

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE-UNIPACE

“A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DECORRENTE DA FUNÇÃO LEGIFERANTE”

Tatiane Teixeira Carvalho Meira¹

Profa. Lídia Andrade Lourinho²

RESUMO

A Responsabilidade Civil do Estado apresenta-se como um tema bastante atual e de grande relevância política e social, por repercutir no domínio jurídico dos cidadãos e na proteção de seus direitos fundamentais, diante da obrigatoriedade do Estado em reparar os danos causados por atuações danosas de seus agentes. Dentro da Responsabilidade Civil do Estado, tema já pacificado na doutrina e jurisprudência, o presente trabalho apresenta uma nova modalidade de responsabilização do Estado, demonstrando como o Estado poderá também ser responsabilizado em decorrência da sua Função Legiferante. Neste estudo abordam-se as hipóteses já pacificadas pela doutrina e jurisprudência dominantes no âmbito nacional que admitem a Responsabilidade Civil do Estado decorrente da função legiferante. Nesse sentido, são apresentados os principais entendimentos favoráveis e contrários acerca da responsabilização do Estado legislador, diante dos variados entendimentos sobre o assunto, com a finalidade de simplificar o entendimento e a aplicação do referido instituto. Conclui-se que a incidência da responsabilização do Estado decorrente da função legiferante pode ocorrer em face de atos normativos constitucionais ou inconstitucionais, não sendo necessário que a ilicitude do ato esteja caracterizada para a aferição da responsabilidade e pode advir também em decorrência de uma omissão legislativa. O certo é que, na responsabilização do Estado legislador, se observa também uma estreita relação com o dever-se de bem legislar, atribuído ao parlamentar no exercício da sua função legiferante.

¹ Tatiane Teixeira Carvalho Meira; Advogada. Especialista em Gestão Pública com foco em Gestão Ambiental pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro (2011). Supervisora da Consultoria Técnica Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Capacitação em Ciência da Legislação e Legística pelo Instituto de Ciências Jurídico Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. tatiane.carvalho@al.ce.gov.br.

² Lídia Andrade Lourinho; Doutora em Saúde Coletiva. Lidiandrade67@gmail.com

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Estado Legislador; Função Legiferante do Estado; Atos Legislativos.

1 INTRODUÇÃO

A Responsabilidade Civil é um instituto oriundo do direito privado e sua conceituação está relacionada ao cumprimento de obrigações, uma vez que o dever de indenizar surge quando se descumpre obrigações previstas em lei (responsabilidade extracontratual) ou previstas em um acordo de vontades (responsabilidade contratual).

De modo geral, a responsabilidade civil pressupõe que aquele que cause um dano a outrem se responsabilize por esse dano e assuma os encargos decorrentes da ação ou da omissão danosas (Silva, 1985).

Com a evolução da Responsabilidade Civil, este instituto foi estendido ao direito público, portanto, ao Estado, fazendo surgir a Responsabilidade Civil do Estado, fundamentada no princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, com o objetivo de proteger os direitos e interesses dos administrados, obrigando os órgãos públicos e demais entes estatais a repararem os prejuízos causados aos cidadãos, decorrentes de atuações danosas praticadas por seus agentes públicos (Hesse, 1988).

No âmbito do Poder Legislativo, em relação ao exercício da função típica de elaboração das leis, ainda causa estranheza responsabilizar civilmente o Estado, uma vez que este é o próprio criador do Direito, e é por essa razão, que predomina no ordenamento jurídico brasileiro a regra da irresponsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante, de acordo com o texto do Voto da Ministra Carmem Lúcia, no Recurso Extraordinário n. 486.825/RJ perante o STF em 6 de setembro de 2006.

No entanto, essa regra vem sendo superada, levando-se em consideração a nova tendência da doutrina e da jurisprudência brasileiras que, inspiradas pela Teoria da Responsabilização do Estado Legislador, admitida no âmbito dos países detentores de legislações mais aprimoradas, como é o exemplo do Reino Unido, passou a admitir, mesmo que à título de exceção, a referida responsabilização do Estado legislador.

A recentidade, no Brasil, da Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Legiferante, merece ainda mais estudos sobre as variadas possibilidades que ensejam o seu enquadramento, merecendo uma sistematização doutrinária e jurisprudencial, a fim de contribuir para o desenvolvimento da crítica científica do referido Instituto, bem como para a evolução e a credibilidade da instituição do Parlamento.

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Legiferante, a partir do estudo das teorias já pacificadas que legitimam esse instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 - Da Responsabilidade Civil à Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

O Instituto da Responsabilidade Civil tem sua origem no direito civil (direito privado) e posteriormente, foi estendido a outros ramos do direito. Seus conceitos e aplicações evoluíram ao longo do tempo, partindo da obrigação de reparar, com base na clássica teoria da culpa, para a Responsabilidade Civil sem culpa ou objetiva, baseada na teoria do risco criado, pela qual o prejudicado terá direito ao ressarcimento, independente da comprovação da culpa do agente (Luvizotto, 2015).

No direito público, ramo do direito composto pelas normas de natureza pública que disciplinam as relações em que o Estado se faz presente, as teorias que passaram a justificar a responsabilidade do Estado também evoluíram.

A concepção de Estado de Direito, que estabelece a submissão de todos ao primado da lei, implica também a submissão do próprio Estado, mesmo que este ente, seja o responsável pela edição daquela.

Inicialmente, com a Teoria Civilista da Culpa Individual, passou a ser admitida a responsabilidade subjetiva do Estado, ou seja, a responsabilidade oriunda da culpa dos agentes públicos, portanto, sendo necessário identificar o agente causador do dano, provar a conduta danosa do agente e o nexo de causalidade (Meirelles, 1991).

