir-se à obrigação de indenizar pecuniariamente alguém ou um grupo de pessoas em função de atitude do agente Estatal que, sendo ou não ilícita, gerou prejuízo ao patrimônio jurídico daqueles. Assim, embora muitos autores a denominem de responsabilidade extracontratual, entende-se que sua amplitude é bem maior que esta, vez que não se limita às atitudes ilícitas dos agentes, i.e., contrárias à lei ou ao direito-norma-de-conduta, por outro, abrange atitudes lícitas, mas prejudiciais a determinadas pessoas, de modo a gerar um encargo maior a ela(s) que aos demais administrados, comprometendo a isonomia entre estes, gerando um desequilíbrio.

A quebra da igualdade entre os administrados é uma afronta ao princípio da isonomia – constitucionalmente assegurado – o que representa uma ofensa ao texto constitucional e, por conseguinte, às bases da Ordem Jurídica, correspondendo, então, a um ilícito e, portanto, de *forma mais ampla*, pode-se dizer, compondo a responsabilidade extracontratual do Estado.

Conclui-se, então, que a responsabilidade civil do Estado, diferente da responsabilidade administrativa – que recai sobre os agentes estatais e é imposta pela própria administração – e da penal – decorrente da prática criminosa – corresponde à obrigação de indenizar em função da realização de ato prejudicial aos administrados, de modo a romper o equilíbrio existente entre estes e exigir, por conseguinte, uma compensação econômica.

É necessário, portanto, que da atitude do Estado se depreenda um dano injusto ao administrado (CAHALI, 1996, p. 663 e ss).

É evidente que não é suficiente referir-se a atividades do Estado ou atos de seus agentes de forma genérica. A estrutura do Estado é complexa, exigindo repartição clara de funções e órgãos, embora, todos, como é o óbvio, encontrem sua autoridade no texto constitucional e sua legitimidade na aprovação do titular do poder e da soberania, que é o povo.

Assim, as atividades do Estado, por infinitamente diversas, exigem, quanto à sua eventual responsabilização, tratamentos diversos, quase autônomos, sem, entretanto, negar a responsabilidade em si, por ventura existente, sob pena de culminar na desconstituição do Estado Democrático de Direito, cuja concretização é o objetivo ideológico de nosso texto constitucional.

Antes de se adentrar nas peculiaridades referentes à responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, é imprescindível que se comente, rapidamente, sobre a evolução da Teoria da Responsabilidade Estatal, de modo que se esclareça a importância da responsabilidade objetiva enquanto cume para onde devem as teorias acadêmicas voltar-se, no sentido de amplamente entendê-la e aplicá-la.

Não basta, portanto, afirmar a responsabilidade civil do Estado, mas demonstrar a necessidade de sua correta qualificação/classificação.

## **2 EVOLUÇÃO DA TEORIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

Para o desenvolvimento do presente tópico far-se-á uso, basicamente, dos ensinamentos de Maria Sylvia Z. de Pietro (1999) e Maria Emília Mendes Alcântara (1988).

Deve-se ressaltar, entretanto, sobre esta última autora, que a doutrina por ela esposada tem por fonte Agustin Gordillo - visto sob a ótica de Maria Graciela Reinz. Com isto quer-se indicar que as múltiplas interpretações “sofridas” pela doutrina de Gordillo – se é que dele originária – certamente cominaram em alterações interpretativas inevitáveis, omissões inescusáveis e uma irritante e gradativa redução, típica do forçoso resumo que se faz da doutrina que se parafraseia.

Inicia-se, assim, a dizer que nem sempre a responsabilidade estatal foi admitida, seja por que a responsabilidade em si fora negada, seja por que o Estado, enquanto unidade jurídico-política, não existia – em sua concepção moderna.

Assim admite-se épocas a caracterizar a evolução do Estado – sua criação e recriação – e da responsabilidade deste:

a) *Época Primitiva*: estende-se desde os primórdios da humanidade até Roma.

O Estado, enquanto entidade jurídico-política, dotado de personalidade, portanto capaz de ser sujeito de direitos e obrigações, não está presente desde a origem da humanidade, sendo, outrossim, produto imprescindível de sua evolução.

Em não havendo Estado, por óbvio, não havia responsabilidade que se lhe pudesse impor.

Na Grécia, o soberano respondia apenas frente entidades divinas, das quais seu poder era emanado.

Em Roma, o Estado não tinha personalidade jurídica. Quem a tinha era o fisco, dono

dos bens que formavam a estrutura física daquele e responsável, apenas, por violações contratuais.

b) *Época Teológica*: O Estado, já concebido como unidade jurídico-política, embora admitisse que suas atividades tivessem potencial danoso, negava sua responsabilização em função da origem divina do poder.

c) *Época Estatista* (séc. XVIII): O titular da soberania deixou de ser uma entidade divina e passou a ser o povo. Em consequência disto foram declarados direitos e liberdades fundamentais do indivíduo, sem que, entretanto, fosse estabelecido um sistema de garantias que indicassem a responsabilidade do Estado, principalmente, em face de suas violações.

