

A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: ATOS LEGISLATIVOS

*** Wesley Augusto Dias Ribeiro**

Graduado em Economia pelo Instituto Cultural Nilton Paiva Ferreira
Graduado em Direito pela Universidade Presidente Antonio Carlos.
Mestrado em Educação pela UMCC, Reconhecimento no Brasil pela UnB como Mestre em Educação.
Universidade Gama Filho – 2005
Professor titular da Faculdade de Direito De Ipatinga

**** Giovana Prado Calhau**

Graduada em Direito pela Universidade Presidente Antonio Carlos em 2002.
Pós-graduada em Direito Público/Privado pela APROBATUM
Atualmente é Coordenadora e advogada do Núcleo de Assistência Jurídica e Professora titular da FADIPA
É capacitada para Mediação e Conciliação pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais

***** Jésus Henrique Silveira e Silva**

Mestrado em Direito pela Universidade Gama Filho – 2005
Pós-graduação em Direito Público/Privado pela APROBATUM
Graduado em Direito pela Universidade Presidente Antonio Carlos.
Professor titular da Faculdade de Direito De Ipatinga

****** Gabriel Silveira Rezende**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ipatinga

RESUMO

O Estado, também compreendido como Poder Público, mesmo antes de se consolidar como Estado de Direito, sempre foi dotado de poderes e prerrogativas em face dos administrados, gerando o direito de promover ações em prol da coletividade com fulcro no interesse público. Ocorre que, estas ações por vezes fugiam da legalidade ou não aconteciam, gerando prejuízos aos particulares, o que dava ensejo ao dever de indenizar. Por muito tempo o Estado ficou protegido pelo manto da irresponsabilidade, entretanto, com o passar do tempo o ordenamento jurídico alterou-se passando a existir a responsabilidade extracontratual do Estado, logo o Estado deveria indenizar seus administrados, quando estes haviam sido lesionados por condutas comissivas ou omissivas do Poder Público. Várias foram as correntes e posicionamentos jurídicos buscando justificar e tutelar a responsabilidade estatal, principalmente a Teoria Objetiva que vindo sendo adotada pela maioria dos países-estados, inclusive o Brasil. A nossa Constituição de 1988 consolidou a referida teoria, o que facilita aos particulares exercerem o direito de serem indenizados por condutas estatais, pois devem comprovar apenas a conduta, o dano e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Devemos salientar aqui que o Estado compreende não somente a Administração, representada pelo Poder Executivo, mas também os demais poderes, Judiciário e Legislativo, portanto, a Responsabilidade Extracontratual do Estado compreende os atos dos três poderes, de forma abrangente.

Palavras-chave: Direito público. Direito administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Dever de indenizar. Ato legislativo.

INTRODUÇÃO

Este trabalho acadêmico vem explicar sobre a Responsabilidade Extracontratual do Estado, abrangendo este assunto sobre o prisma dos atos praticados pelo Poder Legislativo, os Atos Legislativos.

No âmbito do Direito, responsabilidade tem a noção de uma resposta, ou seja, há responsabilidade de alguém quanto este tem de responder perante a outrem. Ao praticar uma ação ou deixar de fazê-la, estaremos diante de um ato, este ato pode ocasionar uma alteração no mundo jurídico, todavia, se há uma alteração poderão existir pessoas que foram prejudicadas, portanto, aqueles que provocaram estas alterações devem responder em face dos prejudicados, para que haja uma pacificação social, preservando os interesses das partes.

O Estado dotado de várias prerrogativas concedidas pelo ordenamento jurídico por vezes comete atos lícitos ou ilícitos, bem como deixa de praticá-los, que acabam gerando prejuízos aos indivíduos da sociedade. Estes, por uma questão de igualdade, não podem sofrer lesões sem que haja uma compensação, o Estado mesmo acolhido por suas prerrogativas não pode deixar de responder, ou seja, de ser responsabilizado por seus atos lesivos aos administrados.

Esta responsabilidade estatal é dita como extracontratual, o que significa dizer que ela advém não de um pacto formal celebrado entre Estado e o particular por meio de um contrato, mas sim de uma obrigação imposta ao Estado para reparar economicamente os danos ocasionados a terceiros, assim como é imposta à sociedade a atuação estatal, pois o Estado age de forma imperativa independentemente da vontade do indivíduo. Trata-se de uma questão de justiça, vista que de um lado estão os particulares que são obrigados a aceitar a presença estatal, em contrapartida do outro lado, frente ao amplo poder do Estado, há um maior rigor quanto à responsabilização de seus atos.

A pessoa jurídica estatal representada pelos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, é considerado como um sujeito responsável pelos seus atos, havendo como consequência o dever de indenizar as vítimas dos danos em razão de sua atuação. Em vista disso o Poder Legislativo por meio de suas ações ou por sua omissão também tem a obrigação de ressarcir os particulares lesados que teve por causa tais atos.

Cumprе salientar, que ao longo dos anos em que o mundo foi se modificando, também restou modificada a forma de como abordar o tema da Responsabilidade Extracontratual do Estado.

Em certo momento histórico o Estado não era responsável pelos seus atos, porém com evolução das leis e em consequência da crescente presença que adquire a pessoa jurídica estatal nas relações sociais, o Estado passou a ser responsabilizado, num primeiro momento seguindo a Teoria Subjetiva e posteriormente a Teoria Objetiva.

Isto também se refletiu no Brasil, ou seja, o ordenamento jurídico pátrio modificou-se ao longo do tempo, consolidando-se na doutrina objetiva.

Ressalta-se que este trabalho acadêmico seguiu o método de pesquisa bibliográfico, sendo utilizados livros de grandes doutrinadores e escritores do meio jurídico, bem como vários textos de lei, como a Constituição Federal de 1988. Outrossim, este trabalho seguiu os padrões exigidos pela ABNT.

Portanto, o referido trabalho denominado “Responsabilidade Extracontratual do Estado: Atos Legislativos” vem expor de uma forma clara e específica que a Fazenda Pública tem o dever de responder por atos que venham danificar os administrados, sendo uma garantia dos indivíduos cobrarem em juízo valor pecuniário a título de indenização.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A responsabilidade extracontratual do Estado ao longo do decurso temporal se modificou e evoluiu, ganhando elementos diversos e se adaptando ao desenvolvimento social.

O referido assunto tem recebido tratamento diferenciado no tempo e no espaço, existindo inúmeras teorias elaboradas para a aplicação do direito.

