

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KATYANY KARYNE DE OLIVEIRA

**A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Legislativa:
a não regulamentação da Defensoria Pública no Estado do Paraná
como óbice à concretização do direito fundamental do acesso à
assistência jurídica gratuita**

CURITIBA

2009

KATYANY KARYNE DE OLIVEIRA

**A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Legislativa:
a não regulamentação da Defensoria Pública no Estado do Paraná
como óbice à concretização do direito fundamental do acesso à
assistência jurídica gratuita**

Monografia apresentada como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências
Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho

CURITIBA

2009

TERMO DE APROVAÇÃO

KATYANY KARYNE DE OLIVEIRA

**A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão de Ato
Legislativo: a não regulamentação da Defensoria Pública no Estado
do Paraná como óbice à concretização do direito fundamental do
acesso à Justiça.**

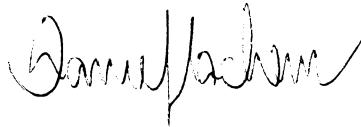
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de
Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte
banca examinadora:



ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
Orientador



ÂNGELA CÁSSIA COSTADELLO
Primeiro Membro



DANIEL WUNDER HACHEM
Segundo Membro

A todos aqueles que participaram desta jornada, fazendo destes cinco anos uma experiência única. Em especial àqueles que sempre me deram o suporte necessário, que comigo acreditaram e buscaram a realização de um sonho, cientes de que esta é apenas mais uma, e não a última, etapa vencida:

meu pai e minha mãe, meu muito obrigada.

Sumário

1. Introdução.....	07
2. Responsabilidade Civil do Estado: da irresponsabilidade à responsabilidade objetiva.....	09
2.1. Teoria da Irresponsabilidade.....	09
2.2. Teorias da Responsabilidade.....	10
2.2.1 Teorias Civilistas.....	10
2.2.1.1. <i>Atos de Império e Atos de Gestão</i>	10
2.2.1.2. <i>Responsabilidade Subjetiva</i>	11
2.2.2. Teorias Publicistas.....	12
2.2.2.1. <i>Culpa do serviço ou culpa administrativa</i>	12
2.2.2.2. <i>Teoria do Risco</i>	13
3. Responsabilidade Civil do Estado por área de atuação.....	16
3.1. Por atos administrativos.....	16
3.2. Por atos jurisdicionais.....	16
3.3. Por atos legislativos.....	19

3.3.1. A responsabilidade pela edição de lei inconstitucional e/ou defeituosa.....	23
3.3.2. A responsabilidade e a lei constitucional.....	25
3.3.3. A responsabilidade do Estado por omissão legislativa.....	26
4. Defensoria Pública: instituição indispensável à concretização do direito fundamental à assistência jurídica.....	32
4.1. Direitos Fundamentais.....	32
4.2. O Direito Fundamental à assistência jurídica.....	35
5. Conclusão.....	40
6. Referências Bibliográficas.....	43

1. Introdução

A afirmação da ideia de responsabilidade como indissociável da noção de Direito é apresentada já pela ordem Constitucional brasileira, que em seu artigo 37, parágrafo 6º assim dispõe:

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.

Sergio Cavalieri Filho define a responsabilidade civil como “dever jurídico sucessivo, conseqüente à violação da obrigação”, esta, por sua vez, definida como “um dever jurídico originário”.¹

A responsabilidade civil do Estado, nas palavras do eminente doutrinador Marçal Justen Filho, “consiste no dever de indenizar as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado”.²

Da responsabilidade que aqui se pretende tratar é aquela responsabilidade civil imputável ao Estado não decorrente de contratos que este tenha firmado, já que tal discussão caberia observando as regras atinentes aos contratos públicos, que não é o caso.

José Cretella Júnior faz uma pequena digressão acerca do tema, ao dizer que

a responsabilidade do Estado por prejuízos causados a terceiros, em virtude da ação ou omissão do funcionário tem longa história no campo do direito, a partir do estágio primitivo de total irresponsabilidade, passando por uma fase intermediária de equacionamento do problema em termos de direito privado, culminando, em nossos dias, depois dos pronunciamentos sucessivos do Conselho de Estado francês, por total reformulação do assunto, depois equacionando e resolvido em termos de direito público,

¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

² FILHO, MARÇAL JUSTEN. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 948.

informado pelo princípio equitativo de que todo cidadão se acha no mesmo pé de desigualdade diante dos ônus e encargos sociais.³

Nos termos das observações feitas por Cretella Júnior é que se pretende desenvolver o tema no presente trabalho: breves colocações acerca da evolução da teoria da responsabilidade civil do Estado, até o direito atual, mencionando as formas que tal responsabilidade se faz presente – seja pelos atos administrativos, judiciais ou legislativos – para que então se possa focar no tema principal, na discussão do problema que se propõe, que é a falta da regulamentação da Defensoria Pública no Estado do Paraná. Seria tal omissão legislativa capaz de gerar responsabilidade estatal ante a não concretização de direito constitucionalmente contemplado? Como têm doutrina e jurisprudência brasileiras tratado do tema?