Posteriormente, com a Teoria da Culpa Anônima, também baseada na responsabilidade subjetiva, a responsabilidade do Estado dispensou a identificação do agente

causador do dano, bastando provar a falha na prestação do serviço público, independente da culpa do agente (Azevedo, 1990. p. 273).

Com o surgimento de uma nova realidade produtora de danos e devido às sucessivas respostas legislativas à esta realidade, principalmente após a edição do Código de Defesa do Consumidor de 1990, surgiu a Teoria do Risco, instituindo o risco da atividade como novo fundamento para a Responsabilidade Civil.

Embora o Novo Código Civil de 2002 continue adotando a Teoria da Culpa como regra geral da Responsabilidade Civil, o parágrafo único do artigo 927, consagra a Responsabilidade Civil baseada no risco, ou seja, independentemente da culpa do agente, admitindo a responsabilidade de indenizar quando a lei determinar ou quando a atividade do agente público, por sua natureza, criar riscos aos administrados (Código Civil, 2002).

Assim, o novo Código Civil, de 2002, no seu art. 927, e seu parágrafo único, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o princípio genérico da responsabilidade civil objetiva:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. 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.

Com isso, o novo Código Civil passa a adotar um sistema misto, prevendo as duas modalidades de responsabilidade civil: a responsabilidade civil subjetiva e a responsabilidade civil objetiva.

A normatização existente sobre a Responsabilidade Civil extracontratual do Estado está concentrada em disposições da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002, respectivamente descritos a seguir:

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 (Constituição Federal de 1988).

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo (Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Sendo assim, a Responsabilidade Civil do Estado configura-se como a síntese das imputações dos entes políticos - União, Estados, Municípios e Distrito Federal – decorrentes das condutas praticadas por seus agentes, conforme o disposto no art. 37, §6º da Constituição Federal, prestigiando o modelo de justiça democrática e fazendo subsistir o equilíbrio e a estabilidade entre os poderes do Estado.

2.2 –A Responsabilidade Civil do Estado Subjetiva e Objetiva

A Responsabilidade Civil do Estado refere-se à obrigação dos órgãos públicos e demais entes estatais em reparar os danos causados a terceiros, em decorrência dos atos unilaterais, comissivos ou omissivos, lícitos ou ilícitos, que seus agentes causarem no exercício da função pública, uma vez que estes atuam como prepostos do Estado (Cavaliere Filho, 2008, 2023).

O Estado terá responsabilidade subjetiva quando for demonstrado o dano provocado pelo agente público e o nexo causal existente entre o ato e o prejuízo sofrido pelo

administrado. Neste caso, a culpa do Estado será aferida na mesma medida de apuração da culpa de um particular (Código Civil de 2002, art. 43).

Nesta hipótese de incidência, sendo o Estado responsabilizado, terá este o direito de pleitear Ação de Regresso contra o agente público causador do dano, podendo ainda, a incidência da responsabilidade ser afastada com a ocorrência de caso fortuito ou força maior, estado de necessidade ou culpa exclusiva da vítima (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, § 6º).

No entanto, desde a Constituição Federal de 1946, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a responsabilidade objetiva do Estado como regra, dispensando a comprovação da culpa e da ilicitude da conduta do Estado na configuração da obrigação de reparar os danos causados a terceiros (Pereira, 1996).

A responsabilidade objetiva do Estado por sua vez, é justificada em razão da condição diferenciada que este possui em relação aos particulares, gozando de inúmeras prerrogativas assecuratórias do interesse público e, por esta razão, não poderia o Estado receber o mesmo tratamento conferido aos particulares na constatação da responsabilidade civil.

Quanto à responsabilidade civil extracontratual do Estado por atos praticados pelo Poder Legislativo, a regra ainda é a irresponsabilidade civil do Estado legislador, no entanto, essa regra tem sido excetuada em algumas circunstâncias, as quais serão vistas adiante.

Ab initio, o tema da responsabilidade civil do Estado em decorrência da função legiferante, surge pacificado com o singular entendimento da jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016. p 789):

Trate-se de dano resultante de comportamentos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil. A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas

que o representam no exercício da parcela de atribuições estatais. E a responsabilidade é sempre civil, ou seja, de ordem pecuniária.

O art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, seguindo o entendimento estabelecido desde a Constituição de 1946, disciplinou a responsabilidade objetiva do Estado, com base na teoria do risco administrativo, bem como disciplina a responsabilidade subjetiva do agente público (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Com a adoção da Teoria da Responsabilidade Objetiva, leva-se em consideração que o Estado, ao realizar suas funções, promove benefícios à sociedade, mas também possui potencial para promover danos aos administrados.

Atente-se que o Estado deve atuar exclusivamente dentro dos limites impostos pela lei, sendo essa legalidade, uma salvaguarda dos direitos individuais dos administrados (Gomes Canotilho, 2019).

Portanto, se a atuação do Estado causar danos ao particular, configura-se o dever de indenizar do Estado, a fim de que seja restabelecido o equilíbrio da relação Estado x Particular.

Na responsabilidade objetiva o dano e a sua reparação independem da culpabilidade do agente público, surgindo a obrigação de indenizar exclusivamente do fato danoso, embora permaneça a exigência da comprovação da conduta, do dano e do nexo causal, uma vez que no Brasil, adotou-se a Teoria do Risco Administrativo, transferindo ao Estado o ônus de provar as causas excludentes de sua responsabilidade, sendo elas: a culpa da vítima, a culpa de terceiros ou o caso fortuito e a força maior (Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo. 2023).

