

ASPECTOS POLÊMICOS DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO DECORRENTE DE ATOS LEGISLATIVOS

Por REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI (*) (**)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.—2. A LEI CONFORME Á CONSTITUIÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO.—3. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE LEI INCONSTITUCIONAL.—4. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA ATÍPICA.—5. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS E O DIREITO A AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA.

1. INTRODUÇÃO

Conforme determina o art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal brasileira de 1988, «As pessoas 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».

Celso Antonio Bandeira de Mello (1993, p. 430-431) tratando do assunto referente à responsabilidade patrimonial, extracontratual do Estado, como a obrigação de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem, decorrentes de «comportamentos

* Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná. Professora de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Tuiuti do Paraná, Membro do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos.

** Revisão efetuada por VALÉRIA BORBA, Procuradora junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos» esclarece que ela não pode ser confundida com a obrigação, também a cargo do Poder Público, de indenizar os casos decorrentes de sacrifício de certos interesses privados, quando a ordem jurídica autoriza investir contra o direito de terceiros, sendo o exemplo mais característico de tal sacrifício a desapropriação. Portanto só se pode falar em responsabilidade quando existe a violação de um direito alheio, pois quando há só um debilitamento do direito, autorizado pela ordem jurídica, não há que se falar em responsabilidade.

Antes de mais nada, é necessário delimitar o universo que abriga o presente estudo, visto que antes de falar em responsabilidade patrimonial ou civil, contratual ou extracontratual do Estado, em decorrência de atos lícitos, mais correto seria, talvez, considerá-la como espécie do gênero da «responsabilidade estatal», conseqüência lógica do que se chama «Estado de Direito», da submissão do Poder Público ao Direito, posto que o Estado como pessoa jurídica que é, só pode ser submetido a uma sanção do tipo patrimonial. É como já afirmou Amaro Cavalcanti (1905, p. 218): «a responsabilidade civil significa tão somente, a obrigação de prestar uma reparação pecuniária que restabeleça a situação patrimonial anterior do lesado...» e é «porque a responsabilidade civil tem este caráter, que a pessoa jurídica é também considerada suscetível de pena, quando esta se reduz, por exemplo, a multa ou outras imposições de natureza puramente pecuniária».

Roberto Dromi (1997, p. 765) ressalta, que denominar a responsabilidade do Estado como «responsabilidade civil» nada mais é do que um eufemismo, porque «nem se trata da clássica responsabilidade do Direito Privado, nem tão pouco civil no sentido de reger-se pelas normas de dito Código».

Francisco Fernández Segado (1997, p. 98) considera lógica a conclusão de que se os poderes públicos devem sujeitar a sua atuação ao ordenamento jurídico, sendo-lhes vedada a arbitrariedade, a sua ação inadequada deve desencadear «uma determinada responsabilidade, que pode ser tanto de natureza sancionatória, como de caráter compensatório».

Dentro deste enfoque, convencida que a responsabilidade do Estado deve ser informada por princípios publicísticos que exorbitam ao direito comum, admite-se que para caracterizá-la não é necessário a identificação do elemento culpa, bastando para sua configuração a só existência do dano e do nexa causal que o ligue a uma atuação do Estado.

Ao analisar a «responsabilidade extracontratual do Estado», deve-se ponderar que o ente estatal, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, age, realiza tarefas, através de agentes públicos, isto é, através pessoas físicas que atuam em nome do respectivo órgão ao qual se acham vinculadas, as quais podem ser tanto os funcionários ou servido-

res públicos que exercem a função de administração, como o juiz e o legislador.

Desta forma, registra-se a opinião de José Cretella Júnior (1983, p.15-16), no sentido de que:

«Agentes públicos existem nos três poderes. Por excelência, os agentes públicos do Poder Executivo é que causam danos ao particular, empenhando a responsabilidade da pessoa pública a que se acha vinculada à pessoa física, agindo, porém, na qualidade de funcionário do Estado. Entretanto, embora com menos frequência, atividades dos membros do Poder Judiciário — os magistrados — também podem causar dano ao cidadão. Por fim, em terceiro lugar, com incidência ainda menor, a própria lei pode causar prejuízos. Nestes três casos, o intermediário entre o Estado e o prejudicado é o agente público, a pessoa física que age em nome do respectivo poder a que se vincula».

Assim é que Maria Sylvia Zanella di Pietro (1997, p. 408), muito bem observa que «a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos».

Concluiu-se, portanto, que a responsabilidade do Estado, pode estar relacionada aos órgãos que exercem os três tipos de funções do poder estatal; a administrativa, a jurisdicional e a legislativa.

Em decorrência de tais considerações, cabe, nesse momento, enfocar o problema que se refere à responsabilidade extracontratual do Estado decorrente de ato legislativo, do exercício da função legislativa, partindo da pergunta: quando o dano ao particular for produto de lei, ou melhor de ato do Legislativo, deverá o Estado indenizar o prejudicado?

É oportuno ponderar que a responsabilidade pública em relação aos Poderes do Estado, teve evolução sucessiva, ocorrendo primeiro no âmbito do Executivo, depois pela atuação dos magistrados e por último da dos legisladores.

Como já ensinou Montesquieu, à função legislativa cabe, segundo um critério material, a criação de normas gerais, abstratas e obrigatórias, podendo tal função ser exercida, tipicamente, pelo Legislativo e, em caráter atípico, pelos órgãos que realizam as outras funções do Estado, isto é, pelo Executivo e Judiciário, como realização do sistema de freios e contrapesos.

Existem na doutrina, posicionamentos divergentes quanto ao fato de admitir-se a responsabilidade do Estado por ato legislativo. Dentre os doutrinadores pátrios, Hely Lopes Meirelles defende que não deve existir a responsabilidade estatal «por ato legislativo típico», ainda que a lei

venha a ser declarada inconstitucional, enquanto José Cretella Jr. admite a responsabilidade civil do Estado se a lei, constitucional ou não, for danosa a quem quer que seja.