É este o enfoque das observações aqui constantes. Não se pretende, por óbvio, uma conclusão sobre o assunto, porque extenso e deveras controvertido o tema. Porém, bem sucedido se mostra para iniciar reflexões, ante sua importância.

³ CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro, Revista Forense, 1999.

2. Responsabilidade Civil do Estado: da irresponsabilidade à responsabilidade objetiva

A história relativa à responsabilização estatal se confunde com a evolução do Estado de Direito, constituindo-se contemporaneamente em imprescindível mecanismo de defesa do indivíduo face ao Poder Público, já que desta maneira tem o cidadão a possibilidade de exigir do Estado a reparação por dano a direito seu produzido pela ação – ou omissão – de qualquer funcionário público no desempenho de suas atividades.

Para Celso Antonio Bandeira de MELLO,

A responsabilidade estatal é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito, já que a partir do instante em que se reconheceu que todas as pessoas, sejam elas de Direito Privado, sejam de Direito Público, encontram-se, por igual, assujeitadas à ordenação jurídica, ter-se-ia que aceitar, a bem da coerência lógica, o dever de umas e outras – sem distinção – responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem.⁴

2.1. Teoria da Irresponsabilidade

O início da ideia da possível responsabilização do Estado pelas suas atividades tem como marco importante, lembrado por Bandeira de Mello, o aresto Blanco, do Tribunal de Conflitos francês, proferido no ano de 1873.

Anteriormente, no contexto histórico de Estados despóticos e absolutistas, vigia a máxima de que o Estado por nada respondia quando da ação danosa provocada por seus funcionários. Era o Estado visto como ente à parte e qualquer forma de busca pela responsabilização de um dano causado deveria ser buscado de forma pessoal, junto ao funcionário causador do dano.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Como bem relembra Maria Sylvia Zanella di Pietro, a responsabilidade não poderia ser atribuída ao Estado pois isso o colocaria no mesmo patamar, impensável à época, de súdito.⁵

2.2. Teorias da Responsabilidade Civil do Estado

Entretanto, o Brasil nunca se valeu da tese da irresponsabilidade do Estado, sendo que já a Constituição de 1824, outorgada dois anos após a Independência, dispunha em seu artigo 178, n. 29: "*Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos*", sendo que tal dispositivo jamais foi interpretado consagrando apenas a responsabilidade pessoal do funcionário e a total irresponsabilidade estatal. O entendimento foi sempre no sentido de que tal norma constitucional referia-se a uma responsabilidade solidária entre o Estado e seus agentes.

2.2.1. Teorias Civilistas

Ao admitir-se a responsabilidade do Estado, foram adotadas as teorias civilistas, baseadas nos princípios de Direito Civil e na idéia da *culpa*.

2.2.1.1. Atos de império e atos de gestão

No entanto, no início desta fase, a responsabilidade do Estado foi admitida somente para determinados atos, pois se imaginava que, nos casos em que o Estado estivesse em uma posição de supremacia, não haveria responsabilidade e, conseqüentemente, o dever de reparar os danos causados a terceiros. Esta divisão de atos do Estado, que são suscetíveis ou não de responsabilidade, foi conhecida como a *teoria dos atos de império e de gestão*. Na exímia explicação de Bacellar Filho,

Os atos de império seriam os cogentes, de imposição, praticados sob o ius imperium, em posição hierarquicamente superior, e os atos de gestão seriam os atos praticados no gerenciamento da coisa pública nos quais o Estado postava-se de forma equivalente aos particulares. Reconhecia-se a

⁵ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

responsabilidade do Estado pelos atos de gestão, permanecendo imune no que se referia aos atos de império.⁶

Portanto, a responsabilidade civil do Estado passou, num primeiro momento, a ser admitida somente para os atos de gestão, pois seriam atos típicos do Estado enquanto em posição de igualdade com o particular.

Di Pietro define os atos de império como aqueles praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateralmente e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, regidos por um direito especial, exorbitantes do direito comum. Afasta-se a responsabilidade porque os atos são praticados pelo próprio rei (*the king can do no wrong*). E os atos de gestão seriam os praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços. Aplica-se a ambos o direito comum. As atividades são realizadas por pessoas do Estado, prepostos do Estado.⁷

Contudo, foi forte a oposição a esta teoria pelo fato de ser praticamente impossível dividir a personalidade do Estado, senão, como alguns autores afirmam, estaríamos diante de um estado “esquizofrênico”.

2.2.1.2. Responsabilidade Subjetiva

Abandonando-se a tentativa de dividir os atos em atos de império e atos de gestão, adota-se a *teoria da responsabilidade subjetiva*, pela qual o Estado seria responsável pelos atos de seus agentes, desde que houvesse a demonstração da culpa.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, “a responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito – culposo ou doloso – consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto.”⁸

⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 212-213.