Ainda, de acordo com o artigo 188, inciso I, do Código Civil, se o agente público praticar o ato em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido, ainda que o ato venha a causar danos a outrem, o ato praticado não será considerado ilícito e consequentemente não haverá a obrigação de indenizar (Código Civil de 2002).

No entanto, o agente estatal deverá sempre agir dentro dos limites da razoabilidade, sem extrapolar os direitos a ele conferidos, uma vez que o excesso praticado e o desvio de finalidade são caracterizadores de conduta ilícita e, portanto, indenizável.

Em regra, o ato estatal passível de indenização deverá ser ilícito, mas, excepcionalmente, o Estado também responderá por atos advindos de condutas lícitas, quando exista expressa previsão legal ou quando o ato estatal gerar ao particular um sacrifício especial, injusto, anormal e excepcional.

Nesse sentido é o entendimento do jurista português Diogo Freitas do Amaral (Amaral, 2000):

Outros casos há, ainda, em que a Administração, não praticando nenhum acto ilegal nem executando nenhuma operação material ilícita, incorre mesmo assim no dever de indenizar prejuízos emergentes da sua actuação: é o que acontece, designadamente, com os danos provocados pelo risco inerente ao exercício de certas actividades especialmente perigosas (por ex., exploração de um paiol de pólvora militar), e bem assim como os actos lícitos que imponham aos particulares formas de sacrifício especial dos seus direitos.

Assim sendo, a responsabilidade extracontratual do Estado em regra é decorrente de atos ilícitos, mas também de atos lícitos, desde que a obrigação seja prevista em lei ou advenha de situação jurídica irrazoável e injusta ao administrado. No entanto, para a obrigação de indenizar existir, além do ato lícito ou ilícito, o prejudicado deverá comprovar a existência de um dano efetivo e o nexo causal entre eles (Willwman, 2007).

Importa saber também, que a responsabilidade civil do Estado pode ocorrer em decorrência de atos comissivos, que são aqueles que implicam uma atuação positiva do Estado, ou pode decorrer de atos omissivos, que são aqueles que implicam uma ação negativa, ou seja, quando o Estado deveria agir e não o fez.

A jurisprudência brasileira, sob o argumento da teoria do risco, entende ser possível a responsabilidade objetiva do Estado advinda de um ato comissivo ou omissivo.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Celso de Mello Filho (2017. p. 2), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.024.109/MG, asseverou que:

Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado (...)

No entanto, quanto aos atos omissivos do Estado, a doutrina não é uníssona e adota posicionamentos distintos.

O entendimento levantado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2000) ensina que nos casos de atuação omissiva do estado, a responsabilidade será subjetiva, uma vez que a omissão do Estado não gera uma ação danosa e sim uma atuação ilícita por ter sido negligente e, portanto, culposa.

Explicam ainda que o artigo 37, §6º da Constituição Federal ao se reportar aos danos causados a terceiros, restringe a responsabilidade objetiva aos atos comissivos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 1031) sustenta que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumprir o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Guilherme Couto de Castro (2000) e Sérgio Cavalieri Filho (2008; 2020) defendem um segundo posicionamento, no qual, nos casos de omissão do Estado, se esta for relacionada ao descumprimento do dever genérico de ação, a responsabilidade será subjetiva.

No entanto, se a omissão do Estado for específica, ou seja, se o Estado descumpre um dever jurídico específico, a responsabilidade será objetiva.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 786), levanta um terceiro posicionamento, entendendo que o Estado também deverá ser responsabilizado por sua atuação omissiva, sendo esta responsabilidade também objetiva, uma vez que o artigo 37, §6º da Constituição Federal não tratou as atuações comissivas e omissivas de forma diferenciada:

Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração, vale dizer, da responsabilidade sem culpa pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins.

Em concordância com o posicionamento de Hely Lopes Meireles, o jurista Flávio de Araújo Willwman (2007, p.183) assevera que:

Poder-se-ia dizer e argumentar que o artigo 43 do Código Civil de 2002 apenas se refere a “atos” danosos causados por agentes públicos, o que excluiria as omissões. Todavia, além de a omissão administrativa ser um fato jurídico que decorre da ausência de um dever jurídico de agir e, portanto, equipara-se a um ato ilícito, cumpre dizer que a se conferir ao artigo 43 uma interpretação restritiva, o mesmo estaria inquinado do vício de inconstitucionalidade material, tendo em vista que restringiria o campo de incidência da regra expressa no artigo 37, §6º, da CRFB/88, que apenas alude ao dever de indenizar das pessoas jurídicas de direito público em razão de “danos”

causados por seus agentes, nada exteriorizando se tais danos advêm de ação ou omissão estatal.

Ainda, Odete Medaur (2005) segue o mesmo posicionamento ao ensinar que:

Informada pela “teoria do risco”, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como “responsabilidade objetiva”. Nessa linha, não mais invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexô causal ou nexô de causalidade. Deixa-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexô de causalidade, o Estado deve ressarcir.

Assim, a jurisprudência brasileira encontra-se em consonância com o entendimento levantado pela doutrina de Hely Lopes Meireles, Flávio Araújo Willeman e Odete Medaur, no sentido de adotar a responsabilidade objetiva do Estado nos casos de danos causados por agentes públicos advindos de ação ou omissão do estado.

2.3 - A relação da Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Legiferante com o dever-ser de bem legislar

Antes de tratar da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado decorrente da Função Legiferante, é importante compreender um pouco mais sobre a função legislativa e a relação do parlamentar com essa função.