Certo é que em uma primeira análise, pode surgir a idéia de que sendo o ato legislativo normatizador de uma situação jurídica abstrata, aplicável a todos os integrantes de uma coletividade, não pode acarretar conduta reparatória individualizada, ou seja, sendo a lei ato típico decorrente do exercício da função legislativa, disciplinadora de uma situação jurídica, geral, objetiva, impessoal, abstrata e com aplicação voltada para todos e por igual, não atingindo situações individuais e concretas, só pode gerar, como consequência, a irresponsabilidade estatal por leis legítimas, embora ocasionadoras de danos.

Outro não é o posicionamento de Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 464), pois ao analisar a responsabilidade do «Estado legislador», afirma:

«Embora se costume argumentar a favor da irresponsabilidade do Estado por facto das leis com a ideia de a disciplina da lei ser geral e abstrata, deve ponderar-se que: (1) algumas leis 'declaradas' ou 'julgadas' inconstitucionais podem ter ocasionado violação direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para os cidadãos; (2) algumas leis com as características de lei-medida são *self executing*, podendo ter gerado prejuízos sérios aos cidadãos; (3) algumas leis, gerais e abstratas, podem vir impor encargos apenas a alguns particulares (leis fixadoras de vínculos ecológicos, urbanísticos, de nacionalização de bens, etc.), violando quer o direito de propriedade quer o princípio da igualdade (restrições afectadoras do conteúdo essencial de um direito). Quer se trate de responsabilidade por actos legislativos ilícitos (1) enquadrável no âmbito normativo do art. 22, quer de dever de indemnizar por actos legislativos lícitos impositivos de sacrifícios especiais nos cidadãos (2) e (3), de que se pode ver refacção no art. 62º/2 (indenização por expropriação), além de não estar afastada no art. 22º, a responsabilidade por facto das leis não é um luxo (R. Chapus) mas uma exigência do Estado de direito democrático. A possível exigência de um regima legal da responsabilidade por facto das leis significa não que o legislador possa afastar os deveres de ressarcibilidade e indemnizabilidade que incumbem ao Estado mas que deve concretizar/conformar esse regime através da lei».

Portanto é possível afirmar que a partir de ponderações mais profundas e consistentes, pode-se identificar situações que podem e devem acarretar a responsabilidade estatal, mesmo quando decorrentes de ato legislativo e passa-se a estudá-las com maior interesse.

A primeira e mais óbvia é a voltada a considerar que a lei, no determinar situações, reconhece o direito a indenização àqueles que sofrerem

algum prejuízo em decorrência do próprio diploma legal. Neste caso, o problema só pode surgir em relação ao valor da indenização, quando se pode questionar o quanto do valor reparatório, ou até alegar a inconstitucionalidade de dito diploma legal.

O segundo caso de situações geradoras de responsabilidade estatal por dano decorrente de atuação legislativa, é a que advém da lei inconstitucional, isto é, havendo uma lei ou ato normativo em desconformidade com a Constituição que ocasione um dano jurídico a particular, não parece haver dúvidas quanto à necessidade de sua reparação com a devida indenização, podendo ter cabimento, também, quando decorrente do desrespeito a Constituição por uma omissão, ou seja, quando da inércia dos órgãos do Poder Público que descumprem ordem constitucional de agir.

O terceiro e mais complexo caso de responsabilidade do Estado pelo exercício de função legislativa é o decorrente da lei constitucional danosa, que não se pronuncie acerca da devida indenização quando ocasionadora de dano. Em tal hipótese a atividade estatal é desenvolvida visando o interesse da coletividade, impondo limitações à atividade dos indivíduos de maneira desigual e desproporcionada, prejudicando excepcionalmente a poucos, o que não permite pensar que o legislador possa fazê-los suportar um encargo que não lhes incumbe normalmente.

O quarto caso de responsabilidade estatal decorrente do exercício de função legislativa, é a ligada à sua realização atípica, quando executada pelo Executivo, pela emissão de regulamentos, pois em que pese suas diferenças com a lei, produto originário da função legislativa típica, no sistema jurídico brasileiro, nada mais são do que «regras destinadas à aplicação melhor das leis», podendo, também, acarretar a responsabilidade reparadora do Estado pelo dano injusto, ou ainda por fundamentá-lo em sua ilegalidade (Cretella Júnior, 1983, p. 19).

Vale lembrar que o Brasil, dentro do exercício atípico da função legislativa a cargo do Presidente da República, admite a emissão de Medidas Provisórias, que fundamentadas na relevância e urgência, podem disciplinar condutas de modo geral e abstrato, embora durante apenas 30 dias, conforme determina nossa Constituição Federal, em seu art. 62 e 84.

Porém, antes de passar à análise das questões anotadas é preciso recordar que tendo o produto do atuar legislativo características de generalidade e abstração, é necessário, para sua efetividade, a sua execução concreta, individualizada, por parte dos órgãos do Estado, o que converte-se, no mais das vezes, em uma atuação da Administração.

Adverte-se que a responsabilidade extracontratual do Estado pode estar ligada à necessidade de reparação tanto de danos materiais, como patrimoniais e até morais, desde que tais eventos possam ser quantificados pecuniariamente.

Como bem ensina Renato Alessi (1970, p. 184), ao identificar a existência de diferentes âmbitos de interesses, todo interesse que diga respeito a um só indivíduo é, sempre e necessariamente, individual, porém quando de uma coletividade, mais ou menos ampla, tal interesse passa a ser coletivo, expressão unitária que abrange «uma multiplicidade de interesses individuais coincidentes». Porém, a organização jurídica de uma coletividade faz prevalecer uma determinada série de interesses coletivos, sobre qualquer outro, o que, em virtude de sua prevalência, denomina de interesse primário para diferenciá-lo do interesse secundário que é individual, isto é, «subjéctivos próprios de cada sujeito, ou também, em sentido bem amplo, patrimoniais enquanto integram o patrimônio do sujeito, ou seja, o conjunto de relações das quais é titular».

É o que também determina a Lei Fundamental brasileira, quando diz, em seu art. 5º X: «são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação».