Até aqui, pode-se afirmar, então, que vigeu o Princípio da Irresponsabilidade, seja por que o Estado não se apresentava plenamente estruturado - como na época primitiva - seja por que, embora estruturado, sua responsabilidade fora negada, ainda que reconhecido o seu potencial ofensivo - como na *época teológica* - seja por que não se conformaram instrumentos de garantia de respeito aos direitos e liberdades fundamentais do indivíduo frente ao Estado - como na *época estatista*. Di Pietro (1998, p. 419 e ss), acompanhada por Hely Lopes Meirelles (1995), ensina que a Teoria da Irresponsabilidade era própria de Estados sob a égide de governos absolutos, cuja autoridade, acreditava-se, fundava-se no divino, empunhando, pois, a soberania que permeava suas decisões como fator inarredável de autoridade e imperativismo.

d) *Época de indecisão*: ainda aqui, fim do século XVIII, vigorava a Teoria da Irresponsabilidade do Estado, sendo que se permitia a responsabilização do funcionário desde que autorizado, o processo, pelo Estado, mediante prévio requerimento, e comprovada a culpa daquele funcionário.

e) *Época intermediária*: nesta é que se iniciou a responsabilização do Estado. De início, admitiu-se parcialmente esta responsabilização, vez que somente aos atos de gestão é que esta se aplicava, ficando os atos de império - de soberania, executados pelo Príncipe - “protegidos” no campo da irresponsabilidade.

Dificuldades surgiram no sentido de manter a exata separação e titularidade entre os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam ordenados pelo Príncipe; os segundos, pelo Estado, pessoa diversa do monarca.

Verificada a inconsistência desta primeira teorização, denominada de Teoria dos Atos de Império e de Gestão, abandonou-se a diferenciação de atos de império e de gestão e estendeu-se a Teoria Civilista para a seara do Direito Público, ficando, então, a responsabilidade *civil* do Estado a depender da aferição de culpa, aplicando-se a Teoria da Culpa Civil comum ou Responsabilidade Subjetiva.

Em estágio mais elevado de desenvolvimento doutrinário, separou-se a culpa do funcionário da culpa do serviço, vez que não se podia admitir a aplicação de normas de direito privado sobre assuntos de interesse público. Assim, o prejudicado deveria comprovar a culpa do funcionário e a culpa do serviço (anônimo) separadamente, de modo que cada qual respondia por sua parcela. A Teoria da Culpa do Serviço ou Culpa Administrativa já pertence às Teorias Publicistas sobre a responsabilidade do Estado.

Entretanto, com a evolução da estruturação estatal, este passou a intervir mais sobre a vida dos administrados, passando, assim, do Estado Liberal para o Estado Social, aumentando, pois, a possibilidade de risco de ofensas que suas abrangentes atividades gozavam. Estas circunstâncias justificaram a estipulação da responsabilidade objetiva do Estado, que se fundamentou a partir da Teoria do Risco.

A Teoria do Risco pode ser dividida da seguinte forma: Teoria do risco

Administrativo e Teoria do Risco Integral.

Pela Teoria do Risco Administrativo defende-se que o Estado, mediante a comprovação da ocorrência de danos ao administrado e verificado onexo causal entre este dano e a conduta do agente estatal, independentemente da aferição de qualquer comportamento culposo, é responsável civilmente, i.e., tem o dever de indenizar o injustamente prejudicado – aquele que sofreu ônus maior que os outros administrados, ou que sofreu sozinho.

Idêntica conceituação tem a Teoria do Risco Integral, sendo que nesta, diferentemente do que ocorre naquela, inadmite-se excludentes que venham derogar ou minorar a responsabilidade do Estado.

Disto é que, em se provando a culpa exclusiva ou concorrente da vítima, caso fortuito e/ou fato de terceiro (força maior), só se verificará efeito sobre a responsabilidade do Estado - derogando-a - *quando e se* este adotar a responsabilidade objetiva fundada na Teoria do Risco Administrativo.

Apesar das críticas que se possa fazer a esta última classificação, o importante é que, em se adotando a Teoria do Risco Administrativo, como no Ordenamento Pátrio, não se deve, com base em argumentos falhos e escassos, querer que ela apenas atinja parcialmente da responsabilidade do Estado, ficando restrita (adstrita) à responsabilidade da administração.

Deve, pois, ser aplicada a todas as funções do Estado o que, acredita-se, tem por fundamento o que se passa a desenvolver.

### **3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: a responsabilidade unitária do estado; os princípios da legalidade e da legitimidade; os princípios da liberdade e da igualdade.**

É assente que os princípios da liberdade e da igualdade são os valores maiores que visa o Estado Democrático de Direito a conciliar. Conciliar sim, pois que são valores dialéticos, que aparentemente não se coadunam.

Não é absurdo afirmar que quanto maior é a liberdade menor é a igualdade entre os indivíduos. A liberdade tende a gerar posições, situações de dominação que acabam por destruir a igualdade e, em certa medida, a própria liberdade. Por sua vez, quanto maior a igualdade, menor é o grau de liberdade individual, vez que esta afastaria aquela.

Questiona-se: Qual valor, qual princípio, democraticamente assegurado, concilia estes dois outros princípios, possibilitando que sejam o cerne do Estado Democrático de Direito?