Normalmente tem-se uma visão equivocada sobre a soberania do parlamento e a discricionariedade do legislador, entendendo que o Parlamentar possa legislar da forma que ele bem queira, podendo decidir livremente sobre a tomada da decisão legiferante, quando na verdade, essa circunstância é relativa.

É relativa porque a discricionariedade do exercício da função legislativa também encontra limites que devem ser observados, como a constitucionalidade da matéria, as regras de competência de iniciativa, a conformidade ao regimento interno e as normas do processo legislativo (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Segundo Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas (1995), a atividade legislativa encontra limites formais e materiais por ser uma atividade vinculada ao ordenamento constitucional.

Mas existem ainda outras circunstâncias e limites que também devem ser atendidos e atendidos primordialmente. Para tanto, faz-se necessária a compreensão de que o parlamentar exerce uma função de representação pública.

O Estado, como pessoa jurídica de direito público que é, manifesta sua vontade através de seus órgãos - órgãos que são criados com a finalidade de desempenharem as funções do Estado, agindo por intermédio de seus agentes públicos (Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas, 1995).

O termo “agentes públicos” corresponde às diversas categorias, independente da forma da investidura no cargo e da natureza da vinculação que o agente público tenha com o Estado. Maria Emília Mendes Alcântara (1988, p. 25), assevera que: “não há que se indagar a que título essa função é exercida pelo agente público; o que importa é fixar a natureza do ato lesivo; se for decorrente de atividade estatal impõe-se o dever de indenizar”.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em palestra de encerramento do II Curso de Direito e Processo Administrativo promovida pelo Superior Tribunal Militar em 2015, fortalece esse entendimento, quando diz: “O poder não é dado em homenagem ao sujeito: é um meio, um instrumento para que a autoridade satisfaça o interesse público” (disponível em: <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/4887-bandeira-de-mello-afirma-que-o-poder-da-autoridade-deve-estar-a-servico-do-interesse-publico>).

Qualquer cidadão que receba a função legiferante, com seus respectivos deveres específicos de prover as tarefas impostas pelo bem comum e pela organização do poder político constitucionalmente estabelecidos, deverá ser responsável pelo cumprimento destes deveres e de fazer o necessário para os cumprir.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2019):

No âmbito político-constitucional e jurídico-constitucional é importante “tomar a sério a responsabilidade”, ou, por outras palavras, “ter o sentido de

responsabilidade”, porque no exercício de cargos políticos (e de um modo geral de cargos públicos), importa realçar o próprio *exercício de responsabilidade* que o cumprimento de tarefas e deveres importa.

Em virtude disso, a função legiferante do parlamentar, não é simplesmente legislar, porque o parlamentar recebe o poder legiferante para realizar o seu dever-ser de bem legislar.

2.4 - Argumentos que defendem a irresponsabilidade estatal decorrente da função legiferante

Na evolução da teoria da *Responsabilidade Estatal*, referido instituto era vinculado somente à atividade administrativa, sendo posteriormente expandido, face ao desenvolvimento da doutrina e da jurisprudência, para considerar a possibilidade de responsabilização estatal advinda de prejuízos decorrentes da função legiferante.

A ideia de responsabilizar o Estado por sua função legislativa surge da necessidade de alinhar sua atuação aos princípios constitucionais da legalidade, da igualdade e da justiça social. Essa concepção tem como precursor Léon Duguit (1930), que defende o Estado como garantidor do Estado de Direito e, portanto, responsável pelas consequências decorrentes de seus atos legislativos.

Na atualidade, apesar dos avanços, ainda prevalece no ordenamento jurídico brasileiro a irresponsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante (Di Pietro, 2000). A razão dessa realidade dá-se tanto pela inexistência de normas garantidoras expressas, como pelas críticas que pretendem justificar a referida irresponsabilidade, fazendo com que a responsabilidade seja admitida apenas em caráter de exceção.

Diversos argumentos foram levantados para justificar a irresponsabilidade do Estado decorrente da sua função legiferante. Os principais deles são:

O argumento de que a lei é um ato de soberania, conforme Rui Medeiros (1992, p. 30), indica que é próprio da lei a sua soberania de se impor a todos, não se admitindo reclamar alguma compensação. Somente o legislador e não o poder judiciário poderá apreciar eventual compensação, de acordo com as necessidades e os recursos do Estado.

Cumprir lembrar que essa soberania aplicada à lei se referia à época dos Estados absolutos e despóticos, para afastar o dever de indenizar, uma vez a soberania era relacionada ao poder de legislar (Luvizotto, 2015).

Referida crítica não mais prospera face à amplitude dada ao conceito de soberania, não sendo a lei, o único ato a expressar soberania (Menezes, 1999).

O poder soberano do Estado é uno, portanto, toda forma ou conteúdo dos atos do Estado são oriundos do mesmo poder, respondendo o Estado por seus atos administrativos, jurisdicionais ou legislativos (Marisa Helena D'arbo Alves de Freitas, 1995).

Ainda em contraponto à esta teoria, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007) lembra a existência da atual "crise da lei" ou falência dos Parlamentos como legisladores, no sentido da existência de falhas na atividade legislativa, permitindo o seu controle, especialmente no âmbito judicial.

Como segundo argumento, tem-se o caráter geral e abstrato da lei, quando tais características impossibilitaria a incidência de prejuízo a um particular, pois a lei a ele (individualmente) não se dirige e sendo assim, não poderia receber indenização do Estado (Luvizotto, 2015).