Antes de analisar as hipóteses até aqui relacionadas, é necessário admitir que o problema inexistente em relação à Constituição Federal, como obra do constituinte originário, que encarnando a soberania nacional cria o direito originalmente. Porém, o problema pode ter lugar em relação a dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, quando, em desconformidade com a Lei Maior, causam danos aos particulares e, até mesmo quando do exercício do Poder Reformador se violador de algumas das limitações que conduzem sua atuação.

2. A LEI CONFORME À CONSTITUIÇÃO E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Faz-se necessário registrar posição localizada na doutrina que adota a irresponsabilidade do Estado quanto ao ato legislativo típico, pois, como expressão das soberania nacional, não pode transformar-se em fonte de dano reparável pelo Estado e isso ainda que a lei seja inconstitucional, porque sendo a lei criadora de situação jurídica geral, impessoal, abstrata e genérica, não dirige-se a pessoa determinada, não atinge situações jurídicas individuais, subme-tendo, também, ao Estado. Neste sentido, assinala Themistócles Brandão Cavalcanti (p. 427): «um dos pontos mais sensíveis das doutrinas sobre a responsabilidade do Estado é aquele que se refere aos atos emanados do Poder Legislativo»... «Se esses atos constituem a própria legalidade, a emanação da soberania nacional, através do seu órgão próprio, competente, como encontrar, nesse atos legais, uma fonte geradora de obrigações para o Estado».

Como já foi anotado a partir de uma rápida análise sobre o assunto, existem duas situações diferentes, a saber:

Primeiramente, a hipótese de lei válida propiciadora dano ao particular e a devida responsabilidade extracontratual do Estado por ela mesma prevista, isto é, a lei não conflitante com a Constituição, prevê a responsabilidade do Estado no caso de propiciar situações caracterizadoras de algum tipo de dano, quando então só é identificável algum tipo de conflito se relativo ao quantum da indenização, pois que a obrigação de repará-lo provém do próprio diploma legal.

Outra, bem mais complexa, é a que decorre do silêncio da produção legislativa, isto é, não existe, no corpo da lei, a previsão de responsabilidade do Estado quanto a obrigação de reparação do dano por ela causado, acarretando porém, o que se tem denominado de dano injusto aos particulares ou a uma certa categoria deles. «Quando o particular desfruta de certas vantagens econômicas asseguradas por um ato legislativo, e sendo este modificado ou revogado, resulta para ele a supressão ou diminuição daquelas vantagens — é o caso do proprietário que, em virtude de lei vê o seu direito de uso, gozo e disposição do imóvel exposto a restrições administrativas quanto à sua forma de utilização; o Estado estabelece em seu benefício um monopólio industrial ou comercial de certa atividade, que assim fica interdita aos particulares sofrendo aqueles que a exercia a sua privação» (Cahali, 1996, p. 665).

Examinando a responsabilidade do Estado e a necessária indenização por dano provocado ao particular na hipótese ora enfocada, tem-se encontrado posições contraditórias, pois enquanto autores sustentam a tese da irresponsabilidade estatal, estribados nos argumentos já levantados, ou seja, o ato legislativo é fruto do exercício de seu poder soberano. Assim, o Estado legislador pode editar novas normas, sem outra limitação que não a relativa ao interesse sócio-político e se a nova situação prevista no novo diploma legal causar, diretamente, prejuízo a certos particulares, deve-se admitir que serve apenas como recomendação para o legislador e não para seu aplicador, de tal modo que só estaria autorizada a reparação ou compensação do dano se prevista expressamente na lei, não bastando para sua caracterização o silêncio legislativo.

José Cretella Júnior (1983, p. 25) distingue a verdadeira lei em tese, «texto geral, impessoal, dirigido a todos», da pseudo/lei «em tese», que na «prática enquadra pessoas certas, identificadas» e afirma que nos mais importantes casos decididos pelo Conselho de Estado Francês, é reconhecida a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de lei, pois não tratava-se de lei em tese, mas sim de uma pseudo lei, já que incidia «sobre uma só pessoa ou sobre número restritíssimo e identificado de empresas».

O Conselho de Estado francês reconhece a responsabilidade do Estado por ato legislativo danoso, e a conseqüente necessidade de indemnizar ao

prejudicado. Só como forma de fundamentar tal posicionamento, deve-se registrar uma das mais famosas de suas decisões, a proferida no caso «La Fleurette» citado por José Cretella Júnior, Yussef Said Cahali e outros, quando julgou a aplicação de lei que proibiu a fabricação de produtos suscetíveis de substituírem o leite.

Sobre o assunto ponderou José Cretella Júnior (1983, p. 23): «A lei, entre um conjunto de medidas destinadas a proteger a indústria produtora de leite, ameaçada de colapso total, proibiu a fabricação de produtos suscetíveis de substituírem o leite, em certas circunstâncias, o que, na realidade, incidiu sobre número reduzidíssimo de empresas e, entre elas, a Companhia La Fleurette» que fabricava produtos derivados do leite, os quais muito embora inofensivos à saúde, parecia provocar o escoamento do produto principal que era o leite, o que levou dita empresa a propor ação perante o Conselho de Estado que lhe deu ganho de causa com base nos seguintes fatos: a atividade proibida por lei não era prejudicial; o prejuízo incidia quase que totalmente sobre a empresa; o legislador visou a proteção de outros interesses profissionais, o dos produtores de leite; e por fim decidiu que nada, nem o próprio texto da lei, nem o conjunto das circunstâncias do caso, permitiria pensar que o legislador tivesse pretendido que o interessado suportasse encargo que, normalmente, não lhe seria possível suportar.

A partir da decisão o Conselho de Estado francês passa a admitir a responsabilidade do Estado por ato legislativo válido mas danoso, seguindo os seguintes critérios a) pelo princípio da igualdade os encargos públicos devem ser suportados por toda coletividade; b) o silêncio do legislador a respeito da indenização deve ser interpretado no sentido da regra acima registrada, não ocorrendo só quando o próprio legislador expressamente declarar; c) tais princípios são aplicáveis unicamente às atividades lícitas e não morais (Cahali, 1996, p. 665).