É evidente que o Princípio da Proporcionalidade o faz, vez que é princípio de harmonização do sistema. É princípio estrutural. É evidente, também, que há normas de proteção, normas de garantia que, com fulcro na harmonização r. citada, minimizam pressões e proporcionam equilíbrio democrático ao exercício do direito de liberdade e à garantia da igualdade (RIBEIRO, 1998, p. 463).

Estas normas de proteção voltadas a garantir os direitos fundamentais, corolários que são da liberdade e da igualdade, e que na época estatista eram ausentes, são normas de responsabilização. Assim, pode-se afirmar que é da institucionalização da responsabilidade que se garante o equilíbrio entre a igualdade e a liberdade (RIBEIRO, 1990, p. 18 e ss).

Assim, é inerente à própria idéia de Estado Democrático de Direito a responsabilidade, não podendo, em nome de uma tal soberania, qualidade do poder político – elemento do Estado – relativizada internamente, isto é, nas relações entre governantes e governados, querer o Estado dela – da responsabilidade – eximir-se.

O Estado, organização jurídico-política do poder, é, enquanto pessoa jurídica titular de direitos e obrigações, passível de responsabilização – civil e criminal.

O poder, elemento do Estado, é uno e indivisível. Este poder, que é transfigurado para a realidade jurídica por meio das funções do Estado – executiva, jurisdicional e legislativa – não o exime da responsabilidade, por outro, exige-a, como forma de preservação do próprio regime. O Estado é responsável justamente por exercer o poder.

A autoridade estatal não é causa excludente da responsabilidade. Por outro, esta autoridade decorre, existe em função de dispositivos constitucionais – organizadores e *garantidores*.

A autoridade estatal assim o será enquanto suas atitudes estiverem de acordo com os preceitos constitucionais que conformam a Ordem Jurídica vigente (BONAVIDES, 1993, p. 113 e ss.). Eis a relação entre a legalidade e o poder político. O poder político deve também ser legal.

Por outro lado, o exercício do poder não deve apenas ser legal como também adequado às situações da vida social e jurídica que visa a disciplinar. Disto é que deve o exercício do poder ser legítimo (BONAVIDES, 1993, p. 125).

A legitimidade é reconhecida por meio do consentimento, da aprovação, do posicionamento do administrado, em função das necessidades e objetivos do grupo, frente à atividade estatal, i.e., o exercício do poder. A legitimidade é o “lastro axiológico” da organização política do Estado.

Fica claro, então, que a responsabilidade é inerente ao exercício do poder. Um poder uno que, portanto, exige uma *responsabilidade unitária do Estado*, ou seja, que atinja todas as manifestações materiais daquele poder, isto é, que abranja todas as funções do Estado, quais sejam: executiva, jurisdicional e legislativa (STERMAN, 1992, p. 91 e ss.).

#### **4 O PODER LEGISLATIVO E A RESPONSABILIZAÇÃO PATRIMONIAL DO ESTADO: ENFRAQUECIMENTO OU ESTIMULAÇÃO?**

Se há algo que tolha a liberdade legislativa, por certo não será a responsabilização patrimonial em função de dano injusto que diretamente provoque.

O Legislativo brasileiro, não é de hoje, insiste em papel caudatário frente ao Executivo, relegando sua função fiscalizadora e, até de forma crédula, dando seu aceite aos desmandos e abusos do Poder Executivo (RIBEIRO, 1965, p. 17 e ss.).

O enfraquecimento do Poder Legislativo ocorre quando ele próprio, a par de suas atribuições constitucionais, desmerece sua Casa, abdica de sua autonomia, negocia descaradamente o conteúdo das leis e suas finalidades, sacrifica os representados e corrobora com a injustiça e as desigualdades.

A defesa da ampla responsabilização do Estado por seus atos, incluindo aí os atos legislativos, não é desfeita à autonomia dos poderes; outrossim, representa fortalecimento do governo democrático, do qual é própria a Teoria da Separação dos Poderes.

A responsabilização do Estado por atos legislativos é estímulo à criação de leis de qualidade e, portanto, de qualificação do Ordenamento Jurídico.

Admitir-se esta responsabilidade não vai de encontro à prerrogativa de imunidade de que gozam os parlamentares. A responsabilidade é atribuída ao Estado, pessoa jurídica da qual o Poder Legislativo é órgão, é função. Não se cogita, aqui, a responsabilização pessoal do legislador, sob pena de confrontar prerrogativas que lhe são próprias - asseguradas pela própria Constituição.

O legislador deve ser imune por seus votos, palavras e opiniões. Porém, na medida em que estes votos, palavras e opiniões desvirtuam-se dos valores éticos gerais da Constituição e da sociedade, gerando, em função de leis, prejuízos injustos aos administrados, deve sim o Estado ser responsabilizado por tais prejuízos provocados por atos de seus agentes (políticos).

O fortalecimento do legislativo depende de sua autoconscientização enquanto função autônoma, que tem direitos e deveres constitucionais e deve atuar com legitimidade.