⁷ ZANELLA DI PIETRO, op.cit., p. 619.

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, op.cit., p. 966.

Tal doutrina foi a inspiração para o artigo 15 do Código Civil brasileiro de 1916, consagrando no direito interno a responsabilidade subjetiva do estado.

2.2.2. Teorias Publicistas

Pelo já citado aresto Blanco, por mais que a responsabilidade estatal lá considerada não fosse geral nem absoluta, tem-se o início da evolução para a responsabilidade subjetiva do Estado baseada em princípios publicistas.

Anteriormente informadas por princípios de Direito Civil, as teorias da responsabilidade do Estado passam a ser fundamentadas por princípios objetivos, surgindo as teorias publicistas da responsabilidade do Estado, estando dentre elas a *teoria da culpa do serviço (faute du service)* e a *teoria do risco*.

2.2.2.1. *Culpa do serviço ou culpa administrativa*

A *teoria da culpa do serviço*, também chamada de *teoria da culpa administrativa*, visa desvincular a responsabilidade do Estado da culpa subjetiva do agente público, em que se substitui a apreciação da culpa do agente pela verificação dos requisitos de funcionalidade do serviço público, estabelecendo a culpa anônima do serviço público.

Neste momento, a noção civilista da culpa se mostra ultrapassada, já que de acordo com a nova concepção da *faute du service* a culpa anônima ou falta de serviço público, geradora de responsabilidade do Estado, não se liga necessariamente à ideia de falta de algum agente determinado, dispensando-se a prova de que o funcionário estatal tenha incorrido em culpa.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem observa que

essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (faute) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação de culpa do funcionário.⁹

⁹ ZANELLA DI PIETRO, *op.cit.*, p. 621.

Aqui, basta a comprovação de que um mau agenciador geral, anônimo, impessoal, na defeituosa condução do serviço, à qual possa imputar o dano causado¹⁰, de modo que quando o serviço prestado não funcionar, funcionar mal ou funcionar tardiamente, cabe ao prejudicado comprovar somente a culpa do serviço, sem entrar no mérito da culpa do agente público.

2.2.2.2. Teoria do Risco

A ideia de risco é de que a atuação estatal envolve também risco de dano, que lhe é inerente. Causado o dano, o estado deve por ele responder.

Baseia-se, assim, a *teoria do risco* no princípio de igualdade dos ônus e encargos sociais, os quais devem ser repartidos igualmente entre os membros da sociedade. Nesta teoria, a apreciação da culpa é afastada, diversamente do que ocorria na *teoria da responsabilidade subjetiva* e na *teoria da culpa do serviço*.

A *teoria do risco*, para alguns autores, subdivide-se em *teoria do risco administrativo* e *teoria do risco integral*, sendo que em regra ambas prescindem da apreciação da culpa, seja a culpa do agente ou a do serviço. Desta forma, basta ao administrado demonstrar que houve um comportamento comissivo ou omissivo e o fato danoso, bem como o nexo de causalidade.

Explicita Bacellar Filho:

Realmente, a evolução constitucional e doutrinária culminou por desenvolver a teoria do risco, que acolhe duas espécies: risco integral e risco administrativo. Ambas adotam o princípio da responsabilização objetiva. A primeira consagra a responsabilização objetiva de modo integral, isto é, sem qualquer abrandamento sem acolher qualquer tipo de excludente. A segunda, mas consentânea com a razoabilidade, é submissa à objetividade da responsabilização, mas admite algumas excludentes (culpa da vítima, força maior, caso fortuito).¹¹

Para os doutrinadores que entendem existir diferença entre risco administrativo e integral, tem-se que a segunda seria uma modalidade extremada da

¹⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio, *op.cit.*, p. 221.

¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Responsabilidade Civil da Administração Pública – Aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988.** A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado.** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 293-336.

teoria do risco, por não admitir nenhuma causa excludente da responsabilidade (sendo utilizada em áreas como o Direito Ambiental, por exemplo), obrigando o Estado a indenizar mesmo que o dano seja resultante da culpa ou dolo da vítima ou de força maior.

Por outro lado, pelo risco administrativo a responsabilidade do Estado poderia ser afastada, como nos casos em que há culpa exclusiva da vítima ou força maior. Ocorrendo culpa concorrente da vítima o Estado indenizaria proporcionalmente: quanto maior a culpa da vítima, menor o valor devido a ela a título de indenização.

A doutrina majoritária posiciona-se afirmando que a *teoria do risco* foi acolhida no Brasil com a Constituição de 1946, estando vigente na atual Carta Magna em seu art. 37, parágrafo 6º, sob a modalidade de *risco administrativo*.

Elucidativo o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, no Recurso Extraordinário/RJ nº 109615, julgado em maio/1996, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado o dever de indenizá-lo pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõe a estrutura e delinham o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nesta condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/136) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417). O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 – RTJ 55/50).