1.1 Teoria da irresponsabilidade

No primeiro momento histórico, em meados do século XIX, aplicava-se aos Estados a Teoria da Irresponsabilidade do Estado. Esta teoria aduz que, o Estado não possui nenhuma responsabilidade perante seus atos, mesmo estes evitados de erros, o Estado gozava em seu favor do privilégio de ser irresponsável, não surgindo, portanto, o dever de reparar os danos cometidos em face de particulares.

O contexto histórico da época era o absolutismo, ou seja, o rei ou governante de um determinado país era dotado de plena soberania, autoridade incontestável perante aos governados.

O dirigente estatal era quem ditava a verdade, quem dizia o certo e o errado, logo, jamais cometeria alguma falha. Ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele. Estes princípios são representados pela máxima *“the king can do no wrong”* (o rei não erra).

Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível hierárquico que seus governados, desrespeitando assim a soberania do dirigente estatal.

Nesta época do monarca absoluto, o Estado adotava a posição clássica do liberalismo, ou seja, a atuação estatal era bastante limitada, raramente intervia nas relações entre particulares, favorecendo a teoria da irresponsabilidade, pois o Estado, equivocadamente, se afastava das suas obrigações em razão da política Liberal.

Cumprido destacar aqui, que neste período a irresponsabilidade não era completa, admitia-se a responsabilização em alguns poucos e determinados atos. Como demonstrado pelo doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2011):

Estas assertivas, contudo, não representavam completa desproteção dos administradores perante comportamentos unilaterais do Estado. Isto porque, de um lado, admitia-se responsabilização quando leis específicas a previssem explicitamente (...); de outro lado, também admitia responsabilidade por danos resultantes da gestão do domínio privado do Estado, bem como os causados pelas coletividades públicas locais (MELLO, 2011, p. 109).

Em razão da grande injustiça promovida por esta teoria, logo a mesma restou combatida e não perdurou por muito tempo, passando a ganhar força outras teorias.

1.2 Teoria civilista – responsabilidade subjetiva

Superada a tese da irresponsabilidade, passaram a utilizar os princípios do Direito Civil para tutelar a responsabilidade do Estado, apoiados na ideia de culpa, surgindo então a teoria civilista.

Esta teoria, como já dito acima, tem como base na ideia de comprovação do elemento culpa em sentido amplo, que compreende dolo e culpa, ou seja, fundamenta-se no elemento subjetivo na intenção do agente representante da Administração, por isto é denominada de Responsabilidade Subjetiva.

Lembrando que, a culpa significa agir com negligência, imperícia ou imprudência, o que representa condutas ilegais, pois o Administrador só pode fazer o que a lei autoriza. Enquanto que, o dolo significa ter a intenção de causar o dano.

Para entender melhor como se desenvolveu esta teoria, com urgência, se faz necessário, compreendermos e distinguirmos os atos de império e os atos de gestão.

Em uma primeira ocasião na história, era necessário distinguir se o ato cometido pelo Estado foi um ato de gestão ou de império.

Os atos de império seriam aqueles praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios, sendo impostos de forma unilateral e coercitivamente ao particular administrado, independente de autorização judicial, sendo regido por um regime especial. Em contrapartida, os atos de gestão seriam os praticados pela Administração em situação de igualdade com os administrados, para conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para gerir os serviços.

Esta separação foi criada para amenizar a teoria da irresponsabilidade do monarca por prejuízos causados a terceiros.

Sendo assim, passou a admitir-se a responsabilidade civil do Estado, quando este praticasse ato de gestão, através de seus prepostos, sendo afastada sua responsabilidade nos atos de império. Ou seja, o Estado, somente, seria responsabilizado civilmente pelos atos praticados em pé de igualdade com o particular, ficando excluída a responsabilização nos atos regidos pelas normas tradicionais do direito público, sempre protetivas da figura estatal.

Ocorre que, esta forma de atenuação da antiga teoria da irresponsabilidade do Estado, gerou grande descontentamento e oposição das vítimas de atos da Administração, pois, na prática era praticamente impossível distinguir o que era um ato de gestão de um ato de império, ocasionando muitas dúvidas e confusões.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011) nos ensina que:

Surgiu, no entanto, grande oposição a essa teoria, quer pelo reconhecimento da impossibilidade de dividir-se a personalidade do Estado, quer pela própria dificuldade, senão impossibilidade, de enquadrar-se como atos de gestão todos aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio público e na prestação de seus serviços (DI PIETRO, 2011, p. 645).

Superada a distinção dos atos de império dos atos de gestão, podemos aprofundar um pouco mais na teoria civilista.

Em um segundo momento deixou-se de lado a distinção dos atos de império e dos atos de gestão, passando o Estado a responder pelos seus atos, independentemente de qualquer classificação, mas desde que observados os requisitos da responsabilidade subjetiva, quais sejam: a conduta estatal; o dano; o nexo de causalidade entre a conduta e o dano; e o elemento subjetivo, a culpa ou dolo do agente. Estes elementos são indispensáveis e devem ser considerados de forma cumulativa, gerando a ausência de qualquer um deles a exclusão da responsabilidade.

Entretanto, ainda sim, restava dificultoso comprovar a responsabilidade civil do Estado, pois não era fácil provar todos os requisitos, supracitados, inerentes da responsabilidade subjetiva, principalmente provar a culpa ou dolo do agente representante da Administração, pois, muitas vezes, era um grande desafio, porque na Administração Pública nem sempre é fácil indicar a autoridade competente, e mais difícil ainda, o responsável pela ordem, especialmente quando se está do lado de fora, como normalmente ocorre com a vítima.

Ante o exposto, tal teoria perdeu espaço, surgindo novas ideologias para abranger a responsabilidade civil do Estado.

1.3 Teorias publicistas

Para mais uma vez proteger a vítima e os administrados, facilitando o conjunto probatório, a evolução abre espaço para que a responsabilidade passe da subjetiva na culpa do agente para a subjetiva na culpa do serviço.

Segundo a doutrina esta mudança se deu pela jurisprudência francesa, em razão do famoso caso Blanco, ocorrido em 1873 em Bordeaux (França), em que uma menina, Agnès Blanco, ao atravessar uma rua, foi atropelada por um vagão de trem de propriedade do Estado; seu pai ajuizou ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros. Arguido conflito de atribuições entre a jurisdição comum e administrativa, o Tribunal de Conflitos decidiu que a ação deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, pois se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Passou então a ser defendida a ideia que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais.