## **5 COMO CLASSIFICAR A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS?**

### **5.1 Considerações Gerais: A Incoerência da Defesa da Teoria da Irresponsabilidade e a Questão do Amplo Acesso ao Poder Judiciário (Art. 5º XXXV E XII, Cf/88)**

Ficou demonstrada acima a necessidade de se responsabilizar o Estado pelo exercício de quaisquer de suas funções, não se ouvindo que a “responsabilidade do Estado decorre do regime político e evolui segundo esse” (STERMANN, 1992, p. 91)

Talvez em função disto – esta afirmativa é meramente crítica – ou seja, pelo fato de a experiência democrática pátria ser extremamente pueril, haja autores que defendam, como é o caso de José de Aguiar Dias (1995), Diógenes Gasparini (1995), Hely L. Meirelles (1995), Antônio A. Queiroz Telles (1995), entre outros, a prevalência da Teoria da Irresponsabilidade Civil do Estado por atos legislativos.

Os autores que defendem a Teoria da Irresponsabilidade guardam em comum alguns argumentos, que, concisamente, foram sistematizados por Maria Emília M. Alcântara (1998, p. 54-56), assim:

a) *A lei é ato de soberania*: por esta qualidade da lei não se poderia questioná-la, limitando-se o administrado a aceitá-la, aplicá-la e cumpri-la.

A nosso ver, a lei não goza da característica de ser um imperativo. A lei não é imperativa, ela não representa ordem inescusável, mas indicação desejável de conduta.

A soberania é qualidade do poder exercido por intermédio das diversas funções estatais, de uma das quais resulta a lei. Volta-se a dizer que este poder deve ser exercido dentro de limites ético-constitucionais e da legitimidade, sob pena de quedar a soberania como característica privilegiada de malsinadas leis.

b) *A lei é norma geral*, dispositivo abstrato que não se refere a pessoas em particular: aplicar-se-ia, por esta razão, a lei igualmente a todos, beneficiando ou prejudicando todo o conjunto.

Ocorre que pode a lei, em face de sua aplicação, beneficiar a coletividade e exigir, de dado grupo, não apenas uma limitação, mas um sacrifício que não seria justo suportar



sozinho, gerando, pois, efeitos especiais e anormais que prejudicam o patrimônio jurídico do(s) administrado(s).

c) A *lei nova* tem a capacidade de reestruturar direitos preexistentes de acordo com seus preceitos, não subsistindo aqueles que com ela sejam incompatíveis.

É evidente que a atividade legislativa pode e deve ser inovadora e construtiva, cuidando e contribuindo para a evolução de nosso sistema de Direito. Não se pode, entretanto, chegar ao ponto de negar a existência de direitos adquiridos em função de normatização prévia que criou situação jurídica, cuja permanência é imposta pela segurança jurídica decorrente da observação do princípio da legalidade.

d) A responsabilização do Estado por atos legislativos representaria a cristalização da atividade legislativa: a *liberdade de construção do legislador* seria ofuscada.

Entende-se, no entanto, que a responsabilização do Estado não é impedimento nem limitação exacerbada; por outro, é inerente ao Estado de Direito, onde não apenas o cidadão, mas também o Estado encontram-se sob a égide do Direito.

e) Por terem os legisladores terem sido *eleitos* pelo povo, carregam consigo sua anuência tácita, pois são destes representantes.

O sistema representativo é uma concepção de governo democrático (RIBEIRO, 1998, p. 56), não sendo correto apontá-lo como causa de afastamento da responsabilidade e, conseqüentemente, de enfraquecimento da Democracia.

É notório, portanto, a precariedade dos argumentos utilizados para a defesa da Teoria da Irresponsabilidade. Sequer no Império foi ela, entre nós, admitida (STERMANN, 1992, p. 92).

Outro aspecto que se acredita ser importante frisar, e que contribui para afastar a Teoria da Irresponsabilidade por tantos defendida, diz respeito ao amplo acesso ao Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988, em face de seu art. 5º, incisos XXXV e XLI<sup>1</sup>, reconhece que qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito *deverá* ser levada à apreciação do Poder Judiciário para ulterior posicionamento. Ora, o dano injusto a que alhures reportou-se, o prejuízo anormal e especial mencionado, corresponde à *lesão de direito subjetivo*.

O acesso ao poder judiciário é reconhecido em razão de quaisquer situações que configurem, ou sejam capazes de configurar, lesão a direito. Mesmo, ou principalmente, se esta lesão for perpetrada pelo Estado em razão do exercício de suas atividades.

Acrescente-se que se a lesão for a direito ou a liberdade fundamental, a responsabilidade não será apenas ressarcitória, como o é a responsabilidade civil, mas também punitiva.

## 5.2 Alcance da regra contida no Art. 37, §6º, da Constituição da

<sup>1</sup> Assim dispõe o texto constitucional:

XXXV. a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

.....

XLI. a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

.....”.

## República: desnecessidade de comprovação da culpa.

Em defesa da teoria da responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, além do argumento constante, principalmente, do item 2 deste artigo, tem-se a acrescentar outra formulação constitucional além daquelas principiológicas já apontadas.

Refere-se ao constante no §6º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>. Eis mais um fundamento – além dos princípios da legalidade, legitimidade, liberdade e igualdade – constitucional que se pode acrescer à defesa da Teoria da Responsabilidade Patrimonial do Estado.