No entanto, observa-se atualmente a existência de leis de efeitos concretos que atingem administrados individualmente, podendo a sua aplicação ser geradora de danos e, portanto, indenizável, segundo Maria Emília Mendes Alcântara (1988):

Muitas vezes, uma lei a título de impor limitações à generalidade dos indivíduos, termina por impor sacrifícios especiais e anormais a uma parcela da coletividade. O interesse geral que se visa atingir é alcançado, na espécie, através do sacrifício de interesses individuais determinados, devendo pois ser ressarcidos.

Outro argumento levantado é o de que a lei é um ato de criação de direitos, sendo ela a própria configuração do direito, criando-o e limitando-o e, portanto, não poderia atentar contra ele. Esse argumento é reforçado pela ideia de que a responsabilidade do Estado por atos legislativos levaria a uma paralização da atividade legislativa (Luvizotto, 2015).

Este argumento é refutado pela existência de proteção constitucional dada ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988).

Ainda quanto à proteção à direitos adquiridos, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, determina que lei nova não poderá afetar tais direitos, uma vez que permanecem regidos pela lei antiga (artigo 6º e parágrafos, da Lei Federal nº 12.376 de 2010).

Por último, o argumento de que o poder legislativo é órgão representativo e a imunidade parlamentar. De acordo com esse argumento, a representatividade do povo pelos parlamentares, tornaria o autor do ato legislativo danoso o próprio lesado, coincidindo as figuras do representado e representante, sendo a criação das normas uma função própria da sociedade (Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas, 1995).

No entanto, segundo José Afonso da Silva (1990), em torno do conceito do mandato representativo existe um tanto de ficção, entendendo que neste não existe de fato uma representação, sendo o mandato representativo simples técnica de formação dos órgãos governamentais, de forma que a atuação dos agentes estatais corresponde à própria atuação do Estado.

Citando Jellinek, Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas, (1995) argumenta:

(...) a teoria do Parlamento como órgão do Estado tem por consequência a vontade do Parlamento como imediata vontade popular, porém entre o povo e este órgão não existe nenhum vínculo jurídico. Qualquer que seja o fundamento jurídico do membro de uma câmara, eleição, nomeação, posse de determinado cargo etc., o ato de criação jamais concede um direito do criador sobre o órgão criado, nascendo os direitos e deveres de uns e outros exclusivamente da Constituição.

Quanto ao argumento da inviolabilidade parlamentar justificar a irresponsabilidade do Estado por atos legislativos, referida prerrogativa prevista no artigo 53 da Constituição Federal de 1988, estabelece proteção aos parlamentos, a fim de que assegurem a sua independência e liberdade. Por não se tratar de uma proteção à pessoa estatal, não beneficia o Estado com o privilégio da irresponsabilidade na prática de atos danosos (Luvizotto, 2015).

2.5 -Hipóteses de Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Legiferante: leis inconstitucionais, leis constitucionais de efeitos concretos e omissão ao dever de legislar

Hodiernamente já se admite a responsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência brasileira.

Sem pretender discorrer sobre toda a amplitude e complexidade que envolve o tema, busca-se informar, objetivamente, as principais hipóteses de responsabilização do Estado legislador, quais sejam:

A hipótese de criação de norma jurídica inconstitucional, referindo-se àquela lei que foi elaborada em desrespeito às regras e aos princípios constitucionais.

Destaque-se que a responsabilidade civil do Estado decorrente de leis inconstitucionais, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, está condicionada à prévia declaração do vício pelo Supremo Tribunal Federal. No entanto, tratando-se de ilegalidade da norma, Di Pietro (2009, p. 1.480) ressalta: “Só que, no caso de ilegalidade, não há necessidade de prévia apreciação judicial. A indenização pode ser pleiteada, tendo por fundamento a ilegalidade do ato normativo do Poder Executivo ou dos entes reguladores.”

Willwman (1995), sustenta que a declaração de inconstitucionalidade da lei, pelo poder competente, implica no reconhecimento da existência de um ilícito legislativo e, por consequência, impõem-se a responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes.

Importante destacar que a inconstitucionalidade se refere à norma que viola as regras e princípios constitucionais, tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1998. Já a ilegalidade de uma norma possui como parâmetro o ordenamento jurídico infraconstitucional, sem necessariamente violar a Constituição.

Rui Medeiros (1992), enfatiza a relação existente entre a proteção dos direitos fundamentais e o reconhecimento do ilícito legislativo:

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

É nesse sentido a elucidação de Yussef Cahali (2007):

“A lei inconstitucional legítima, com efeito, a pretensão indenizatória, pois neste caso a responsabilidade resulta virtualmente.

(...)

Interessa, porém, aqui, para o nascimento da obrigação de indenizar, que, para além do dano injusto provocado, seja a lei conhecida como inconstitucional pelos tribunais competentes.

(...)

De qualquer forma, para surgir a pretensão indenizatória é necessário que a lei tenha sido reconhecida e declarada inconstitucional.

(...)

Assim, enquanto o Poder Judiciário não proclamar a inconstitucionalidade, a lei eivada desse vício é considerada tão válida e cogente quanto qualquer outra e, quem agir em sua conformidade estará suficientemente amparado pela presunção, de que gozam as leis, de serem constitucionais, até que o Poder competente, com quorum apropriado, dê pela inconstitucionalidade. Uma vez decretada a inconstitucionalidade, porém, os atos praticados sob a égide da lei viciada deverão reputar-se, a posteriori, ilícitos a acarretar, via de consequência, a responsabilidade do Estado pelos danos emergentes”.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o julgado do Recurso Especial nº. 153.464 (Ministro Celso de Mello, 1992), a esse respeito decidiu que: “O Estado responde civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar”.

Importante observar que a inconstitucionalidade da lei já vislumbra, atualmente, advir de outra possibilidade, além daquela norma que descumpra os preceitos e princípios constitucionais.