Logo, através deste grande marco na jurisprudência, surgiram as teorias publicistas da responsabilidade civil do Estado, que compreende a Teoria da Culpa do Serviço (também conhecida Teoria da Culpa Administrativa) e a Teoria do Risco, esta última se divide em Teoria do Risco Administrativo e Teoria do Risco Integral.

A Teoria da Culpa do Serviço, conhecida por Culpa Administrativa ou Culpa Anônima do Serviço, tem por objetivo desvincular a responsabilidade do Estado da ideia de culpa do funcionário, introduzindo-se a colocação da culpa do serviço público.

Com esta teoria, mais uma vez procurou-se proteger a vítima, facilitando o conjunto probatório. Neste caso, a vítima não precisa apontar o agente, basta demonstrar que o serviço não foi prestado quando deveria ter sido, ou foi prestado de forma ineficiente ou foi mal feito ou a prestação ocorreu com atraso quando deveria funcionar a tempo, o que se denomina falta do serviço, ou para os franceses (abrangendo o direito comparado) a "*faute du service*", também conhecida por culpa anônima.

Verifica-se que esta teoria é adotada quando verificada: o serviço público não funcionou (omissão); funcionou atrasado; ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado, independente de qualquer apreciação da culpa do funcionário.

Posteriormente, os Estados passaram a utilizar, em determinadas hipóteses, a Teoria do Risco, como exposto acima, que se divide em Risco Administrativo e Risco Integral.

A Teoria do Risco é assim denominada, pois parte da ideia que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente, ou seja, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas inúmeras atividades, tendo uma maior parte de poderes haveria de corresponder um risco maior.

Vale ressaltar que esta doutrina serve de fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado, que compreende três elementos, quais sejam: conduta do Estado; dano sofrido pelo administrado; e o nexa causal entre a referida conduta e o dano. Logo, nesta Teoria, fica afastada o elemento culpa (elemento subjetivo), não se fazendo necessário o ato de provar se o agente agiu com dolo ou culpa.

Verifica-se que é indiferente saber se o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. A tese da responsabilidade objetiva procura, apenas, delimitar o ato praticado pela Administração Pública, independente se foi ato lícito ou ilícito, e que este ato tenha causado dano específico e anormal (que supera os inconvenientes ordinários da vida decorrente da ação estatal), e por último, que haja nexa de causalidade entre as duas primeiras.

A referida teoria teve por base o princípio da igualdade de todos os encargos sociais, com fulcro no artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, promulgado em 1789 na França. Este referido diploma preceitua que:

“Para manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades”

Isto significa que, assim como os benefícios oriundos da atuação estatal se divide por todos, os prejuízos sofridos por alguns, também, devem ser divididos. Ou seja, se uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelos demais, o equilíbrio que deve existir é rompido, para restabelecê-lo, o Estado deve indenizar o lesado, utilizando recursos do erário público.

Para grande maioria dos doutrinadores a Teoria do Risco reparte em 02 (duas) teses, a Teoria do Risco Administrativo e a Teoria do Risco Integral.

A grande diferença entre as duas, é que a do Risco Integral não admite nenhuma causa excludente da responsabilidade extracontratual do Estado, todavia, a do Risco Administrativo admite causas que geram a irresponsabilidade estatal.

Valem destacar que há muita divergência na doutrina em citar quais seriam as excludentes da responsabilidade do Estado, mas podemos demonstrar as principais, quais sejam: culpa exclusiva da vítima; força maior e caso fortuito.

Independentemente de qualquer distinção terminológica, é fato que atualmente a Teoria do Risco está consolidada para tutelar a responsabilidade civil dos Estados, inclusive no Brasil, pois a responsabilidade objetiva permite a busca pela justiça social, atenuando as dificuldades e impedimentos que o indivíduo teria que suportar quando prejudicado por condutas de agentes estatais.

Por fim, ante estas considerações, conclui-se que a Teoria da Irresponsabilidade foi o marco inicial, que posteriormente deu lugar para as Teorias Civilistas, com fincas na responsabilidade subjetiva, e após modificou-se para as Teorias Publicistas, primeiramente na ideia da Culpa Anônima (Culpa do Serviço Público), seguida da Teoria do Risco (Risco Integral e Risco Administrativo), que tem por base a responsabilidade objetiva.

1.4 Evolução histórica no direito brasileiro

O Direito Positivo Brasileiro em nenhum momento histórico acolheu a Teoria da Irresponsabilidade, mesmo não existindo leis, os tribunais brasileiros da época repudiavam a referida Teoria.

A Constituição de 1824 não previa responsabilidade do Estado, assim com a Constituição de 1891, estas apenas determinavam a responsabilidade do funcionário estatal em decorrência de omissão ou abuso de poder praticados no exercício da função. Concomitante a este período havia leis prevendo a responsabilidade do Estado, sendo acolhida pelos tribunais como sendo responsabilidade subsidiária.

Com o Código Civil de 1916, prevaleceu a ideia de se adotar a teoria civilista da responsabilidade subjetiva. Aduz o artigo 15 do Código Civil de 1916:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, **procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei**, salvo o direito de regresso contra os causadores do dano (Grifo nosso).

Mais adiante, em 1934, a nova Constituição feita na Era Vargas, ditou que a responsabilidade do Estado seria de forma solidária entre a Administração e o funcionário público, ou seja, os funcionários seriam responsáveis solidariamente com as Fazendas Públicas, por qualquer prejuízo em face de terceiros. Este entendimento também se repetiu na Constituição de 1937.

Posteriormente, com uma ideologia mais moderna e correspondente à época, o Brasil, por meio da Constituição de 1946, adotou a teoria da responsabilidade objetiva, passando a dar diferente redação para regular a matéria da Responsabilidade Civil do Estado.

O artigo 194 da Constituição de 1946 expõe que: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.”

Constata-se uma grande mudança se compararmos com a redação do artigo 15 do Código Civil de 1916. Com advento do artigo 194 em 1946, através da Constituição,

o referido artigo da antiga Lei Civil restou derogado, passando então a vigorar a Responsabilidade Objetiva em função da responsabilidade estatal, em vista que, ficou retirado da norma constitucional os pressupostos da culpa, que é um dos elementos da Responsabilidade Subjetiva.