Em regra, a lei conforme a Constituição causadora de prejuízos, sendo geral e impessoal, não cria a responsabilidade do Estado, porque o dano não se concentra em uma só pessoa mas reparte-se por todos aqueles sobre os quais incide. Se «todos são iguais perante a lei, também o devem ser no tocante às cargas públicas» (Figueiredo, 1994, p. 175). Portanto, quando o Estado causa dano ao particular «repartição equitativa dos ônus e encargos públicos», para que um só não arque com o prejuízo.

Considerando a existência de leis de efeitos concretos, que atingem pessoas determinadas, admite Maria Sylvia Zanella di Pietro (1997) que no caso 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.

Porém, cabe ainda perguntar, poderia a lei expressamente dispor no sentido da não responsabilidade do Estado, ou do não cabimento da reparação do dano causado?

Celso Antonio Bandeira de Mello (1993, p. 445-446) assegura que «se houve conduta estatal lesiva a bem jurídico garantido de terceiro, o princípio da igualdade — inerente ao Estado de Direito — é suficiente para reclamar a restauração do patrimônio jurídico do lesado», pois estaria a «exigir reparação em prol de quem foi lesado a fim de que se satisfizesse o interesse da coletividade. Quem aufere os cômodos deve suportar os correlatos ônus. Se a sociedade, encarada juridicamente no Estado, colhe os proveitos, há de arcar com os gravames econômicos que infligiu a alguns para o benefício de todos». Apresenta, ainda, como caso típico de responsabilidade por ato legislativo, a extinção da empresa pública por ato do Estado, seja ela ou não prestadora de serviços públicos: «O poder Público terá que responder integralmente pelas obrigações dela, pois não se poderia desconhecer direitos afetados por sua própria ação (o ato extintivo). Na verdade esta seria, essencialmente, responsabilidade do Estado por ato próprio — a lei que extinguiu a entidade —, e não responsabilidade subsidiária» (Mello, 1973, p. 142).

É forçoso reconhecer que estamos frente a uma situação que deve ser resolvida conforme os princípios que informam uma ordem jurídica determinada, isto é, se o ordenamento jurídico admite a intervenção do Estado na ordem econômica ou até o monopólio de uma atividade comercial, mas ao lado abraça o princípio do direito de propriedade — salvo o instituto da desapropriação que obriga à indenização — e que a exploração da atividade econômica cabe precípuamente ao particular, então o Estado tem a obrigação de indenizar o prejuízo por ele causado à propriedade privada. É esta também a opinião de Otávio de Barros (1956, p. 76-77): «se tratando de lei que transforma a atividade privada em serviço público, sem conceder indenização, parece-nos que o direito particular ao ressarcimento está fora de dúvida»... se «a atividade do particular for atingida em suas condições de vida e existência, impondo sua supressão, ter-se-á, na verdade, verificado dano especial, anormal, o sacrifício do particular, em consequência da lei de interesse da coletividade. Sendo assim, cabe direito à indenização».

Esta situação condutora da responsabilidade indenizatória do Estado, decorrente de lei causadora de dano injusto, já foi reconhecida por nossos Tribunais, como nos termos do acordo do TACivSP, quando reconheceu a responsabilidade do Estado por lei estadual que, criando a reserva florestal do Vale do Paraíba, afetou, por inteiro, o direito de propriedade do Au-

tor, nos seguintes termos: «Um fundamento jurídico filosófico de solidariedade estabelece-se, através da idéia de que todos os componentes do grupo social, genericamente vistos, tem o dever de suportar um sacrifício gratuito, em favor da coletividade. Não obstante, se esse sacrifício deixa de ser geral, para ser particular, passa o indivíduo a suportar um sacrifício gratuito em favor da coletividade, a sugerir o direito à indenização» e mais: «A limitação condiciona o exercício do direito de propriedade que não — é absoluto —, mas não desfigura a sua destinação natural. A propriedade deve ser medida com vistas ao seu aproveitamento econômico — princípio esse fundamental — e, ainda, constitui ela um dos direitos básicos assegurados na lei maior. A sua total interdição equivale a confisco». Em suma, o Código Florestal fixou limitações administrativas e a lei estadual, seguida de Ato da Administração, subtraiu todo o exercício do direito de propriedade, para o fim a que esta se destinava. Tal equivale ao sacrifício total do direito e impõe a indenização» (TACivSP, 5ª C., 4.8.71, RT 431/141; TACivSP., 1ª.C, ap. 28.084, 11.08.75; Di Pietro, 1997, p. 417; Cahali, 1996, p. 664-674).

3. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE LEI INCONSTITUCIONAL

Afirmamos acima que não cabe falar em responsabilidade do Estado, quando a lei válida, isto é, em conformidade com a Constituição, causar danos a seus destinatários se os prejuízos dela decorrentes repartirem-se entre todos. Porém, causando danos a uma só pessoa ou a um número reduzidíssimo delas, tem lugar a responsabilidade estatal, com a conseqüente *necessidade de indenização do dano suportado*.

Outra é a situação decorrente da lei inconstitucional danosa, quando se entende como devida a obrigação do Estado em indenizar ou reparar o dano.

Doutrina e jurisprudência abraçam tal entendimento. Haja visto, Guimarães Menegale (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2. ed. Rio de Janeiro : Borsoi, 1950. v. 2, p. 350); Pedro Lessa (*Do Poder Judiciário*, Rio de Janeiro : Livr. Francisco Alves, 1915, p. 164); José Aguiar Dias (*Da Responsabilidade Civil*, 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1979. v. 11, p. 318); Yussef Said Cahali (*Responsabilidade Civil do Estado*, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982, p. 226) e outros que na seqüência registraremos seu entendimento.

Assim é que José Cretella Júnior (1983, p. 26) afirma: «Se da lei inconstitucional resulta algum dano aos particulares, caberá a responsabilidade do Estado, desde que a inconstitucionalidade tenha sido declarada pelo Poder Judiciário. Sendo a lei, em regra, comando genérico e

abstrato, o dano aos particulares emergirá de atos praticados em decorrência de lei inconstitucional, exceto no caso excepcional de lei que será diretamente imputável à inconstitucional. Isso, entretanto, não altera, em absoluto, os termos da questão. O que é imprescindível é o dano ocorrido».