Conforme se depreende da ementa do julgado, a teoria do risco administrativo é a responsável por fundamentar doutrinariamente a responsabilidade

objetiva do Poder Público consagrada em nossa Carta Magna desde 1946, reiterando seus elementos, quais sejam, a alteridade do dano, a causalidade material entre o dano e o comportamento estatal e a oficialidade da atividade lesiva que se pode imputar a agente do Poder Público.

3. Responsabilidade Civil do Estado por área de atuação

3.1. Por atos administrativos

Segundo Marçal Justen Filho, “o ato administrativo é uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício da função administrativa”¹².

Toda a responsabilidade estatal mencionada até aqui, da qual se fez um breve histórico, referiu-se aquela proveniente de atos administrativos *strictu sensu* praticados por funcionários públicos – ou a eles equiparados, como funcionários de empresas privadas prestadoras desses serviços – asseverando-se que o advento do estado de direito seria pressuposto óbvio da responsabilidade do estado, sem precisar depender de regra expressa que o estabelecesse, nem precisar do direito privado para lhe socorrer, já que a responsabilidade estatal é consequência lógica e inevitável do estado de direito.

Destarte, cumpre agora ressaltar outras perspectivas dessa responsabilidade estatal, seja por atos jurisdicionais ou ainda por atos legislativos.

3.2. Por atos jurisdicionais

Como regra, a jurisprudência brasileira não aceita a responsabilidade por atos jurisdicionais¹³. E na doutrina aqueles que também refutam essa possibilidade, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro, colocam como seus argumentos principais:

- a) A soberania do Poder Judiciário;
- b) Os juízes têm que agir com independência no exercício das funções, sem temer que suas ações gerem responsabilidade;
- c) O magistrado não é funcionário público;

¹² JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 261.

¹³ Em sentido oposto, JUSTEN FILHO, acrescentando que “a produção de lesão a terceiro, em virtude do mau funcionamento do aparato judiciário, configura os pressupostos da responsabilização civil do Estado” (*op. cit.*, p. 965).

d) A indenização por dano decorrente de decisão judicial infringiria a regra da imutabilidade da coisa julgada, porque implicaria reconhecer que tal decisão fora proferida violando-se a lei.

Di Pietro desconstrói ainda cada argumento destes, analisando-os um a um e concluindo que os três poderes são soberanos, porém todos devem obediência à lei, em especial à Constituição Federal, e que tal afirmação não procede, já que os atos do Executivo também são soberanos e sobre eles não se cogita contestação de responsabilidade.

Ainda, lembra que os três poderes são também independentes, não cabendo assim usar tal argumento como contrário à responsabilidade por atos jurisdicionais. Do mesmo modo, não há que se falar no Brasil em magistrado não ser funcionário público, vez que ocupa cargo público criado por lei se enquadrando no conceito legal desta categoria funcional.

O juiz é agente público porque desempenha atividade privativa do Estado (jurisdição). Como preceituado na Constituição Federal (art. 37, § 6º), basta a condição de *agente* para que o Estado seja responsabilizado, condição esta preenchida pelo magistrado.

Como os juízes são estatutários, ocupam cargos públicos preenchidos por concursos e são remunerados pelo erário, dúvida não resta que são servidores públicos da espécie funcionários públicos.

Não há como sustentar que o magistrado não é agente que compromete o Estado. CHIOVENDA já afirmou que o juiz é o Estado administrando a Justiça. Sendo o juiz um funcionário público, deve ele ser submetido à regra do art. 37, § 6º, CF/88, pois, *a contrario sensu*, estaria se cometendo uma grave ofensa ao princípio da isonomia entre os funcionários públicos.

Entende, por fim, a doutrinadora que o argumento mais plausível seria o de que o reconhecimento da responsabilidade por ato jurisdicional acarretaria ofensa à coisa julgada. A sentença transitada em julgado possui presunção de verdade, não se admitindo contestação. De outro lado, há que se ressaltar que condenar o

Estado a indenizar por dano causado por ato judicial não implica dizer que a decisão judicial será alterada. Ora, será o Estado que deverá responder pelo prejuízo causado a uma das partes por uma decisão imutável que contenha um erro do judiciário.¹⁴

A jurisprudência brasileira, como regra, não aceita a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, o que é lamentável porque podem existir erros flagrantes não só em decisões criminais, em relação às quais a Constituição adotou a tese da responsabilidade, como também nas áreas cível e trabalhista. Pode até ocorrer o caso em que o juiz tenha decidido com dolo ou culpa; não haveria como afastar a responsabilidade do Estado. Mas, mesmo em caso de inexistência de culpa ou dolo, poderia incidir essa responsabilidade, se comprovado o erro da decisão.¹⁵

Há diversas situações em que a doutrina prevê que poderia o ato jurisdicional causar a responsabilidade do estado, como por exemplo no caso da decretação preventiva daquele que não cometeu o ilícito penal, a não-concessão de liminar em casos cabíveis, o retardamento injustificado de decisão que viesse a causar prejuízo à parte.