Cumprе salientar, que no artigo 194 da Constituição de 1946, passou a existir o direito de regresso do Estado em face do funcionário.

Ulterior em 1967 adveio um novo Diploma Constitucional, que repetiu a norma da Carta Magna anterior, acrescentando a expressão dolo ou culpa nos caso de direito de regresso da Administração contra o agente. Ressalta-se, que na Emenda nº 01, de 1969, a norma permaneceu.

Com a volta da democracia no Brasil, através de movimentos sociais e políticos, fez a necessidade de uma nova Lei Maior, que restou consagrada em 1988, através da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, esta manteve a teoria da responsabilidade objetiva consagrada na Constituição de 1946, entretanto com uma redação mais completa.

O dispositivo da atual Constituição que corresponde a Responsabilidade Civil do Estado é o artigo 37, § 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.

Mais adiante, no Brasil no ano de 2002 foi criado o Novo Código Civil que passou a vigorar no ano de 2003. E esta Lei Civil nova não repetiu a norma exposta no antigo Código Civil de 1916, e ratificou o posicionamento adotado pela Constituição Federal de 1988, ou seja, deixou-se de lado a tese da Responsabilidade Subjetiva, passando a adotar a doutrina da Responsabilidade Objetiva nos casos de responsabilidade extracontratual da Administração Pública.

Portanto, que após um período em que de admitia a responsabilidade subsidiária entre Estado e o agente público, foi adotado a ideia da responsabilidade subjetiva,

entretanto, desde o ano de 1946, a teoria da responsabilidade objetiva tem se consolidado no ordenamento jurídico pátrio persistindo até os momentos atuais como regra.

2 RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

2.1 Conceito de responsabilidade e modalidades

Responsabilidade em sua terminologia etimológica induz a ideia de resposta, quando o Direito aduz sobre responsabilidade, imediatamente, significa que alguém (o responsável) deverá responder perante o ordenamento jurídico em razão de um fato.

A ocorrência do fato, seja ele omissivo ou comissivo, é de extrema importância, pois é o fato que gera a situação jurídica, ou seja, é o elemento impulsionador prévio. Ocorrido o fato, logo, mister se faz imputá-lo à alguém, para que este responda em juízo. Portanto, vimos aqui a gravidade de estabelecer o fato e a sua imputabilidade a um indivíduo, pois sem estes dois aspectos não teríamos a responsabilidade.

Com intuito de responsabilizar os agentes públicos por seus atos é importante salientar que há vários tipos de responsabilidade que alteram de acordo com o fato gerador, a natureza do ilícito praticado e a natureza da norma jurídica que os contempla.

Posto isto, resulta-se 03 (três) tipos de responsabilidade, a civil, penal e a administrativa. Esta decorre de um ilícito administrativo, ou seja, uma infração funcional que será determinada por um estatuto dos servidores, e a investigação se dará por um processo administrativo disciplinar. Já a responsabilidade penal origina-se de um ilícito penal tipificado no Código Penal Brasileiro. Quanto a responsabilidade civil, esta pode ser contratual ou extracontratual, destaca-se aqui a importância desta divisão, pois, se for contratual, será tema relativo aos contratos celebrados pela Administração, porém, se for extracontratual será aquela derivada

das várias espécies de atividades estatais sem qualquer conotação pactual, sendo este o objeto de estudo deste trabalho acadêmico.

Ressalta-se que as três esferas são independentes como regra, ou seja, uma decisão não influi na outra decisão, salvo nos casos em que for reconhecida a inexistência do fato na instância penal, ou no caso de negativa de autoria, também na área penal.

Em resumo, concluímos que existem modalidades de responsabilidade, e que o tipo de responsabilidade aqui aprofundado será a responsabilidade civil extracontratual.

2.2 Sujeitos da responsabilidade extracontratual do Estado

O dispositivo constitucional, § 6º do artigo 37, diz que as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos atos através dos quais seus agentes, nessa qualidade, causarem prejuízos a terceiros. Constata-se, portanto, que para aplicar este dispositivo, é indispensável delimitar quem são os sujeitos envolvidos nesse dever de indenizar.

As pessoas jurídicas de direito público compreendem os entes da Administração Pública Direta (os entes políticos, composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além destes, também fazem parte as autarquias e as fundações públicas de direito público.

Em relação às pessoas jurídicas de direito privado, verifica-se que a Constituição estabelece a condição de prestadora de serviço público, logo, não podem ser incluídas quaisquer pessoas da Administração Indireta, nem qualquer ente particular. Deste modo, estão sujeitas as empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que criadas para o serviço público, ficando excluídas as exploradoras de atividade econômica, e, também entram na lista os particulares prestadores de serviços públicos, como é o caso das concessionárias e permissionárias de serviços.

Ressalta-se que por um determinado período existiu na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal uma divergência quanto à aplicação ou não da teoria objetiva em face de terceiros, usuários ou não usuários do serviço público. Ocorre que, atualmente, esta questão está pacificada na jurisprudência do Supremo, em vista do recurso extraordinário¹, RE nº 591874, com o reconhecimento de repercussão geral, que admitiu que a responsabilidade é objetiva independentemente de ser usuário ou não usuário, importando apenas a caracterização do serviço público, pois a Carta Magna não fez nenhuma restrição, não cabendo aos intérpretes da Lei fazê-la, aliado ao princípio da isonomia.

Vejamos que a responsabilidade é atribuída à pessoa jurídica devido ao princípio da impessoalidade, tendo em vista que o ato praticado pelo agente não é dele, mas sim da pessoa jurídica a que está vinculado. Este poder que o agente tem de manifestar a vontade do Estado é oriundo da teoria da imputação, criada para suprir o fato que a pessoa jurídica, como criação fática, não tem vontade própria (natural), logo, o agente público é a própria Administração Pública manifestando sua vontade.