Elucida José Guimarães Menegale (1957, p. 508-509): «o ato da autoridade legislativa deve confrontar-se com a Constituição e, se lhe contravir aos mandamentos, tem de ser expungido; e, se de sua promulgação ou execução proveio dano ou lesão, o Estado o reparará.

Amaro Cavalcanti, citado por Yussef Said Cahali (1996, p. 654), afirma:

«Uma vez apurado que, da execução de uma lei nula, inconstitucional ou inválida, resultou lesão ao direito individual, já não seria lícito indenização alguma pelo mal resultante de semelhante ato. Decerto, declarada uma lei inválida ou inconstitucional pelo Poder Judiciário, um dos seus efeitos da decisão deve ser, logicamente, o de obrigar a União, Estado ou Município a reparar o dano causado ao indivíduo, cujo direito fora lesado, quer restituindo-lhe aquilo que indevidamente foi exigido, quer recompondo os prejuízos provadamente sofridos pelo indivíduo com a execução da lei suposta».

Ainda dentro da doutrina brasileira, Themistócles Brandão Cavalcanti (1960, v. 1, p. 437) afirmou: «a nulidade da lei ou de apenas alguns de seus dispositivos, por violar garantias constitucionais, justifica a responsabilidade quando, de sua aplicação de uma lei que, em todo ou em parte, é inexistente porque fere de frente a norma constitucional».

Caio Mário da Silva Pereira (1992, p. 136), embasado no fato de que o Poder Legislativo não pode exorbitar a outorga constitucional, conclui que desta ocorrência, cometido o ilícito por via da atuação legislativa, sujeita ao Estado à reparação do dano causado.

Por sua vez, a jurisprudência de nosso mais alto Tribunal já possui posição sedimentada quanto a este particular, tendo por diversas vezes sentenciado no sentido de que «O Estado responde civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar» (RE 153.464); «Cabe responsabilidade civil pelo desempenho inconstitucional da função do legislador» (RE 158.962).

Enfatizou o Ministro Celso de Mello em relato proferido no citado *re* 153.464: «é de referir que a jurisprudência dos tribunais — desta Suprema Corte, inclusive — não se tem revelado insensível à orientação fixada pela doutrina, notadamente porque a responsabilidade civil do Estado por ato do poder público declarado incompatível com a Carta Política traduz, em nosso sistema jurídico, um princípio de extração constitucional. O Su-

premo Tribunal Federal consagrou esse entendimento e prestigiou essa orientação em pronunciamento nos quais deixou consignado que 'O Estado responde civilmente pelo dano causado em virtude de ato praticado com fundamento em declarada inconstitucional' (Rel. Min. Castro Nunes, RDA 20/42). Uma vez praticado pelo poder público um ato prejudicial que se baseou em lei que não é lei, responde por suas conseqüências» (Rel. Min. Cândido Mota Filho, RTJ 2/121).

Roberto Dromi (1997, p. 773) afirma: «Se se sanciona uma lei inconstitucional e com ela é ocasionado um dano, não há dúvida de que este constituirá um dano jurídico necessariamente indenizável» e na hipótese de leis inconstitucionais geradoras de responsabilidade, considera a distinção apresentada na doutrina, entre inconstitucionalidade formal ou orgânica e inconstitucionalidade material ou substancial, defende que «a violação de normas de competência ou processo de formação de leis (constitucionalidade formal) não pode, per se, fundar um sacrifício grave que justifique uma pretensão indenizatória. Ao passo que a inconstitucionalidade material suscita agravos que merecem a reparação indenizatória, porque nesses casos as leis de alcance ou efeitos gerais podem produzir prejuízos individuais, causadores de sacrifícios graves».

Tem razão Dromi em suas colocações, porém se a matéria contida na norma de nível inferior, não atenta contra as postuladas na Lei Fundamental, mas não havendo a observância dos dispositivos relativos ao seu processo de criação, a lei não deixa de ser violadora dos ditames constitucional e se do referido diploma legal decorre dano, não vejo o porque isentar o Estado da responsabilidade de indenizá-lo.

Reconhecendo que nossa Lei Maior pode ser também violada pela omissão dos órgãos do Poder Público, cabe questionamos se dela pode surgir a responsabilidade patrimonial do Estado, quando a omissão for legislativa.

Sabe-se que a Constituição Federal brasileira de 1988, aceita que pode ser desrespeitada por um comportamento do Poder Público, que tanto pode ser comissivo como omissivo, isto é, para a Lei Maior a noção de inconstitucionalidade resulta do conflito ou confronto com a norma fundamental do sistema, o que pode decorrer de uma ação ou omissão que ofende, no todo ou em parte, a Constituição.

Conforme Jorge Miranda (1996, p. 274), estes conceitos, ação e omissão, tornam-se operacionais só quando ligados aos órgãos do poder, pois que não é inconstitucional qualquer desconformidade com a Constituição, pois os particulares ao agirem, em sua vida cotidiana podem contradizer ou infringir a Constituição e os valores nela inseridos, porém tais violações, embora relevantes para o Direito Constitucional, tem seu regime jurídico naturalmente diverso dos específicos a que estão sujeitas as leis e outros atos do Estado.

Cumprir assinalar que para o surgimento da responsabilidade do Estado por ato legislativo inconstitucional é necessário o seu reconhecimento pelo órgão competente para tal e que no sistema jurídico brasileiro é a mais Alta Corte do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, o que vale, também, para os casos de omissão inconstitucional, quando é preciso a sua manifestação definitiva, posto que a inércia pura e simples dos órgãos do Poder Público, antes da decisão definitiva do Judiciário nesse sentido, ainda não caracteriza um comportamento inconstitucional.

Embora sem indagar se aqui existe um caso de responsabilidade subjetiva ou objetiva, é elucidador o pensamento de Celso Antonio Bandeira de Mello (1993, p. 447) : «Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado 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 do dano, só cabe responsabilizá-lo quando esteja obrigado a impedir o dano. Isto é, só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo».