Cumpram ainda consignar que quanto aos atos judiciais que não têm caráter de jurisdicionalidade cabe a responsabilidade do Estado, vez que possuem conteúdo de ato administrativo.

O Supremo Tribunal Federal não tem se manifestado com frequência sobre o tema da responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais, mas alguns de seus julgados podem ser abaixo observados, conforme ementa transcritas:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ATOS DOS JUÍZES. C.F., ART. 37, § 6º. I. - A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. - Decreto judicial de prisão preventiva não se confunde com o erro judiciário, C.F., art. 5º, LXXV, mesmo que o réu, ao final da ação penal, venha a ser absolvido. III. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. (STF – 2ª Turma - RE 429518 AgR / SC – Rel. Min. CARLOS VELLOSO - DJ 28.10.2004 p. 49).

¹⁴ ZANELLA DI PIETRO, *op.cit.*, p. 627 a 629.

¹⁵ ZANELLA DI PIETRO, *op.cit.*, p. 629.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ATO DO PODER JUDICIÁRIO. O princípio da responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos do Poder Judiciário, salvo os casos expressamente declarados em lei. Orientação assentada na Jurisprudência do STF. Recurso conhecido e provido. (STF – 1ª Turma - RE 219117 / PR – Rel. Min. ILMAR GALVÃO - DJ 29.10.1999 p. 20).

Responsabilidade objetiva do Estado. Ato do Poder Judiciário. - A orientação que veio a predominar nesta Corte, em face das Constituições anteriores a de 1988, foi a de que a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos do Poder Judiciário a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do S.T.F. Recurso extraordinário não conhecido. (STF – 1ª Turma - RE 111609 / AM – Rel. Min. MOREIRA ALVES - DJ 19.03.1993 p. 4281).

A pouca jurisprudência da nossa Suprema Corte sobre o tema se deve, bem provavelmente, por serem poucas as demandas propostas, já que a orientação doutrinária majoritária é no sentido da irresponsabilidade. Conforme se observou acima, o STF já assentou sua jurisprudência no sentido de que o Estado não é responsável civilmente por atos jurisdicionais, invocando o argumento de que não existe disposição legal específica para tanto. Ou seja, entende que a responsabilização objetiva do Estado não cabe quando se trata de atos de Juízes, a não ser quando há expressa manifestação legal.

3.3. Por atos legislativos

A responsabilidade do Estado pela edição de atos legislativos é o ponto central do presente trabalho, vez que a questão que se pretende abordar trata, mais especificamente, da possibilidade de responsabilização do estado pela omissão legislativa.

Assim, cumpre inicialmente fazer a introdução do tema, bem como pincelar as demais ideias a ela concernentes.

Inicialmente, da unidade estatal, tem-se como corolário óbvio, o caráter unitário da responsabilidade estatal, por mais que os poderes estejam divididos, conforme preceitua Juary C. Silva¹⁶, por fatores históricos e circunstanciais.

O autor ainda explicita as razões de, historicamente, a responsabilidade estatal estar concentrada no Executivo. Primeiramente, tem-se que, com o fim do feudalismo, na formação dos primeiros estados absolutistas, a tendência foi de concentração de todo o poder nas mãos do monarca. Obviamente, não *exatamente* no monarca, mas no poder emanado de Deus que ele representava, de um modo que não existia, na teoria do poder estatal à época, divisão de funções. Silva expõe como um dos óbices a esta repartição a questão da soberania – una e indivisível – colocada por Bodin, que não oferecia ensanchas à partição do poder, dando ao único poder existente também a possibilidade de dar a lei e de tirá-la.

Destarte, bem coloca Juary Silva que no início do desenvolvimento do Direito Público não havia como se pensar em responsabilizar o Estado por conta dos atos legislativos, justamente porque estes advinham do poder soberano – dependente das limitações do direito consuetudinário da época, mas responsável por fazer as leis. Para o autor, foi Montesquieu, com seu *Do Espírito das Leis*, o primeiro a desconsiderar a atividade legislativa como emanção da autoridade soberana, sendo que com a teoria tripartida dos poderes é que se pensou em dividir também a responsabilização estatal.