Em relação a figura do agente, outro sujeito dessa relação, vale destacar que a Constituição Federal de 1988 inovou quando utilizou a palavra agente, pois, trata-se de uma expressão bem ampla, e, isto significa que todo aquele que exerce função pública, seja de forma temporária ou permanente, seja com ou sem remuneração, independentemente do tipo de vínculo jurídico. Portanto, está sujeito aos princípios rigorosos da responsabilidade civil do Estado todo aquele que exerce função pública e que, nessa qualidade, causar danos a terceiros, todos estão incluídos, sejam

¹ EMENTA: CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. Art. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. [...] obrigação do Estado reparar os danos causados a terceiros em razão de atividade prestada por agentes [...] a Constituição Federal não faz qualquer distinção sobre a qualificação do sujeito passivo do dano, ou seja, 'não exige que a pessoa atingida pela lesão ostente a condição de usuário do serviço' [...] onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir [...] penso 'que não se pode interpretar restritivamente o alcance do dispositivo. O texto magno, interpretado à luz do princípio da isonomia, não permite que se faça qualquer distinção dos chamados 'terceiros', isto é, entre os usuários e não usuários do serviço público' [...]. (RE 591874 RG / MS, STF – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 23.10.2008, DJe: 20.11.2008).

agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos, funcionários terceirizados e os particulares em colaboração.

Por fim, concluímos que os sujeitos envolvidos nesta relação são basicamente, a pessoa jurídica (contemplada no art. 37, § 6º da CF/88), o agente ligado a esta pessoa jurídica, e o indivíduo sofredor (sujeito passivo) do dano praticado pelo agente.

2.3 Condutas estatais lesivas

As condutas do Estado que podem causar lesões aos seus administrados, são delimitadas em três categorias, condutas omissivas, condutas comissivas, e as situações extraordinárias de risco assumidas pelo Estado.

Em relação às condutas comissivas, ou seja, no fazer, no agir do Estado, a responsabilidade está sujeita a tese objetiva, não havendo a necessidade de demonstração de culpa ou dolo. Lembrando que independe o fato de ser conduta comissiva lícita ou ilícita.

Caso seja lícita fica rompido o princípio da isonomia, tendo o valor pecuniário da indenização por objetivo recompensar o excessivo gravame sofrido por um indivíduo, enquanto o interesse social é privilegiado. Podemos exemplificar no caso de uma construção de um presídio (fato lícito) gera a desvalorização e desconforto dos imóveis vizinhos, ocasionando prejuízos que podem ser objeto de discussão em face da Administração.

Se a conduta foi comissiva ilícita, não há dúvidas quanto ao dever de indenização do particular lesado, pois fere a legalidade, e a Administração Pública não pode atuar fora dos liames legais, aqui, o fundamento, também é o princípio da isonomia, além do princípio da legalidade (já mencionado).

Nas condutas omissivas, ou seja, no não fazer do Estado, a doutrina e jurisprudência majoritária reconhecem a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, portanto, há a necessidade de comprovação da culpa ou dolo (elemento subjetivo). Além de ser cabível, somente, nos atos ilícitos.

Constata-se que a regra no ordenamento jurídico pátrio é a Responsabilidade Objetiva, ocorre que, em se tratando de fatos omissivos do Estado, excepcionalmente será usada a Responsabilidade Subjetiva.

Outrossim, vale também ressaltar, que por se tratar de uma omissão do Estado devemos ter cautela, visto que o Estado é omissivo em grande parte de seus deveres conforme a Constituição, porém, não podemos abranger toda e qualquer omissão.

Para enquadrar uma omissão estatal como um fato que enseja a responsabilidade extracontratual do Estado devemos analisar, se o fato que gerou o dano estava dentro de um padrão normal, mais a observância do princípio da reserva do possível.

Entende-se por padrão normal, quando a atuação estatal está dentro do esperado, dentro do possível. Não existe uma definição legal, depende de uma apuração conforme o meio social. Quanto ao princípio da reserva do possível, este aduz que a atuação do Estado deve ser compatível com as condições orçamentárias, estruturais e tecnológicas.

Por conseguinte, o Estado responderá por atos omissivos quando este não agiu ou agiu de forma insuficiente para impedir o dano, assumindo comportamento inferior ao padrão normal, bem como fora da reserva do possível.

Ou seja, a Administração poderá ser responsabilizada em seus atos omissivos ilícitos, desde que o não agir estatal esteja fora dos padrões ordinários (comuns) e aquém do princípio da reserva do possível.

Exposto a respeito das condutas comissivas e omissivas, vamos explanar sobre as situações de risco extravagantes criadas pelo o Estado.

O Estado, em certas ocasiões, assume o grande risco de gerar o dano, trata-se de ações, comportamento positivo, pois ele cria a situação de risco, logo, aplicar-se-á a teoria da responsabilidade objetiva. Estas situações são mais comuns decorrentes da guarda de pessoas ou de coisas perigosas, expondo terceiros a risco, como por exemplo: internos nos manicômios; presos nos estabelecimentos prisionais; armazenamento de armas e munições; armazenamento de substância nuclear.

Nestes casos tendo em vista que o Estado agiu utilizará a tese da responsabilidade objetiva, logo necessário se faz comprovar a conduta, o dano, e o nexos de causalidade, de fato que, se não ficar comprovado o nexos de causalidade entre o dano sofrido com a conduta estatal, restará a inimputabilidade.

2.4 Dano indenizável

Para admitir a incumbência de indenizar é fundamental a presença de um dano jurídico, certo, específico e anormal.

Entende-se por dano jurídico o prejuízo que decorre da lesão a um bem jurídico cuja integridade é protegida pelo ordenamento jurídico, reconhecido como um direito da pessoa. O dano também deve ser certo, ou seja, deve ser valorado economicamente, incluindo os prejuízos emergentes e os lucros cessantes. Além de ser específico, ou seja, tenha a vítima individualizada, não podendo ser genérico, e, ser anormal, que representa danos que superam os problemas comuns e corriqueiros da vida em sociedade (por exemplo: poluição do ar).

Verifica-se que não é qualquer tipo de dano que enseja o direito de indenização, é necessário que estejam presentes todas as características expostas acima. Logo, os danos de mero incômodo, assim como os danos exclusivamente de cunho patrimonial, não são danos indenizáveis.

O grande doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) claramente nos ensina à respeito:

Não basta para caracterizá-lo a mera deterioração patrimonial sofrida por alguém. Não é suficiente a simples subtração de um interesse ou de uma vantagem que alguém possa fruir, ainda que legitimamente. Por esta razão descabe responsabilidade do Estado pela simples intensificação da poeira numa via pública objeto de reparação, inobstante tal fato provoque, como é natural, deterioração mais rápida da pintura dos muros das casas adjacentes. Idem com relação à transitória e breve interrupção da rua para conserto de canalizações, cujo efeito será de obstar ao acesso de veículos às casas de seus proprietários, o que os obrigará, eventualmente, ao incômodo de alojá-los em outro sítio, com possíveis despesas geradas por isto (MELLO, 2011, p. 1029-1031).