Já se afirmou que os órgãos que exercem as três funções estatais — legislativa, executiva e judiciária — podem apresentar comportamentos omissivos inconstitucionais, quando com eles impedem que a Constituição seja efetivamente observada, aplicada.

Os atos omissivos inconstitucionais de mais difícil controle são os do legislador, pois situam-se entre o limite da liberdade de elaborar uma lei e o poder/dever de legislar a que está obrigado pela Constituição. «Não se trata, pois, apenas de um simples negativo ‘não fazer’, trata-se, sim, de não fazer aquilo a que, de forma concreta e explícita, estava constitucionalmente obrigado» (Canotilho, 1982, p. 335).

A omissão legislativa também pode gerar responsabilidade estatal. Contra a omissão do Estado na sua função legislativa, além do mandado de injunção e da inconstitucionalidade por omissão, cabe, em caso de dano causado ao particular, a ação de responsabilidade civil em face do Poder Público.

Portanto, o Poder Legislativo, quando não emite, dentro do prazo fixado constitucionalmente, normas destinadas a dar operatividade prática a direitos e garantias individuais e coletivos assegurados na Constituição, responderá, por omissão, pelos danos causados ao indivíduo.

Renan Miguel Saad (1994, p. 82) defende que «no âmbito da omissão legislativa prova-se a negligência pela falta pessoal do serviço, que é a não edição da norma». Presentes os elementos da teoria da falta pessoal do serviço, há que se impor a responsabilidade do Poder Público».

Desta forma cabe concluir que se a Constituição pode ser violada por uma ação ou por uma omissão dos poderes públicos, havendo dano ao

particular, decorrente de um comportamento inconstitucional comissivo ou omissivo, deve este ser reparado, indenizado.

4. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA ATÍPICA

Neste momento, volta-se a atenção para dois tipos de função legislativa atípica que estão a cargo do Poder Executivo, isto é, para a emissão dos Regulamentos e Medidas Provisórias.

1. Sabe-se que o regulamento não é lei, mas como ato administrativo, geral e obrigatório, corresponde ao exercício atípico da função, materialmente, legislativa e é por isso que a doutrina assimila o regulamento à lei e «unifica a responsabilidade legal e a responsabilidade regulamentar, tratando-as conjuntamente» (Cretella Júnior, 1983, p. 30).

O Brasil só conhece os denominados regulamentos de execução da lei, o que traz como conseqüência a necessidade de estarem sempre em conformidade com o texto legal que lhe serve de matriz. Quando exorbita e ultrapassa o terreno dentro do qual deveria manter-se, identifica-se abuso do poder regulamentar, o que pode torná-lo ilegal ou inconstitucional, isto é, quando prevê disposições conflitantes com a lei que lhe serviu de base ou não seguiu as normas traçadas para que fosse válido, deve ser objeto de revisão judicial, para que seus efeitos não continuem a produzir-se e afetar o patrimônio dos administrados.

Isto posto, a conclusão só pode ser no sentido de que o Estado deve responder pelos prejuízos resultantes de regulamentos. Seguindo o mesmo raciocínio desenvolvido quando da análise da produção legislativa típica, deve-se afirmar que isto não só deverá acontecer quando tenha defeitos de forma ou conteúdo, pois mesmo quando não apresente tais vícios, mas peque por faltar com a caráter de generalidade que lhe é próprio, acarretando o que denominamos de dano injusto, deve a Administração ressarcir os danos ocasionados.

Dentre os pontos polêmicos da responsabilidade extracontratual do Estado, merece análise aquele que provem do exercício atípico da função legislativa à cargo do Executivo, quando da emissão de Medidas Provisórias e, neste particular, deve-se reconhecer que o assunto é de tamanha complexidade que mereceria estudo mais detalhado, podendo mesmo ser motivo de tese das mais intrigantes.

Nossa Constituição Federal prevê no rol de competências privativa do Presidente da República, em seu art. 84, XXVI, a edição de medidas provisórias com força de lei, depois de incluí-las no processo legislativo, conforme o art. 59, V. e discipliná-las em seu art. 62, nos seguintes termos: «Em caso de urgência, o Presidente da República poderá adotar

medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes».

Bem observa Clèmerson Mèrlin Clève (1993, p. 172), «como a medida provisória constitui espécie normativa despida de eficácia permanente, não pode revogar o direito anterior. Nesse particular opera, simplesmente, desde sua edição, a suspensão da eficácia do direito anterior, caso haja incompatibilidade entre os comandos dela e desse» e, assim surge a questão relativa às relações jurídicas nascidas durante o prazo de sua vigência.

Sendo nosso interesse neste momento a responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função legislativa, é sob este enfoque que se deve analisá-la.

Desde logo, pode-se identificar duas situações diferentes, a saber: 1. os danos decorrentes da própria medida provisória, como função legislativa atípica à cargo do Chefe do Executivo; 2. os danos decorrentes da disciplina das relações jurídicas dela decorrentes, encargo do Congresso Nacional, conforme disciplina o parágrafo único do artigo 62, da Constituição Federal: «As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes».

Aqui deve ser utilizado o mesmo raciocínio empregado em relação às leis propriamente ditas, por que não resta dúvida que no ato de disciplinar condutas de forma geral e abstrata, em que pese a precariedade de suas disposições, já que o prazo de sua vigência é de trinta dias, realizam, durante este período atos da mesma natureza, o que faz com que, embora visando o interesse da coletividade como um todo, possam dispor de forma a não repartir os encargos decorrentes de suas disposições de modo igualitário, penalizando uma ou algumas poucas pessoas, que podem também ser físicas ou jurídicas, além de poderem violar os ditames da Lei Fundamental do sistema, quando passar a ser consideradas como inconstitucionais, surgindo para o Estado a obrigação de indenizar, desde que propiciadora de danos aos particulares.

Sabe-se que a atividade do Poder Público, não é livre, devendo manter-se dentro dos limites, diretrizes, normas e princípios previstos na Constituição. Clèmerson Mèrlin Clève (1993, p. 182) afirma que o controle jurisdicional das medidas provisórias, no Brasil, «pode ocorrer em três níveis: (i). cabe, primeiro, um controle dos pressupostos de ha-

bilitação (se afinal estão ou não presentes); (ii). cabe, depois, um controle da matéria tratada pela medida provisória (se suporta regramento legislativo provisório ou não); (iii). cabe, finalmente, um controle da constitucionalidade da matéria propriamente dita (se atende, não sob a ótica formal, mas sim substancial, as normas e princípios adotados pelo Constituinte)».