O dispositivo sob comento, embora se encontre no capítulo destinado à Administração Pública, é integrante do art. 37, da Constituição, que, por sua vez, refere-se, dentre outros aspectos, à *administração direta do legislativo de quaisquer das esferas de governo*. Claro está que aqueles princípios elencados no *caput* do art. 37, quais sejam, a moralidade, a publicidade, a legalidade, a impessoalidade e a eficiência, são aplicáveis a toda Administração Pública, compreendida, esta, de forma ampla, ou seja, abrangendo os três poderes ou as três funções do Estado (DI PIETRO, 1998, p. 48 e ss.).

Da mesma forma, aplicar-se-á à função legislativa o §6º daquele artigo, que determina a responsabilidade objetiva (risco administrativo) civil a abranger toda e qualquer atividade estatal.

É bem verdade que a norma refere-se a *serviços públicos*, porém, pode também esta expressão ser interpretada de forma ampla (DI PIETRO, 1998, p. 80-81).

O mesmo §6º refere-se ainda ao termo *agentes*. Sobre eles – agentes – teceu Sônia Sterman (1992, p. 93-94) os seguintes comentários:

(...) Nossa tese propugnava pelo alargamento do conceito de funcionário público para o de agente público e alteração no texto da carta Constitucional, à época em elaboração, substituindo-se a expressão, até então utilizada, funcionário público, para a de agente público.

Assim mesmo, quando da votação pela Comissão de Sistematização do Projeto de Constituição, tecemos comentários, que podem ser sintetizados dessa forma: 1) a expressão agentes públicos deveria ser interpretada na jurisprudência com a extensão do conceito doutrinário, que inclui entre os agentes públicos o agente político; 2) deveria ser viabilizada a possibilidade do particular acionar o Estado por ato danoso provindo de agente político (...); 3) o artigo referente a essa matéria deveria ser interpretado de forma a tornar passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário os atos danosos praticados por agentes de quaisquer dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É evidente que uma interpretação literal, e não constitucional, do texto da *norma maior*, por certo, intenta obstruir o entendimento que ora se expressa.

---

<sup>2</sup> Assim dispõe o texto constitucional:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....  
§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.  
.....”

Conclui-se, então, que por interpretação não apenas extensiva, mas constitucional, o art. 37, *caput*, §6º, da CF/88, representa mais um fundamento na defesa da responsabilidade objetiva do Estado por atos legislativos. *Objetiva* sim, pois prescinde da comprovação de culpa do agente – extraído justamente da ressalva ao direito de regresso.

## **6 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR LEIS INCONSTITUCIONAIS. NECESSIDADE DE PRÉVIA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

Autores há, como Diógenes Gasparini (1995, p. 593), que admitem a reparação do dano causado por lei inconstitucional, fazendo-a, entretanto, na qualidade de exceção à regra da irresponsabilidade, afirmando, inclusive, que “fora dessa hipótese, o que se tem é a não-obrigação de indenizar”. Outros autores admitem ser a *inconstitucionalidade declarada* um pressuposto ao dever de indenizar do Estado – *sucessivamente* com a lei de efeitos concretos (CASTRO, 1997, p. 62). Sem os dois pressupostos acumulados não haveria dever de indenizar.

Embora seja quase unânime na doutrina pátria - a exceção, conhecida, de Hely L. Meirelles (1995) - que o dano causado por lei inconstitucional implica em responsabilidade patrimonial do Estado, Cahali (1996, p. 666) afirma que este tipo de dano “não participa do cerne do ato legislativo danoso, pois este pressupõe o exercício regular da atividade do legislador”.

Abre-se, em tempo, a discussão, que logo se fará, a respeito da responsabilidade do Estado por lei constitucional.

Cahali (1996, p. 666) compreende que deva o Estado arcar com o ônus de indenizar por eventual prejuízo provocado pela aplicação de “lei que não é lei” (RTJ 2/121).

Maria Emília M. Alcântara (1988, p. 66) acredita ser a inconstitucionalidade ou constitucionalidade da norma irrelevante para a aferição da reparação de dano, bastando o prejudicado provar a materialidade do dano e o nexo de causalidade – a ligação material - deste com a conduta do agente.

Ora, em se admitindo que, no intento de receber a indenização, basta à vítima comprovar o dano e demonstrar a relação causa-efeito entre este e a conduta do agente, pugna-se pela responsabilidade extracontratual, objetiva e patrimonial do Estado. Não há “autoridade” ou “soberania” que impeça a referida reparação, já que fundada no Princípio da Legalidade, constitucionalmente assegurado, que exige deva estar a conduta do legislador dentro de limites fixados pelo texto constitucional.

Os limites a que se refere não são apenas de ordem formal, isto é, não se referem apenas ao procedimento legislativo previsto pela Constituição. São principalmente limites de ordem material, relativos a princípios e valores reconhecidos constitucionalmente por representarem os ideais, os objetivos e finalidades maiores de nossa sociedade. Deve, pois, a conduta do legislador estar de acordo com a consciência social, com os anseios da sociedade, de modo a apresentar-se legítima.

É evidente que, em a conduta inconstitucional, seja formal ou materialmente, prejudicando a totalidade da sociedade – o que é verificável quando não há legitimidade – não há que se falar em reparação de danos. A sociedade como um todo arcou com o prejuízo, não havendo, portanto, dano especial a ser recuperado. O legislador deve retirar a

norma do Ordenamento Jurídico, revogando-a, independentemente da suspensão determinada pelo Judiciário.