Uma grande novidade relativa ao dano indenizável trazido pela Constituição de 1988 foi a inclusão tanto do dano material quanto do dano moral, conseqüentemente, os prejuízos de cunho patrimonial, bem como os prejuízos relacionados na esfera intimado indivíduo (honra, intimidade e segredos), são passíveis de indenização nas ações de responsabilidade extracontratual do Estado.

2.5 Excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado

Vimos que no Brasil atualmente vigora como regra o princípio da responsabilidade objetiva nos casos de Responsabilidade Extracontratual do Estado. Analisamos, também, que a tese da responsabilidade objetiva é fundamento da Teoria do Risco, e que esta se subdivide em Teoria do Risco Administrativo e na Teoria Risco Integral.

Como já exposto no capítulo 1, a grande diferença entre Risco Administrativo com Risco Integral, é a admissão ou não de hipóteses de exclusão da responsabilidade civil do Estado, sendo que a primeira admite, e a outra não admite.

É analisando a jurisprudência, a doutrina e as leis nacionais, que chegamos a conclusão que o Brasil adota como regra a Teoria do Risco na modalidade Risco Administrativo, e extraordinariamente a modalidade do Risco Integral.

A Teoria do Risco Integral será usada somente nos casos de danos decorrentes de material bélico, substâncias nucleares e dano ambiental. Nestes casos, independente de ação ou omissão do Estado, ele sempre será responsável, não existindo a possibilidade de exclusão.

Ocorre que, nos demais e maioria dos casos será utilizada a Teoria do Risco Administrativo, e neste contexto são admitidas hipóteses de exclusão da responsabilidade extracontratual do Estado.

As causas excludentes mais comuns são a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior. Estas duas últimas possuem conceitos divergentes na doutrina, que seria irrelevante aqui discutir, mas podemos entender que ambas são consideradas como fenômenos da natureza (por exemplo: raios, tempestades) ou conduta humana (por exemplo: rompimento de cabos de energia, depredação do patrimônio público). A culpa exclusiva da vítima, como o próprio nome diz, são atos praticados pelo lesado que concorreu, totalmente ou parcialmente, para lhe ocorrer o dano, lembrando que se for parcial, a responsabilidade do Estado será atenuada, e se for total, o Estado ficará isento de ser responsável.

Independentemente de qualquer denominação e classificação que se de nas causas excludentes da responsabilidade civil do Estado, sempre haverá excludente quando houver quebra de um dos pressupostos da teoria da responsabilidade objetiva, ou seja, os excludentes nada mais são do que causas que rompem com o comportamento estatal produtor da lesão ou com o nexo de causalidade.

3.6 Vias para o lesado reparar o dano e a ação regressiva (Estado X Agente)

O indivíduo sofredor do dano estatal goza de duas possibilidades para reaver seus prejuízos.

A primeira é a via administrativa, neste caso o particular lesado noticia o fato à pessoa jurídica causadora do dano, comprova os requisitos da responsabilidade

objetiva, e requer o valor da indenização. O Estado recebe o pedido formalizado podendo pagar o valor requerido, ou então buscar um acordo. Só logrará êxito esta via se as partes transigirem.

É neste ponto que dificulta a utilização deste procedimento, pois o Estado na maior parte dos casos oferece um valor bem abaixo do pedido pelo lesado, não pagando o valor que a vítima previamente pediu, passando então a existir um conflito, logo, esta via administrativa é inutilizável na prática.

A segundo via é a ação judicial, o lesado ingressa em juízo contra o Estado, com fulcro no artigo 37, § 6º da CF/88.

É de suma importância demonstrar que nesta questão da ação judicial há bastante discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a legitimidade passiva.

Alguns entendem que é possível o ajuizamento direto da ação de indenização em face do agente causador, entretanto, deste modo, o autor estaria abrindo mão da teoria objetiva, e devendo comprovar a culpa ou dolo do agente, o que tornaria o julgamento da ação mais difícil.

O grande argumento dos defensores deste posicionamento é demonstrada de forma clara na ideia de José dos Santos Carvalho Filho (2011):

O fato de ser atribuída responsabilidade objetiva à pessoa jurídica não significa a exclusão do direito de agir diretamente contra aquele que causou o dano. O mandamento contido no art. 37, § 6º, da CF visou a favorecer o lesado por reconhecer nele a parte mais frágil, mas não lhe retirou a possibilidade de utilizar normalmente o direito de ação (CARVALHO FILHO, 2011, p. 530).

Em desencontro desse entendimento, apresenta-se a posição de que o particular lesionado deve ajuizar a ação contra a pessoa jurídica de direito pública ou pessoa jurídica de direito privado que preste serviço público, não se admitindo a ação direta contra o agente.

O embasamento desta posição é a interpretação literal da Constituição em seu artigo 37, § 6º. Este dispositivo constitucional demonstra que foi concedido ao particular o direito de beneficiar-se da teoria da responsabilidade objetiva nas ações de indenização contra as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos, garantindo desta forma a certeza (ou grande possibilidade) de pagamento do dano sofrido. Além de conceder uma garantia em favor do agente causador, que somente responde perante a pessoa jurídica que está vinculada, nos casos de ação regressiva, ou seja, ao agente lhe é direito só responder pelos atos ante ao Estado, não sendo possível ação direta contra ele.

Atualmente tem sido cada vez mais forte a admissão deste último entendimento, gerando a impossibilidade da vítima ajuizar a ação diretamente em face do agente.

Quanto à ação de regresso, esta é tipificada na parte final do § 6º do art. 37 da CF, ora mencionado. Ela só ocorrerá caso o Estado seja obrigado a indenizar a vítima pelos prejuízos causados pelo agente, tendo esse agido com culpa ou dolo, ou seja, é possível que o Estado busque uma compensação de suas despesas por meio de uma ação de regresso.

Trata-se de uma ação autônoma, onde será adotada a teoria da responsabilidade subjetiva.

Na prática as ações de regresso são poucas, em vista que existe um grande corporativismo entre os servidores, além de outro obstáculo, pois o Estado tem que alegar justamente o contrário do que defendeu categoricamente na ação primária (vítima X Estado).

2.7 Prazo prescricional

O prazo para interpor ação de indenização é de 05 anos, contados a partir do fato, este prazo foi estabelecido pelo artigo 1º do Decreto 20.910, de 1932. Verifica-se:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem (BRASIL, 2012).