Reconhecendo a importância dos ensinamentos de Roberto Dromi em relação a posicionamentos diferenciados quanto ao tratamento da inconstitucionalidade quando advenha de vício formal ou material, mais uma vez deve-se concluir que o importante é caracterizar a obrigação de reparação do prejuízo ocorrido em virtude da atuação de Estado, em virtude de lei inconstitucional, que tanto pode estar ligada a um caso onde a lei é inválida por não ter obedecido o procedimento constitucional previsto para sua elaboração, como por conflitar com qualquer outro preceito da Constituição. O efeito prático, no que diz respeito à responsabilidade do Estado pelos danos causados, será idêntico. «A lei inconstitucional legitima, com efeito, a pretensão indenizatória, pois neste caso a responsabilidade resulta virtualmente» (Cahali, 1996, p. 653).

É importante ressaltar que até aqui, o órgão emissor do ato legislativo atípico e, portanto, responsável pelo dano indenizável é o Executivo, em virtude da previsão constitucional, do art. 84, inciso XXVI, que determina que cabe ao Presidente da República, a titularidade privativa para emissão de medidas provisórias com força de lei.

Porém no início da presente análise, relacionamos duas situações diferentes que podem ocasionar a responsabilidade do Estado quanto aos danos decorrentes da emissão de medidas provisórias e, neste momento, cabe breve consideração sobre a segunda hipótese, que é a se resume na responsabilidade decorrente da disciplina, pelo Congresso Nacional, das relações jurídicas ocorridas durante o prazo de vida da Medida Provisória, nos termos do art. 62, parágrafo único, da Constituição Federal.

A Resolução nº 1/1989, do Congresso Nacional, dispôs, no art. 6º, que no caso de rejeição da Medida Provisória, será elaborado Decreto Legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes de sua vigência.

É importante lembrar, conforme ensinamentos de Pontes de Miranda (1967-1968, T. 3, p. 138), que «Decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto) e prestam-se para veicular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional».

Quando nossa Constituição Federal determinou que cabe ao Congresso Nacional, e só a ele, disciplinar as relações jurídicas que se processaram na vigência de uma Medida Provisória, demonstra excluir desse processo a participação do Chefe do Executivo, tornando-o ato de exclusiva competência de nosso Parlamento, veiculado através de Decreto Legislativo.

Indaga-se: sobre esta disciplina, também cabe responsabilidade do Estado no que diz respeito à indenização de prejuízos causados?

A questão ainda não mereceu a devida atenção, tornando-se matéria que necessita de maior reflexão, em virtude da precariedade do ato legislativo que determinou as situações criadas, porém, reconhecendo que a responsabilidade do Estado decorre do nexo causal existente entre a atuação do Poder Público e suas conseqüências propiciadoras de danos, só se pode aplicar o posicionamento até aqui aceito, sem levar em consideração o fato da falta de eficácia permanente da medida provisória, bem como da necessária disciplina das situações jurídicas dela decorrentes pelo Congresso Nacional.

Conclui-se que sendo a responsabilidade do Estado conseqüência lógica da noção de Estado de Direito, se houve conduta estatal lesiva a bem jurídico garantido de terceiros, deve haver a restauração do patrimônio jurídico do lesado.

5. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS E O DIREITO A AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL, NOS CASOS DE DOLO OU CULPA

Lúcia Valle Figueiredo (1994, p. 176) adverte que o parágrafo 6º do art. 37 de nossa Lei Fundamental ao se referir à ação regressiva, estabelece como condicionantes: a culpa e o dolo do agente público o que, conseqüentemente, só ocorrerá na hipótese de tais pressupostos.

É nesse sentido que o art. 1524, do CC., dispõe que no caso de responsabilidade por fato de outrem, aquele que paga a indenização tem um direito regressivo contra o causador do dano.

Tem razão Cretella Júnior (1983, p. 28-29) quando, ao tratar da responsabilidade extracontratual, se refere ao «dano da lei e sua indenização» para ele, «a reparação tem de ser considerada sob dois aspectos distintos: prejuízos causados diretamente pelo texto legislativo, ou seja, pelo próprio fato da edição da lei, ocasionando o dano e justificando a indenização, e prejuízos causados em decorrência de medidas administrativas, tomadas com o objetivo de facilitar a aplicação da Lei danosa». Para indenizar o dano decorrente de ato legislativo deve-se considerar que «primeiro, só haverá pagamento de indenização, se o próprio legislador a fixou no texto legal, de modo expresso e tácito; segundo, cabe ao juiz decidir, conforme o que a lei preceituou, caso o legislador não tenha fixado a indenização ou se tenha omitido». Entretanto, quando se trata de reparar prejuízos causados não por dispositivos legais, mas por medidas administrativas destinadas à concretização da lei (regulamentos ou decretos), não se configura a hipótese de responsabilidade do Estado legislador, mas de

ilegalidades praticadas pelo Executivo, pela Administração, no exercício do poder regulamentar.

Não parece haver dúvida quanto ao cabimento da ação de regresso, quando estamos frente a atos legislativos atípicos de autoria do Executivo, pois desde que identificado o agente, individualizado os pressupostos ensejadores do remédio processual, deve ser a mesma proposta.

Outra, entretanto, é a hipóteses de cabimento de ação de regresso contra os legisladores, criadores de leis inconstitucionais ou de leis válidas propiciadoras de danos injustos.

Antes de mais nada é necessário recordar que a Constituição Federal, em seu art. 53, afirma que «Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões palavras e votos», regra que também é aplicável aos Deputados Estaduais (conforme o art. 27, parágrafo 1º), aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, (art. 32, parágrafo 3º), bem como aos membros das Câmaras Municipais.