Questão relevante sobre o assunto diz respeito a saber-se se para que uma norma inconstitucional enseje reparação de danos deva ou não preceder-se à decisão desta ação de reparação a *declaração de inconstitucionalidade da lei*.

Maria Emília M. Alcântara (1998) admite ser desnecessária a prévia declaração de inconstitucionalidade da norma, vez que não é a licitude ou ilicitude da conduta que importa, mas a ligação desta com o dano sofrido.

Ressalte-se, entretanto, que a maioria dos autores pesquisados defende a necessidade prévia de declaração da inconstitucionalidade do ato legislativo feita, inarredavelmente, pelo órgão competente, isto é, pelo tribunal adequado. Assim, para que se admita a responsabilidade em razão de lei inconstitucional, deve esta lei, em face do controle concentrado de constitucionalidade, feito pelo Supremo Tribunal, ser declarada inconstitucional, não podendo, pois, diante da própria ação de reparação de danos, o ofendido indicar, de forma incidental, a inconstitucionalidade da norma.

A autora filia-se à maioria, embora, em conseqüência, vislumbre que se torna a ação de reparação limitada a uma condição de procedibilidade quando o dano tem por fundamento lei inconstitucional, o que não ocorre com a ação de reparação quando o dano é decorrente de lei constitucional. Há aí uma aparente contradição que ainda não se conseguiu vencer.

Como exemplo concreto da necessidade de declaração prévia da inconstitucionalidade, tem-se a seguinte decisão do TRF da 4ª região:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SISTEMAS DE POUPANÇAS, CAPTAÇÃO E GARANTIA DE POUPANÇA. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO FEDERAL POR ATO LEGISLATIVO. REQUISITOS. ESTADO DE DIREITO. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. UNICIDADE DO PODER ESTATAL. EXCLUSÃO DA LIDE. NATUREZA DA DECISÃO. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. AVALIAÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL. IMPROVIMENTO AO AGRAVO. 1. - Cabível interposição de agravo de instrumento contra exclusão de litisconsorte por ilegitimidade passiva, em aplicação ao princípio da fungibilidade recursal, visto descaracterizados erros grosseiros ou má-fé e jurisprudência divergente quanto à via adequada ao ataque de 'decisum' com caráter sentencial, para uns; de natureza interlocutória, para outros. 2. - É matéria de competência legislativa privativa da União federal os sistemas de poupança, captação e garantia de poupança (art. 22, XIX da CF de 1988). 3. - No âmbito publicista, afirmou-se a responsabilidade do Estado (adaptada a partir do ramo Privado) por danos de seus representantes causados a terceiros, mesmo sem culpa. 4. - Dita responsabilidade não se restringe ao poder Executivo mas se estende também aos Atos Legislativo não ungidos pela Constituição porque ferem a sociedade que a reconhece e por ela se rege, não se compreendendo o Estado puna aos infratores e se subtraia, impunemente, ao cumprimento de sua Lei Básica, mesmo porque, provindo tais atos de órgãos colegiados, impossível Ulterior ação regressiva contra esses servidores públicos ('latu sensu'), ocasionadores culposos de edição de ato inconstitucional (Juary C. Silva), na forma do decidido pelo STF (RE nº 8.889, 1ª Turma, votação unânime, em 19.07.48). 5. - São requisitos a verificação da responsabilidade: (a) declaração de inconstitucionalidade; (b) dano concretamente causado ao cidadão e (c) nexu de causalidade. Indemonstrado aquele primeiro, no caso. 6. - Negado provimento ao agravo. (AG 90.04.16875-3,

Ainda quanto ao dano advindo de lei, autores há que consideram que a responsabilidade do Estado por atos legislativos configura-se apenas quando o dano é resultante direto da lei – como se verifica nas leis de efeitos concretos. Se, porém, o dano fosse consequência da aplicação da lei – feita por agente administrativo – a responsabilidade do Estado seria por ato administrativo, indubitavelmente objetiva.

Seja como for, a responsabilidade, nestes casos, é do Estado e será aferida objetivamente, isto é, com a mera comprovação do dano e de sua conexão com a atitude do agente – irrelevante se é lícita ou ilícita, administrativa ou legislativa.

Conclui-se, então, que o Estado responde objetivamente por dano causado mediante lei inconstitucional, desde que seja este dano especial, ou seja, que não atinja toda a sociedade, seja injusto e tenha ligação direta com a lei e/ou sua aplicação. O legislador – em sentido amplo – deve, em nome da preservação do Estado Democrático de Direito, ater-se aos limites que legitimam sua autoridade.

## **7 LEIS CONSTITUCIONAIS QUE PROVOQUEM PREJUÍZO A PESSOA OU GRUPO IDENTIFICÁVEIS PODE SER CAUSA DE AÇÃO DE REPARAÇÃO? A LEI DE EFEITOS CONCRETOS E AS CONSEQUÊNCIAS DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO EM DETERMINADAS SITUAÇÕES.**

Muitas das observações que poderiam ser encontradas aqui já foram, ao longo do trabalho, expostas como forma de fundamentação e concretização de algumas afirmativas feitas em face dos itens anteriores.