Entretanto, em 2002, com o advento do novo Código Civil, que modificou várias regras sobre prescrição, o prazo prescricional tornou-se objeto de divergência. O referido Código estabelece no artigo 206, § 3º, inciso V, o prazo de 03 anos. Aduz a referida norma:

Art. 206. Prescreve:

[...]

§ 3º Em três anos:

[...]

V – a pretensão de reparação civil.

Em vista destas duas normas, alguns juristas entendem que o prazo é trienal, enquanto que outros defendem o prazo quinquenal, existindo julgados nas duas modalidades, porém, o prazo de 05 anos vem ganhando mais força na jurisprudência, pois o Decreto nº 20.910/32 é uma legislação especial, e em razão do princípio da especialidade, tal prazo prescricional deve ser observado.

Quanto ao prazo prescricional das ações regressivas, promovidas pelo Estado em face do agente, a referida ação é imprescritível, ou seja, não há prazo. Esta regra foi imposta pela atual Constituição em seu artigo 37, § 5º. O referido dispositivo constitucional aduz que: “§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”

Devemos considerar que as ações de regresso nada mais são que ações de ressarcimento, pois, o Estado ao ajuizar ação de regresso em face do agente público, ele está buscando reaver (ressarcir) dos gastos com a indenização da vítima.

3 RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

A função legislativa compõe uma das atividades que estruturam o Estado moderno, juntamente com a função judiciária e administrativa.

O ato de legislar é a própria criação do direito, sendo exercido pelo Poder Legislativo de forma primária, e eventualmente, de forma atípica, exercido pelos Poderes Executivo e Judiciário.

No sentido denotativo da palavra, legislar significa fazer ou decretar as leis para um determinado país ou para um determinado assunto, também pode estar no sentido de ordenar ou preceituar por meio de leis, bem como pode ser entendido por estabelecer ou decretar leis.

A forma de como é originada as leis variam de acordo com o sistema de governo adotado por cada Estado. No caso do estado brasileiro, o sistema de governo é o presidencialismo, o que determina a separação dos poderes, compelindo ao Poder Legislativo a função de legislar.

É no exercício dessa função de legislar, ou seja, de criar leis e expor o direito, que muitas das vezes o Estado comete ações, ou deixa de praticá-las (omissões), que acarretam danos e prejuízos a terceiros, seja por força de uma lei ou pela não existência desta.

A grande questão é essa, o Estado é responsável nestes casos ou não lhe é imposto nenhum tipo de responsabilidade?

Pode-se dizer que esta questão, inicialmente, gerou bastante controvérsia, admitindo-se até a irresponsabilidade estatal, entretanto, atualmente, o que se adota é que o Estado não pode ficar sem ser responsabilizado, ou seja, impune em face dos seus atos legislativos.

A tese da não responsabilidade do Estado nos atos legislativos tinha por fundamento os seguintes argumentos:

- a) soberania do Poder Legislativo, ou seja, O Poder Legislativo é soberano e independente em relação aos demais, não existindo nenhuma relação que o prenda, sendo dotado de ampla autonomia, logo não poderia ser responsabilizado judicialmente, pois a função judiciária não atinge o Legislativo;
- b) o caráter geral das normas e leis, isto é, as leis são promulgadas e idealizadas para todos os indivíduos que compõe a sociedade, e não para um ou determinado grupo de pessoas, o que impossibilitaria a responsabilização dos atos legislativos, visto que são feitos para todos e não visando pessoas individualizadas;
- c) a condição de representantes do povo atribuída aos parlamentares, ou seja, como os membros do Congresso Nacional, das Assembleias e Câmaras foram eleitos pelo voto popular, as pessoas não poderiam requerer a reparação dos prejuízos causados por atos legislativos, pois os parlamentares só adquiriram esta condição pois assim determinou a maioria da sociedade.

Entretanto, como já mencionado, esta referida tese não persistiu, logo, há a responsabilidade extracontratual do Estado por atos legislativos.

Resta-nos delimitar quais são os atos legislativos que suportam a responsabilidade do Poder Público.

No primeiro caso temos as Leis Inconstitucionais, ou seja, leis que não respeitaram os parâmetros da Constituição Federal. Estas ao serem elaboradas pelos parlamentares (agentes do Estado) não alcançaram os aspectos materiais ou aspectos formais, ou seja, possuem vício quanto à matéria ou de forma.

Neste caso específico, cumpre ressaltar algumas observações. Só terá responsabilidade estatal se o ato legislativo, de forma efetiva, provocou danos ao particular, pois existem leis inconstitucionais que em nada alteram na vida das pessoas. Após isto, é preciso que a referida lei seja declarada oficialmente como inconstitucional, tendo em vista que goza da presunção de constitucionalidade, ou seja, o Poder Judiciário através do Supremo Tribunal Federal determina de forma expressa a inconstitucionalidade de tal lei.

Em suma, a responsabilidade por leis inconstitucionais depende de prévia declaração do vício pelo STF. Este é acionado, nestes casos, por meio de Ação Direita de Inconstitucionalidade (art. 103 da Constituição).

No segundo caso temos os atos normativos feitos pelo Poder Executivo e por entes administrativos, com vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Verifica-se neste caso a função atípica (secundária) do Poder Executivo.

A ideia aqui é praticamente a mesma em relação ao primeiro caso. O Executivo e demais entes administrativos, por vezes, extrapolam os limites de sua competência, abusando do poder normativo, e criam atos normativos que ferem a Constituição ou ferem Leis Ordinárias. No caso de ferir a Magna Carta, seguirá os mesmos critérios das Leis Inconstitucionais, ou seja, antes que os particulares pleiteiem indenização, deverá haver declaração de inconstitucionalidade, demonstrando o vício, por órgão judicial competente. Em contrapartida, não é necessário a declaração prévia pelo Judiciário se os atos normativos forem ilegais.

Outro ato legislativo que gera a responsabilidade estatal, demonstrando o terceiro caso, são as Leis de Efeitos Concretos, também denominadas de Leis Materialmente Administrativas.

Aqui cito o conceito dado pelo doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2011):

Leis de efeitos concretos são aquelas que se apresentam como leis sob o aspecto formal, mas que, materialmente, constituem meros atos administrativos. Para que surjam, seguem todo o processo legislativo adotado para as leis em geral. Não irradiam, todavia, efeitos gerais, abstratos e impessoais como as verdadeiras leis, mas ao contrário, atingem

a esfera jurídica de indivíduos determinados, razão por que pode dizer-se que são concretos os seus efeitos (CARVALHIO SANTOS, 2011, p. 523).