Resulta da natureza do poder despótico que o único homem que o exerce o faça também exercer por um só. Um homem a quem os seus cinco sentidos dizem incessantemente que ele é tudo, e que os outros nada são, é naturalmente preguiçoso, ignorante e voluptuoso. Ele abandona, assim, os negócios. Porém, se ele os confiasse a diversos indivíduos, surgiriam disputas entre eles, almejando cada qual ser o primeiro escravo; o príncipe seria obrigado, pois, a cuidar da administração. Será mais simples, portanto, que o príncipe o entregue a um vizir, o qual teria, a princípio, o mesmo poder que ele. O estabelecimento de um vizir é, nesse Estado, uma lei fundamental. (...) Quanto mais aumenta o seu império, tanto mais aumenta o seu harém e, por conseguinte, mais o príncipe está embriagado de prazeres. Desse modo, nesses Estados, quanto maior o número de súditos

¹⁶ SILVA, Juary C. **A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985.

que o príncipe tem para governar, menos ele pensa no governo; quanto em maior número forem os negócios, menos se delibera sobre eles.¹⁷

Nas palavras de Octávio de Barros¹⁸ *apud* Yussef Said Cahali, a responsabilidade do Estado por dano resultante da aplicação da lei é a que no direito público surge cronologicamente em último lugar, tanto que inúmeras nações não a afirmaram.

Cahali afirma ainda que pela doutrina majoritária e em termos singelos a responsabilização estatal por atos legislativos nem teria sua razão de ser, devendo ser considerada a irresponsabilidade total do Estado quando concernente a esta questão. Porém, desconstrói o autor esta teoria, já que o problema não é tão simples e singelo quanto parece.

Assim como ocorre na responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais, a regra que tem seguido a jurisprudência brasileira concernente à responsabilidade por atos legislativos é também a da irresponsabilidade.

Segundo Maria Helena D'Arbo Alves de Freitas, "a responsabilidade do Estado legislador diz respeito à obrigação de compensar os danos causados ao patrimônio de terceiros pela sua atividade legislativa".¹⁹

A responsabilidade por atos legislativos não é vislumbrada nem por doutrina ou jurisprudência em muitos países, sendo a que por último se seguiu após a responsabilização por atos de funcionários públicos (responsabilidade do Estado em sentido estrito) e por atos jurisdicionais. Tem-se que a dificuldade em sistematizar a matéria refere-se à questões como a aceitação da lei como fonte capaz de gerar responsabilidade do Estado, ou seja, do Parlamento como ente

¹⁷ MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Coleção Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 32-33.

¹⁸ BARROS, Octávio de. **Responsabilidade Pública**, nº 66, p. 70, *apud* CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 651.

¹⁹ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos**. 1ª ed. São Paulo: Unesp. p. 57.

capaz de submeter o Estado à responsabilização e dos agentes legislativos como agentes públicos de obrigarem o Estado.

Di Pietro assevera como argumentos contra a responsabilização do Estado por atos legislativos: a) o Poder Legislativo atua na soberania, podendo alterar, revogar, criar ou extinguir situações sem qualquer limitação que não decorra da constituição. A este argumento contrapõe a doutrina que o legislativo se submete à Constituição, de modo que acarreta a responsabilidade do Estado quando edita leis inconstitucionais; b) o legislativo edita normas gerais e abstratas, dirigidas a todos, os ônus delas decorrentes são iguais a todos que se encontram na mesma situação, não quebrando o princípio da igualdade. Contra este argumento, expõe que nem sempre a lei produz efeitos gerais e abstratos, de modo que o Estado deve responder por danos causados por leis que atinjam pessoas determinadas, mesmo que se tratem de normas constitucionais; c) os cidadãos não podem responsabilizar o Estado por atos de parlamentares por eles mesmos eleitos, porém a eleição de parlamentares implica delegação de fazerem leis constitucionais²⁰.

A aceitação da matéria para a maioria dos autores, mesmo para aqueles que propugnam pela responsabilização do Estado, dá-se como forma excepcional de obrigação, conformada a rígidos limites. Impõem-se para a imputação do Estado, a exigência de que o dano proveniente da lei tenha caráter especial e anormal. Restringe-se a produção legislativa aos casos de leis inconstitucionais ou leis constitucionais de efeitos particularizados. Exige-se que o interesse afetado seja juridicamente mais relevante que o interesse contido na norma lesiva. Exclui-se da garantia da reparação dos danos as atividades ilícitas, amorais, contra os bons costumes e lesivas à saúde pública. Em contrapartida, existem ainda os defensores da irresponsabilidade estatal por atos legislativos, considerando a obrigação de reparar os danos, nesta matéria, como um regime fundado no arbítrio do legislador, o qual reconhecidamente tem competência para fixar a indenização na própria lei causadora do dano.²¹

Conforme bem se observa na passagem citada, D'Arbo de Freitas conclui que a maioria da doutrina pugna pela responsabilização do Estado pela atividade

²⁰ ZANELLA DI PIETRO, *op.cit.*, p. 626.

²¹ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de, *op.cit.*, p. 60.

legiferante apenas quando esta diz respeito às leis inconstitucionais ou com efeitos particularizados em determinados casos, existindo, inclusive, autores que não acreditam na responsabilização estatal pelo fato de que a atividade legislativa fica a arbítrio apenas do próprio legislador.

3.3.1. A Responsabilidade pela edição de lei inconstitucional e/ou defeituosa

A função legislativa é livre em relação a sua matéria, mas é formalmente vinculada, vez que deve seguir os trâmites constitucionalmente previstos para que venha a ter eficácia.