A norma criada, mesmo sendo materialmente constitucional, pode revelar-se finalisticamente inconstitucional, se na sua redação, analisada sob o aspecto formal, houver falta de clareza, existência de obscuridades, contradições nas condutas exigidas na lei ou até mesmo quando a estrutura interna da lei for defeituosa a ponto de impedir a lógica entre os seus dispositivos e consequentemente, impedir que a referida lei seja capaz de alcançar os fins por ela propostos (Dutra, 2020).

Por essa razão, a inconstitucionalidade é finalística. Uma vez que o ato legislativo estaria inadequado para a consecução dos seus fins, tornando a lei inapta a cumprir sua finalidade.

Nos casos da inconstitucionalidade finalística da lei, os parâmetros utilizados para o reconhecimento da inconstitucionalidade são princípios constitucionais do *devido processo legal* e da *segurança jurídica* (Dutra, 2020, p. 86).

Portanto, leis formal ou materialmente declaradas inconstitucionais são aptas a gerar a responsabilidade civil do Estado legislador.

Na hipótese de leis constitucionais de efeitos concretos, essas normas recebem tal denominação por provocarem um impacto negativo direto sobre um grupo específico de pessoas. Dessa forma, perdem as características típicas dos atos normativos: a generalidade e a abstração. Ao deixarem de atender a esses critérios, mesmo estando em consonância com a Constituição, acabam por atingir indivíduos determinados, impondo-lhes um ônus que não recai sobre toda a coletividade. Trata-se de um dano anti-jurídico que afeta direitos de um particular ou de um grupo de pessoas, de forma indireta, anormal e especial (Luvizotto, 2015).

Para José Joaquim Gomes Canotilho (2019, p. 101 e 102), a lei de efeito concreto acarreta “sacrifícios impostos desigualmente a um ou vários particulares para satisfação dum interesse público objetivamente mais valioso”.

Portanto, quando uma norma geral e abstrata impõe limitações aos direitos individuais em benefício do interesse coletivo, trata-se de uma consequência legítima e aceitável, porque houve uma justa distribuição dos encargos entre os indivíduos da coletividade. No entanto, se uma lei impõe um ônus excessivo e específico a determinados indivíduos, ocorre violação ao princípio da igualdade na repartição dos encargos sociais, gerando para alguns um dano especial e anormal, por estar-se sob os ditames de uma lei de efeitos concretos.

Segundo a doutrina de Di Pietro (1992, p. 369), ainda que elaborada e aprovada pelo Poder Legislativo dentro das normas do devido processo legislativo, a lei de efeito concreto, em razão de seu conteúdo, equivale a um ato administrativo. Por essa razão, produzirá efeitos semelhantes aos de um ato administrativo que venha a causar prejuízo a um cidadão, gerando responsabilidade para o Estado, independentemente da análise desua constitucionalidade ou não.

Sobre as leis de efeito concreto, Di Pietro (2015, p. 556) dispõe que:

Com relação às leis de efeitos concretos, que atingem pessoas determinadas, incide a responsabilidade do estado, porque, como elas fogem às características da generalidade e abstração inerentes aos atos normativos, acabam por acarretar ônus não suportado pelos demais membros da coletividade. A lei de efeito concreto, embora promulgada pelo Legislativo, com obediência ao processo de elaboração das leis, constitui, quanto ao conteúdo, verdadeiro ato administrativo, gerando, portanto, os mesmos efeitos que este quando cause prejuízo ao administrado, independentemente de considerações sobre a sua constitucionalidade ou não.

Portanto, mesmo um ato legislativo legítimo e constitucional, pode, eventualmente, impor a um ou a alguns indivíduos, um ônus maior do que aquele, genérico, que deve ser disseminado por toda a sociedade. E essa hipótese, constitui também, razão para ensejar a responsabilidade civil do Estado legislador.

Por último, a hipótese de omissão legislativa inconstitucional, caracterizada pela omissão ao dever de legislar, resultando na ausência de lei que regule determinada situação jurídica, configurando, portanto, uma atuação omissiva do Estado. Quando o legislador ordinário deixa de atender as determinações que lhe impõem a edição de leis que se façam necessárias para a efetivação dos comandos constitucionais, como por exemplo, a edição de uma lei complementar para regular, estabelecer e assegurar direitos, essa omissão legislativa será passível de gerar a responsabilização do Estado legislador, caso, daí, resulte algum dano para o particular (Valle. 2007).

As normas de eficácia limitada dependem de uma lei futura para disciplinarem seus comandos e conceder àquelas a sua eficácia plena. A ausência da norma regulamentadora pode ser reclamada perante o poder judiciário, através do remédio constitucional disposto no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal de 1988, qual seja: o mandado de injunção (Lima. 2006, p. 102).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora que ainda não majoritária, tem se pronunciado favoravelmente à possibilidade de responsabilização do Estado, por dano resultante da mora legislativa, desde que cumprido dois requisitos: o reconhecimento da mora pelo Supremo Tribunal Federal e a permanência da omissão, após o prazo estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal.

Para ilustrar essa afirmação, segue exemplos de julgados do Supremo Tribunal Federal:

(MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 447/DF. Min. MOREIRA ALVES, DJ 01-07-1994 PP-17495):

(...) – O prazo fixado, no julgamento do Mandado de Injunção n. 283, para o cumprimento do dever constitucional de editar essa regulamentação de há muito se escoou sem que a omissão tenha sido suprida. Não há, pois, razão para se conceder novo prazo ao Congresso Nacional para o adimplemento desse seu dever constitucional, impondo-se, desde logo, que se assegure aos impetrantes a possibilidade de ajuizarem, com base no direito comum, ação de perdas e danos para se ressarcirem do prejuízo que tenha sofrido.

(MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 284/DF. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 26-06-1992 PP-10103):(...)

– Reconhecido o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional – único destinatário do comando para satisfazer, no caso, a prestação legislativa reclamada – e considerando que, embora previamente cientificado no Mandado de Injunção n. 283, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, absteve-se de adimplir a obrigação que lhe foi constitucionalmente imposta, torna-se "prescindível nova comunicação a instituição parlamentar, assegurando-se aos impetrantes, "desde logo", a possibilidade de ajuizarem, "imediatamente", nos termos do direito comum ou ordinário, a ação de reparação de natureza econômica instituída em seu favor pelo preceito transitório.

Portanto, a inércia legislativa, considerada aquela em que o Poder legislativo tem o dever constitucional de legislar e ainda assim não o faz, pode causar prejuízos aos administrados, originando a estes, o direito subjetivo de buscar a tutela jurisdicional do Estado, que lhes permita a obtenção de uma reparação pecuniária pelo dano sofrido.

Diante de todo o exposto, percebe-se perfeitamente aceita a possibilidade de imputação ao Estado da obrigação de reparar os danos decorrentes de sua atuação danosa, nas hipóteses de criação de leis inconstitucionais, de leis constitucionais de efeitos concretos ou nos casos de omissão ao dever constitucional de legislar.

3 METODOLOGIA

Através de pesquisa bibliográfica foram analisadas doutrinas e jurisprudências que abordam o tema da responsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante, buscando sistematizar as hipóteses atualmente aceitas para ensejar a referida responsabilidade.

Para tanto, recorreu-se à análise de variadas obras doutrinárias da jurisprudência dos tribunais superiores e demais estudos científicos sobre o tema.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Como demonstrar que a função legiferante é apta a gerar responsabilidade civil do Estado, mesmo diante da inexistência de norma concretizadora desta teoria no ordenamento jurídico pátrio. Apesar da lei ser a fonte criadora de direitos, a responsabilidade civil oriunda da sua criação, é permitida face à concepção de que o Estado é o soberano e não a lei, uma vez que os Poderes são unos, não pertencendo à parcela do poder legiferante a soberania do Estado. Diante das hipóteses aptas a gerar a responsabilidade estatal, ainda que estabelecidas em forma de exceção, é possível vislumbrar possível solução para mitigar a incidência da Responsabilidade Civil do Estado decorrente da Função Legiferante, através da produção normativa de melhor qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES

Embora a responsabilidade civil do Estado esteja concretizada constitucionalmente na previsão do artigo 37, parágrafo §6º, da Constituição Federal de 1988, ainda inexiste no ordenamento jurídico brasileiro uma norma infraconstitucional específica que regule a matéria. Com isso, questões mais complexas, como a responsabilidade civil do Estado enquanto legislador, acabam sendo decididas pela doutrina e jurisprudência.

Apesar da evolução no reconhecimento da possibilidade da responsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante, a doutrina e os tribunais admitem sua incidência somente nas hipóteses específicas de elaboração de leis inconstitucionais, de elaboração de normas constitucionais de efeitos concretos e nos casos de omissão ao dever

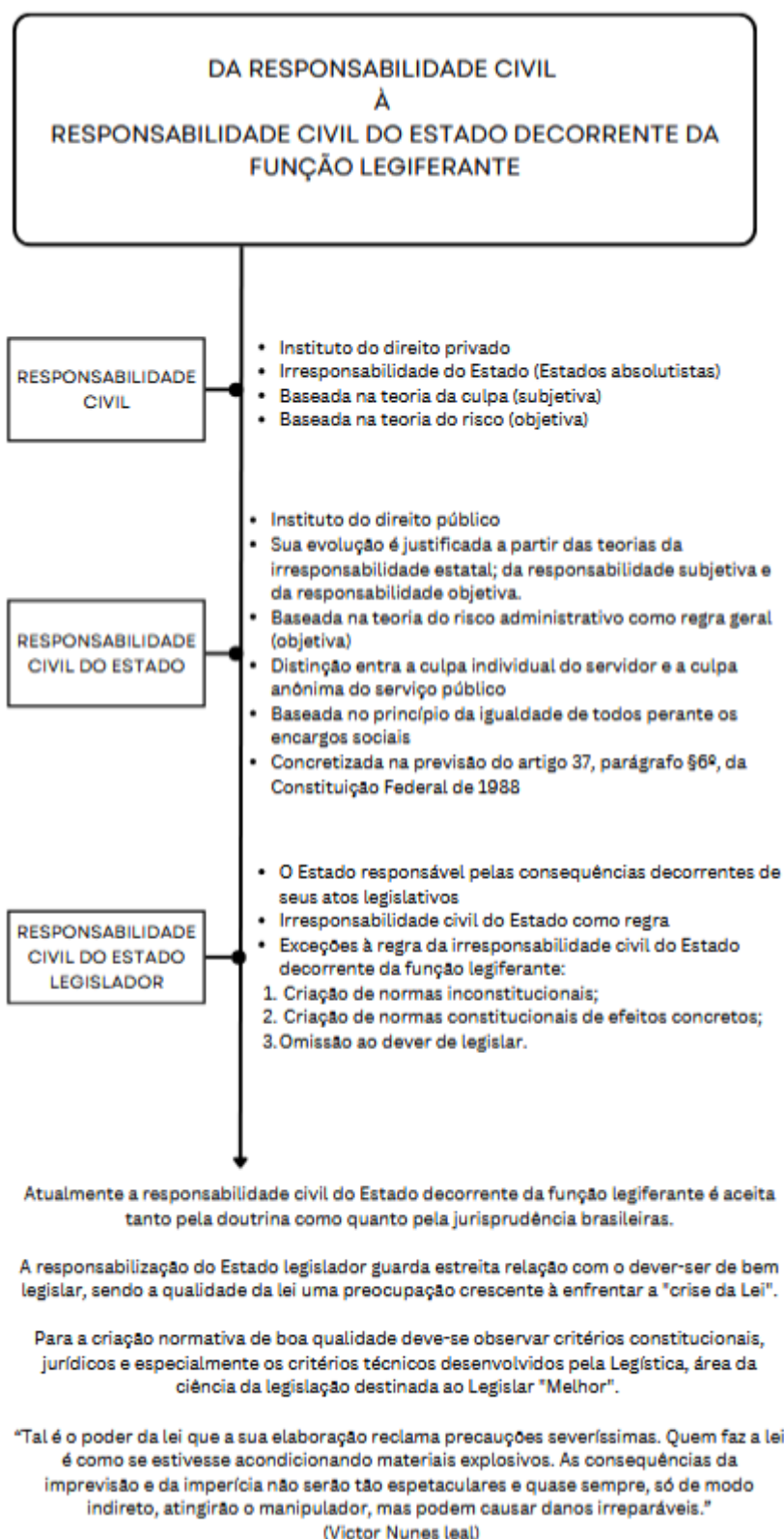
constitucional de legislar, deixando de lado a hipótese da inconstitucionalidade finalística da lei, embora perfeitamente defensável, caso dessa possibilidade surja danos ao administrado.