Inicia-se este, embora já com a certeza da resposta e com a segurança de sua prévia fundamentação, com os questionamentos: somente leis com o vício da inconstitucionalidade, que provoquem prejuízo especial, são passíveis de ensejar a responsabilização objetiva do Estado? É apenas o vício da inconstitucionalidade que é capaz de gerar a responsabilidade? A responsabilidade por fatos ilícitos é a única possível? Há como responsabilizar o Estado em função de lei material e formalmente constitucional?

Ficou claro, espera-se, que não é propriamente a inconstitucionalidade da lei que gera o dever de indenizar. O principal pressuposto da responsabilidade objetiva do Estado por atos legislativos é o prejuízo especial - e sua ligação com a conduta do agente.

Mas em que consiste este prejuízo especial? Sobre ele ensina Maria Emília M. Alcântara (1998, p. 65):

... especialidade do prejuízo não significa sacrifício de um só, mas sim incidência desigual e grave de uma lei geral e abstrata sobre um cidadão ou grupo de cidadãos. Para ser especial, a incidência não tem necessariamente de ser individual.

Não se está a afirmar aqui que a lei não possa impor ônus ou limitações ou mesmo aumentar as já existentes. É evidente que pode. Não fosse assim, a regulamentação de um tributo, embora previsto constitucionalmente, seria motivo para centenas de milhares, senão alguns milhões, de causas no Judiciário exigindo reparação por “sacrifício” imposto em benefício da totalidade da sociedade – vez que é a principal fonte de arrecadação do Estado para a consecução de seu fim, qual seja, o bem comum – e um prejuízo ao patrimônio de uma pequena parcela de administrados.

A instituição ou aumento de impostos, observadas as restrições constitucionais, é encargo comum, normal e necessário da vida em sociedade.

Fala-se, outrossim, em sacrifício anormal. Sacrifício que não é razoável ao administrado arcar. Sacrifício, portanto, diverso da mera limitação imposta por lei ou em razão do poder de polícia.

A limitação, é válido afirmar, não deve ser a ponto de prejudicar enormemente o exercício de dado direito, sob pena de configurar-se em sacrifício.

Exemplo utilizado na doutrina é a criação de determinada reserva florestal, abarcando a totalidade, ou quase totalidade, de algumas propriedades rurais, impedindo a exploração extrativista ou agropecuária. A utilização econômica do bem foi basicamente derogada, o que *sacrificou* o direito de propriedade de algumas pessoas.

Embora se possa confundir o caso com a desapropriação indireta, ele serve ao menos para demonstrar o dano injusto, o sacrifício de determinado grupo de pessoas em função do benefício coletivo.

Outra situação concreta que se pode demonstrar seria uma lei que criasse o monopólio do Estado sobre determinada atividade, segundo os moldes constitucionais, e prejudicasse pessoas que dela fizessem exploração.

Tais exemplos servem bem para demonstrar o que se denomina de lei de efeitos concretos.

As leis de efeitos concretos são aquelas “que *por si só* restringem ou eliminam direitos de um grupo particularizado de indivíduos, causando-lhes dano certo, especial e anormal” (ALCÂNTARA, 1998, p. 62)..

Um último exemplo que parece ser importante citar diz respeito à gratuidade da certidão de nascimento. A Constituição Federal de 1988, em face do art. 5º LXXVI, e a Lei 9.812/99 asseguram a gratuidade do registro de nascimento, cuja expedição, então, independe do pagamento de taxas pelos reconhecidamente pobres.

É notório que milhões de brasileiros não possuem o registro de nascimento por não terem condição de pagar por sua expedição. A obtenção da certidão apresenta-se como um direito fundamental. É documento indispensável ao exercício da cidadania (PINTO, 2000, p. 9 e ss.). Sem ela não há como retirar documentos básicos, como o registro de identidade e, por conseguinte, o título de eleitor ou carteira nacional de trabalho. É, portanto, evidente o benefício que a lei trouxe.

O serviço prestado pelos cartórios configura-se como delegação do poder público - pela própria relevância social que apresenta.

A questão diz respeito às consequências econômicas para os cartórios. É sabido que a maior parte de seus rendimentos era/é obtida pela expedição de certidões de nascimento e óbito que a norma – a Constituição e a lei 9812/99 – por sua vez, impediu a cobrança para a grande massa que dela precisa.

É inegável o prejuízo que daí advirá, sendo que, pelo sacrifício que os cartórios hão de suportar, têm eles o direito de requer perdas e danos ao Estado em função de lei, que é plenamente constitucional.

Vê-se, então, que a responsabilização civil do Estado é perfeitamente cabível diante de fato lícito, qual seja, a lei constitucional, desde que esta gere sacrifícios especiais e anormais. O princípio da igualdade entre os administrados – equidade na distribuição dos encargos sofríveis – exige que seja o prejuízo reparado.

Não se pode negar que os sacrifícios econômicos para o Estado em função de reparação deste porte sejam grandes. Acredita-se, entretanto, que ao invés de, por este motivo, negue-se o Estado à responsabilidade, deve, outrossim, reorganizar-se de modo que ele próprio proceda diretamente à expedição de tais documentos.

## **8 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO QUANDO DA OMISSÃO NA FEITURA DE LEIS VOLTADAS AOS DIREITOS/GARANTIAS.**

Quanto à omissão legislativa, a análise deve ser diferenciada. Aqui não se pode admitir que vigore a responsabilidade patrimonial objetiva do Estado.