Deste modo, a inconstitucionalidade da lei pode advir da não observância dos requisitos para sua formação ou da contrariedade de disposição constitucional.

Hely Lopes Meirelles²², com tese dissociada da maioria da doutrina brasileira sobre o tema, afirma ser excepcional o caso em que uma lei inconstitucional venha a causar danos injustos e reparáveis, singulares a determinado cidadão, sendo que se tal caso ocorre o que deve ser feito é a demonstração do dano bem como da culpa do Estado pela atuação de seus agentes políticos. Entretanto, o autor considera tal fato indemonstrável dentro do regime democrático, já que é o próprio povo quem escolhe seus representantes para o legislativo.

Para Cahali, entretanto, tal argumentação pode ser duplamente contestada: a) a delegação popular objetiva o fazimento de leis constitucionais; b) a responsabilidade estatal, de acordo com a norma constitucional, não exige a demonstração da culpa.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.625.

Assim, a lei inconstitucional legitima o desejo de ser indenizado. Porém, consigna o autor, que a lei deve ser reconhecida como inconstitucional pelos competentes tribunais.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, como bem consigna Juary C. Silva, firmou entendimento de que a declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário representa o *prius* necessário da responsabilidade do Estado. “A responsabilidade, portanto, atua escalonadamente, primeiro em abstrato, quando for declarada a inconstitucionalidade da lei, e depois em concreto, se e quando corporificado o prejuízo para alguém, sendo imprescindível, como é óbvio, que ocorra o nexo causal entre a execução da lei e o dano”.²³

A questão da declaração de inconstitucionalidade de lei traz o problema da “retrooperância de inconstitucionalidade”, termo utilizado por Juary C. Silva. Segundo o autor, a tese que deve ser adotada é a da eficácia *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade, a mais aceita por toda a doutrina e jurisprudência.

Francisco Campos, por sua vez, em citação feita por Silva, aduz ser errôneo dizer que a lei inconstitucional é nula, porque na realidade ela não é lei. Por sua vez, Alfredo Buzaid²⁴, *apud* Juary C. Silva, afirma que a expressão “lei inconstitucional” representa uma *contradictio in adjecto*; logo, o alcance temporal da declaração de inconstitucionalidade outro não poderia ser que o de remontar à própria entrada em vigor da lei inquinada desse vício, invalidando-a *ab initio*, o que implica dizer que o pronunciamento judicial de inconstitucionalidade projeta efeitos *ex tunc*.

Do pressuposto acima colocado por Cahali, tem-se que ao fabricar leis declaradas posteriormente inconstitucionais, agindo de forma cabal contra o Direito, dentro do Estado de Direito, cabe ao Estado responsabilizar-se pelos danos causados por estas defeituosas – ou mesmo inexistentes – normas. Juary Silva

²³ SILVA, Juary C., *op.cit.*, p. 257.

²⁴ BUZOID, Alfredo. **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade**, 1958, p.132, *apud* SILVA, Juary C., *op.cit.*, p. 261.

consigna que a negação dessa forma de responsabilidade, por consequência, seria colocar a atividade legislativa, equivocadamente, acima do Direito. Diga-se no mínimo equivocadamente já que é fato que não se coaduna com o moderno Estado de Direito.

Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas bem coloca que a lei inconstitucional é reconhecida como um "ilícito legislativo", impondo a responsabilidade do Estado pelos danos daí emergentes. Ainda, de forma brilhante, giza a autora que, como ato administrativo complexo que é, derivada da vontade de vários agentes, não há como se condicionar a reparação estatal pelo dano causado à delimitação do agente que causou o ato lesivo. É tarefa impossível, mas na esteira da evolução do instituto da responsabilidade do estado que, há muito, busca desvencilhar-se do modelo subjetivista de culpa.²⁵

Por fim, "da mesma maneira não é cabível excluir a responsabilidade civil do Estado se uma lei impuser solução defeituosa, gerando disciplina de condutas apta a produzir dano a alguém"²⁶.

3.3.2. *A Responsabilidade e a lei constitucional*

Questão praticamente pacífica para a doutrina brasileira que é a existência de responsabilidade do Estado pelos danos causados por leis inconstitucionais, o mesmo não se aplica quando o assunto é o dano causado pela lei constitucional, que pode, porém, também acarretar danos ou prejuízos ao particular.

O clássico exemplo não responsabilização estatal por tais atos constitucionais é a possibilidade do Estado de instituir tributos, mesmo em detrimento do patrimônio dos particulares.

D'Arbo de Freitas assim resume a problemática:

²⁵ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de, *op.cit.*, p. 101.

²⁶ FILHO, Marçal Justen. **A Responsabilidade do Estado**. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 226-248.