Tais imunidades visam assegurar ampla liberdade ao parlamentar no exercício do mandato. São exceções ao regime comum, que decorrem não de seu interesse pessoal, «pois se assim fosse seriam privilégios», mas do interesse público no bom exercício do mandato, não cabendo nem mesmo renúncia pessoal a tais prerrogativas (Ferreira Filho, 1989, p. 154).

Vê-se, então, um tratamento diferenciado no que diz respeito à ação de regresso em razão da responsabilidade estatal por ato legislativo, o que nos leva a admitir que, no caso, não pode ter cabimento contra os parlamentares.

Merece todo nosso respeito e apoio a colocação de Cretella Júnior, citado por Cahali (1996, p. 651), quando diz:

«Se cada parlamentar é protegido pela imunidade, inerente ao cargo, a qualquer tipo de responsabilidade será também imune ao ato emanado do colégio parlamentar, que é a síntese da manifestação da vontade de cada um de seus membros. Caracteriza-se o ato legislativo ou o ato parlamentar por especialíssima configuração, visto que é criador de situação jurídica, impessoal, abstrata, genérica. Não tem a lei endereço certo. Não se dirige a pessoa determinada, não atinge de maneira específica situações jurídicas individuais, mas refere-se à generalidade dos habitantes de um país, em dado momento de sua história. Se o ato legislativo se confunde sob vários aspectos com a soberania, faculdade incontestável de decidir sobre a positividade do direito, em última instância».

Justifica-se a imunidade, tornando incólume cada um dos integrantes do Parlamento.

Tal entendimento também tem sido adotado por nossos tribunais, como o fez, por diversas vezes o Tribunal Regional Federal da 4ª região: «No

âmbito publicista, afirmou-se a responsabilidade do Estado (adaptada a partir do ramo privado) por dano de seus representantes causados a terceiros, mesmo sem culpa. Dita responsabilidade não se restringe ao Poder Executivo mas se estende também aos atos legislativos não unguídos pela Constituição ou 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, provido tais atos de órgãos colegiados, impossível ulterior ação regressiva contra esses servidores públicos (*Latus sensu*), ocasionadores culposos de edição de ato inconstitucional, na forma do decidido pelo STF (*re* 8889, Primeira Turma, voto unânime, em 10.07.48) (Decis. 25.06.92, p. 9497).

A posição em relação ao não cabimento de ação de regresso contra os parlamentares, no caso da responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado por atos legislativos típicos fundamenta-se: primeiro, na prerrogativa constitucionalmente prevista de imunidade de nossos parlamentares, por opiniões, palavras e votos; segundo, no fato de que tais atos, provindo de órgãos colegiados torna impossível a individualização da pena ou dolo.

Assim, em que pese a consciência de que a responsabilidade do Poder Público por atos legislativos não deve ser considerada como exceção, mas sim como regra no que diz respeito à responsabilidade patrimonial do Estado, necessita de um tratamento mais efetivo, como modo de assegurar uma melhor forma de proteção ao cidadão e à sociedade como um todo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESSI, RENATO, *Instituciones de derecho administrativo*, Barcelona : Bosch, 1970, tomo 1.
- BARROS, OCTÁVIO DE, *Responsabilidade pública*, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1956.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Responsabilidade civil do estado — declaração de inconstitucionalidade — o estado responde civilmente pelo dano causado em virtude de ato praticado com fundamento em lei declarada inconstitucional. Recurso Extraordinário n. 8.889. João Guerra Luís e Fazenda do Estado de São Paulo. Relator : Ministro Castro Nunes. 19 jul. 1948. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 42-45, abr./jun. 1950.
- Uma vez praticado pelo poder público um ato prejudicial que se baseou em lei que não é lei, responde ele por suas conseqüências. Recurso Extraordinário n. 21.504. Pernambuco Autoviária Ltda e Prefeitura Municipal de Recife. Relator : Ministro Cândido Mota Filho. 15 maio 1957. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 2, p. 121-123, jul./set. 1957.
- CAHALI, YUSSEF SAID, *Responsabilidade civil do estado*, 2. ed., São Paulo : Malheiros, 1996.

- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, *Constituição dirigente e vinculação do legislador* : contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra : Coimbra Editora, 1982.
- *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2. ed., Coimbra : Almedina, 1998.
- CAVALCANTI, AMARO, *Responsabilidade civil do estado*, Rio de Janeiro : Laemmert, 1905.
- CAVALCANTI, THEMISTÓCLES BRANDÃO, *Tratado de direito administrativo*, Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1960, v. 1.
- CLÈVE, CLÈMERSON MÈRLIN, *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993.
- CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ, «Responsabilidade do estado por ato legislativo», *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 153, p. 15-34, jul./set. 1983.
- DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, *Direito administrativo*, 8. ed., São Paulo : Atlas, 1997.
- DROMI, ROBERTO, *Derecho administrativo*, 6. ed. Buenos Aires : Ciudad, 1997.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, *El sistema constitucional español*, Madrid : Dykinson, 1997.
- FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES, *Curso de direito constitucional*, São Paulo : Saraiva, 1989.
- FIGUEIREDO, LÚCIA VALLE, *Curso de direito administrativo*, Malheiros : São Paulo, 1994.
- MELLO, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE, *Curso de direito administrativo*, 4. ed., São Paulo : Malheiros, 1993.
- *Prestação de serviços públicos e administração indireta* : concessão e permissão de serviço público, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações governamentais. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1973.
- MENEGALE, JOSÉ GUIMARÃES, *Direito administrativo*, 3. ed., Rio de Janeiro : Borsoi, 1957.
- MIRANDA, JORGE, *Manual de direito constitucional*, 3. ed., Coimbra : Coimbra Editora, 1996. Tomo 2 - *Constituição e inconstitucionalidade*.
- MIRANDA, PONTES DE, *Comentários à constituição de 1967*, São Paulo : Revista dos Tribunais, 1967-1968, tomo 3.
- PEREIRA, CAIO MÁRIO DA SILVA, *Responsabilidade civil*, 3. ed., Rio de Janeiro : Forense, 1992.
- SAAD, RENAN MIGUEL, *O ato ilícito e a responsabilidade civil do estado*, Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1994.