O fundamento para tal afirmativa é razoável: não basta que o prejudicado comprove o dano e indique, de forma genérica, a falta do serviço público – em sentido amplo (CASTRO, 1997, p. 56 e ss.).

Não basta, portanto, que em face do falecimento de alguém dentro de um hospital público, provando-se o dano – o falecimento – simplesmente se afirme, de forma genérica, a falta de atendimento completo ou adequado.

Deve o interessado comprovar esta falta, demonstrando cabalmente a negligência do serviço, ou mesmo a intenção do agente em não atender, independentemente das conseqüências.

Assim, a mera falta de policiamento, a falta de efetivo policial – ou o seu despreparo – igualmente, não possibilita o ressarcimento, quando de sua afirmação genérica. Deve, portanto, o prejudicado especificar, provar a culpa, *lato sensu*, do serviço ou do servidor.

A responsabilização, nestas hipóteses, só faz sentido se o agente omite-se no cumprimento de um dever – de onde segue prejuízo injusto que pode ou não ser anormal – o que deve ser provado por meio da verificação da culpa (anônima ou não) (CASTRO, 1997, p. 56).

Transpondo-se para o âmbito legislativo: se o legislador não cumprir com o seu dever constitucional de regulamentar dispositivos constitucionais que prevêm determinados direitos, em sua falta provocando prejuízo, poderá a vítima, comprovando a omissão do serviço, não bastando a mera afirmação, requerer indenização pelos danos decorrentes.

Questionando sobre o momento em que surge para o particular, em face da omissão do legislador, o direito à indenização, Maria Emília M. Alcântara (1988) afirma que, em não havendo prazo previamente fixado, deve o prejudicado aguardar tempo razoável, equiparando o tempo consumido por procedimento legislativo correlato à situação semelhante. Exaurido este tempo, poderá o prejudicado requerer a indenização pelos danos sofridos.

Conclui-se que a responsabilidade civil do Estado em razão da omissão de Legislativo

quanto à regulação de direitos/garantias subjetivas, não deve ser feita nos exatos moldes da responsabilidade objetiva, vez que se deve comprovar o não cumprimento do dever por parte do agente.

## **CONCLUSÃO**

Não se pode negar a responsabilidade civil do Estado quando suas atividades representem sacrifício a indivíduos ou grupos identificáveis, bastando que para a obtenção da reparação o prejudicado comprove o dano e o liame material entre este e a atitude do agente.

A responsabilização civil deve abranger todas as atividades do Estado, não se admitindo, em face de uma Constituição que pugna pela concretização do Estado Democrático de Direito, que existam atividades que, em nome da soberania que lhes qualifica, sejam imunes à responsabilização.

A soberania é qualidade do poder; o poder é elemento do Estado; o Estado encontra-se sob a égide do Direito; o Direito exige a responsabilização dos que prejudiquem direito alheio; a soberania não justifica a defesa da irresponsabilidade estatal.

A responsabilidade estatal deve ser unitária, incluindo em seu âmbito os atos do Executivo, do Judiciário e do Legislativo.

Tanto leis inconstitucionais, quanto leis constitucionais permitem a responsabilização do Estado, desde que gerem prejuízo especial e anormal, sacrifício, dano injusto que desequilibre a distribuição dos encargos decorrentes das atividades estatais entre os administrados.

A omissão legislativa também gera obrigação de indenizar, desde que comprovada, pelo prejudicado, a falta/culpa do serviço.



## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos e jurisdicionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

CASTRO, Guilherme Couto de. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 10. ed. rev e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1996, 2v. v. II.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zarella. **Direito administrativo**. 10. ed. atual com a EC nº 19, de 4-6-98 (Reforma Administrativa). São Paulo: Atlas, 1998.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. ampl e atual. com a EC nº 19 (Reforma Administrativa). São Paulo: Atlas Jurídico, 1999.

MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Didática, 1998.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral; anotações e temas polêmicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PORTO, Mário Moacyr. Responsabilidade civil do Estado, atos legislativos e atos judiciais. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.329, p.131-134, jan./mar. 1995.

RIBEIRO, Fávila. **O problema da responsabilidade no governo democrático moderno**, Fortaleza: [s.n], 1965.

\_\_\_\_\_. **A constituição e a realidade brasileira.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral.** 5 ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

STERMAN, Sônia. **Responsabilidade do Estado:** Movimentos multitudinários: saques, depredações, fatos de guerra, revoluções, atos terroristas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

TELLES, Antônio A. Queiroz. **Introdução ao direito administrativo.** [S.l.]: Revista dos Tribunais, 1995.

VICENTINI, Marcelo. A obrigação de indenizar na extracontratualidade. In: MEDEIROS, Antonio Paulo C. (Org.) **O ensino jurídico no limiar do novo século.** Faculdade de Direito da PUCRS, edição comemorativa do cinquentenário (1947/1997). Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

VIEIRA NETTO, J.R. **O risco e a imprevisão:** duas tendências no âmbito da responsabilidade civil. Coordenação: Instituto dos Advogados do Paraná, Edição póstuma. Curitiba: Juruá, 1989.