Ou seja, são leis que alcançam pessoas determinadas, acarretando ônus não suportado pelos demais.

Nestes casos, vale destacar que a responsabilidade estatal é aceita até mesmo em leis constitucionais. O grande argumento para o Estado ser o responsável pelos prejuízos é o princípio da repartição dos encargos sociais. Este princípio aduz que, assim como os benefícios são compartilhados pela sociedade, os prejuízos suportados também devem ser repartidos.

Por fim, temos a Omissão Legislativa, ou seja, casos em que o legislador não agiu, sendo omissor, permanecendo inerte o Poder Legislativo em relação a seu dever de fazer leis quando previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Esta modalidade tornou-se mais efetiva em razão da atual Constituição Federal, pois foi a partir desta Lei Maior que surgiram dois remédios constitucionais contra a omissão do Legislativo, quais sejam: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (art. 103, § 2º); e Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI).

Podemos dizer que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão tem por finalidade cientificar o Poder Legislativo sobre a omissão, ou o poder competente para que adote as providências cabíveis. Neste último caso, se tratando de órgão administrativo será fixado um prazo de 30 dias, sendo que a falta de adoção de medidas necessárias, dentro deste prazo, gera a responsabilização estatal. No primeiro caso, relacionado ao Poder Legislativo, não existe um prazo fixado na Constituição, entretanto, deve ser levado em conta um tempo razoável, ou seja, não muito protelatório, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu que este prazo razoável é de 18 meses para que o Legislativo elabore a norma, STF – ADI nº 3.682 (09/05/2007). Logo, caso o Congresso ultrapasse os 18 meses para elaboração de uma lei, haverá a responsabilidade.

Quanto ao Mandado de Injunção, este tem por finalidade tornar viável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à

nacionalidade, cidadania e soberania, que por falta de norma regulamentadora estão prejudicando determinados indivíduos.

Outras questões diferenciam a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão do Mandado de Injunção, como por exemplo, a finalidade, o tipo de pretensão, a competência, e a legitimidade ativa, todavia, aqui não merecem ser delineados.

Verdade é que em ambos os casos, não há mais dúvida que a omissão de norma regulamentadora de direitos pode ensejar a responsabilidade do Estado, devendo este pagar indenização devida ao particular lesionado pela omissão.

A omissão legislativa, comportamento negativo, assim como atuação legislativa, comportamento positivo, promovem o direito de terceiro que se sentiu violado por tais atos parlamentares ingressarem em um órgão competente para se ressarcir das referidas perdas.

Ante todo o exposto neste último capítulo, percebemos que a Responsabilidade Extracontratual do Estado também decorre de atos legislativos, sejam elas por leis inconstitucionais, atos normativos eivados de vício, ou por omissões do Legislativo. Porque em todos estes casos há um ou alguns particulares sofrendo perdas e danos, logo, é direito destes serem indenizados.

CONCLUSÃO

O presente trabalho aqui demonstrado veio explanar de uma forma circunstanciada um conteúdo do Direito Administrativo, qual seja a Responsabilidade Extracontratual do Estado por Atos Legislativos.

Restou utilizado nesta obra o método bibliográfico de pesquisa, tendo por base a utilização de livros de grandes juristas e operadores do Direito, inclusive de Leis que compõem o nosso ordenamento jurídico, além de ser moldado nos modelos exigidos pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT).

O grande objetivo traçado neste trabalho acadêmico foi demonstrar e explicar para os leitores, estudantes, e demais interessados a complexidade do assunto aqui abordado, haja vista que o mesmo é objeto de discussão em nossos tribunais, bem como é explicado e justificado de várias formas na doutrina.

Vimos aqui que a responsabilidade atrelada à pessoa jurídica do Estado se modificou ao longo do tempo e espaço, até se aperfeiçoar e ganhar o status de uma responsabilidade de um sujeito comum que é responsável pelos seus atos, tendo, conseqüentemente, o dever de ressarcir as vítimas dos danos causados em razão de sua atuação.

O Estado de Direito tem o dever de responder, pois isto lhe é inerente, somado a isto, este dever de responder também é resultado da grande presença em que o Estado adquiriu nas relações em sociedade, intermediando cada vez mais nas relações particulares.

Verificamos que o Brasil com advento da Constituição da República Federativa de 1988, concedeu ao tema uma perspectiva mais atualizada, observando o princípio da isonomia, pois obrigou ao Estado a indenizar as suas ações que, em benefício de toda sociedade, causarem um gravame mais sério a um determinado administrado.

Ou seja, a sociedade se beneficia com a conduta estatal, porém haverá um administrado ou mais que irá sofrer prejuízos, e estes, por uma questão de isonomia, deve ser ressarcido dos prejuízos através do dinheiro público.

Restou observado as modalidades de responsabilidade, sendo aprofundada a responsabilidade civil, ou seja, de cunho patrimonial, e extracontratual, isto é, a que decorre de uma imposição e não por um contrato.

Também foram analisados os sujeitos desta relação, e percebemos que a Carta Magna abrangeu os representantes do Estado, incluindo pessoas jurídicas ligadas, diretamente ou indiretamente, com o Estado, assim como aderiu de uma forma ampla os agentes que representam a pessoa jurídica estatal fisicamente.

Verificou-se as condutas estatais que ensejam responsabilidade, podendo ser condutas comissivas ou omissivas, além de ensejar a responsabilidade também nas condutas do Poder Legislativo.

Outrossim, vimos as causas que geram a exclusão da responsabilidade, total ou parcial, do Estado, bem como as formas para cobrança deste dever de responder, e o prazo prescricional para acionar o órgão competente.

Por fim, considerando todo o exposto, certifica-se que este trabalho elaborado para a conclusão do curso de Direito foi minuciosamente categórico e incisivo ao demonstrar aos seus leitores que o tema abordado é de suma importância, haja vista que nós inseridos neste conjunto que forma o Estado, devemos conhecer bem sobre este conteúdo para fazer valer nossos direitos, buscando assim a harmonização entre Administração e os demais indivíduos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 13 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 13 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 591.874**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoGeralMeritoJulgado/anexo/34_RG_JulgamentoMerito.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed..Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e Cidadão, de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 12 jun. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011.