Para que ocorra a responsabilização estatal, é necessário comprovar a ocorrência do dano e a existência de nexo de causalidade entre esse dano e a conduta (comissiva ou omissiva) do Estado.

A constatação da existência da *crise da lei*, desperta a consciência para o dever-ser de bem legislar, indicando que a responsabilização do Estado também está relacionada à qualidade da produção normativa.

A atuação dos parlamentares na criação das leis deve observar critérios técnicos, jurídicos e constitucionais, sob pena de causar danos à coletividade ou a indivíduos específicos.

Uma vez que a má formulação das normas, seja por inconstitucionalidade, por omissão ou pela criação de dispositivos legais que gerem efeitos concretos prejudiciais, ensejam a responsabilização estatal, a produção legislativa responsável e tecnicamente qualificada constitui elemento essencial para evitar a incidência da responsabilidade civil do Estado decorrente da função legiferante.



REFERÊNCIAS

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

AMARAL, Diogo Freitas do. *Direito Administrativo*. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2000. v. 1.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral das obrigações*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário com agravo nº 1.024.109 Minas Gerais. Wander José da Silva e Concessionária da Rodovia MG-050 S/A*. Relator: Ministro Celso de Melo. Dje. 01 mar. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311314806&ext=.pdf>. Acesso em: 09.10. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Responsabilidade civil do Estado. Lei inconstitucional. Indenização. R.E. n. 153.464. Despacho do Relator. Takuro Ogawa e outros vs Banco Central do Brasil*. Relator: Min. Celso de Mello. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, jul./set. 1992. P. 305-306. Disponível em: <file:///C:/Users/maria/Downloads/admin,+19+-+Responsabilidade+civil.pdf>. Acesso em: 09.10.2025.

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

CASTRO, Guilherme Couto de. *Responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 16. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

D'ARBO ALVES DE FREITAS, Marisa Helena. *O Estado legislador responsável*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DUGUIT, Léon. *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Trad. Adolfo G. Posada, Ramon Jaén e Carlos G. Posada. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., 1975.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. T.III. 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., 1930.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. “A inconstitucionalidade finalística decorrente da inobservância das regras de legística formal.” In: *Legística: estudos em homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes*. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *A responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HESSE, K. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

LIMA, E. G. de. “/UNOPAR Cient., Juríd. Empres.” Revista [ou outro tipo de publicação]. Londrina, v. 7, p. 99-106, mar. 2006.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Responsabilidade civil do Estado legislador: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2015.

MANDADO DE INJUNÇÃO n. 284/DF. Min. Marco Aurélio. DJ 26 jun. 1992, p. 10.103. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur153011/false>.

MANDADO DE INJUNÇÃO n. 447/DF. Min. Moreira Alves. DJ 01 jul. 1994, p. 17.495. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur28105/false>.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. In: Ávila, Humberto (org.). *Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*. Coimbra: Almedina, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PALESTRA do professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/4887-bandeira-de-mello-afirma-que-o-poder-da-autoridade-deve-estar-a-servico-do-interesse-publico>. Acesso em: 09.10.2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO n. 1.024.109 (Minas Gerais). Relator: Min. Celso de Mello. 2017. p. 2. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311314806&ext=>.

REVISTA IBERO-AMERICANA DE HUMANIDADES, CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO. São Paulo, v. 9, n. 07, jul. 2023. ISSN 2675-3375. p. 1545.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, Juary C. *A responsabilidade do Estado por atos judiciais e legislativos: teoria da responsabilidade unitária do Poder Público*. São Paulo: Saraiva, 1995.

VALLE, Regina Vanice Lírío do. *Sindicar a omissão legislativa: real desafio à harmonia entre os poderes*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

VOTO da Ministra Carmem Lúcia no *Recurso Extraordinário n. 486.825/RJ* perante o STF em 6 de setembro de 2006.

WILLWMAN, Flávio de Araújo. “A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e o Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406/2002).” *Revista da EMERJ*, v. 10, n. 37, 2007.