Prevalece amplamente o entendimento de que apenas o ato legislativo constitucional que atingir direta e imediatamente um particular ou grupo específico de particulares, determinará a indenização. Justifica-se o posicionamento adotado com a consideração de ser o prejudicado, nestes casos, o destinatário exclusivo da norma legal ou, ainda, que em relação a eles, as limitações gerais caracterizam-se como sacrifício especial e anormal. A questão da responsabilidade estatal por atos legislativos constitucionais reduz-se, portanto, ao ressarcimento pelo sacrifício imposto a um ou alguns particulares, de forma especial e desigual. Esta sistemática mostra-se coerente com o regime da responsabilidade por atos lícitos, categoria a qual pertencem os atos referidos. Neste regime, têm especial relevância a distinção entre os encargos exigíveis sem compensação, decorrentes da vida em sociedade e aqueles impostos a poucos, em benefício do interesse social.²⁷

Ou seja, se a lei vem a causar prejuízos a todos, sem distinção, prevalece a teoria da irresponsabilidade do Estado. Este só seria responsável se os atingidos são poucos particulares, atingidos por conta do interesse público que envolvera a ação estatal. Destarte, não são assim necessariamente leis, já que não têm essa eficácia geral e abstrata, restando mais especificamente como atos administrativos, embora seguindo os trâmites necessários para a edição de uma lei como qualquer outra.

3.3.3. A Responsabilidade do Estado por Omissão Legislativa

A responsabilidade do Estado pode estar vinculada a uma ação ou omissão estatal, como bem asseverado pela doutrina sobre o tema.

Acerca da responsabilidade civil do Estado por omissão, em sentido amplo²⁸, tem-se como afirmação corrente que a responsabilidade pode surgir quando o serviço público não funcionou, funcionou mal ou tardiamente.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello,

²⁷ FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de, *op.cit.*, p. 104.

²⁸ Fala-se em sentido amplo pois a déia a ser ainda observada é a relativa a responsabilidade civil do Estado por omissão no sentido estrito da omissão legislativa.

com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo de *descumpriu o dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo. (...) Não bastará então para configurar-se a responsabilidade estatal a simples relação entre ausência do serviço e o dano sofrido. (...) Em uma palavra: é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível. (...) Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.²⁹

O autor defende a tese de que a responsabilidade por comportamentos omissivos não vira responsabilidade objetiva nos casos de culpa presumida, já que ao poder público, provando que não houve omissão culposa ou dolosa, descabe responsabilizá-lo, o que não ocorre na responsabilidade objetiva. Nesta forma de responsabilização o que se observa é a atitude do Estado, os caracteres de sua omissão.

Na lição de Yussef Said Cahali, a responsabilização do estado por ato omissivo é possível desde que exigível da administração a execução de obra ou prestação de serviço, que teriam prevenido ou evitado o evento danoso sofrido pelo particular. Tal ocorre, nas palavras do eminente doutrinador, porque no “simples conceito de descumprimento de obrigação exigível já está embutida a ideia de culpa, só elidível se não demonstrada a excludente da inexigibilidade do ato omitido, posto como causa do dano, se demonstradas as exceções convencionais do caso fortuito, da força maior ou do ato próprio do ofendido”.³⁰

Deste modo, acentua o autor que o cerne da presente questão – da responsabilização do estado por omissão – está no âmbito da exigibilidade da conduta estatal omitida, que é invocada como a causa do dano a ser reparado. Ou seja, a causa primária da responsabilização estatal seria o dever jurídico

²⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, *op. cit.*, p. 977-978.

³⁰ CAHALI, Yussef Said, *op. cit.*, p. 286.

descumprido, da execução de obra ou prestação do serviço público devendo necessitando assim ser examinado em cada caso concreto.

Quando se trata da responsabilidade do Estado por omissão legislativa, especificamente, pouco vasta é a produção doutrinária. Tem-se, entretanto, que pelas lições acerca da possibilidade de responsabilização estatal depreende-se que a não produção legislativa é ensejadora de responsabilização.

A não atividade legislativa como necessária para a concretização de direitos pode ser tida como ação ilícita. Tal se deve ao fato de que se o Estado tinha o dever de agir e não age tem-se que há uma decisão de um não agir, logo, uma ação, embora travestida de omissão. E neste caso, uma ação ilícita, pois contrária ao seu dever constitucionalmente imposto.

A nossa Carta Magna outorga a sociedade variados deveres, poderes e direitos, sendo que esses direitos nem sempre se processam independentemente de produção legislativa ulterior necessitando do exercício legislativo para o nascimento dessas prerrogativas jurídicas.

São casos em que, não existindo a lei necessária, não há que se falar em viabilidade jurídica do desfrute dos direitos outorgados pela Constituição da República.

Destarte, sendo o Poder Público omissor no seu dever de legislar, fazendo com que direitos constitucionalmente tutelados não possam ser fruídos, restará configurada a prática de uma conduta ilícita, ensejadora de responsabilização civil.

Nos seguintes termos é o entendimento de Marçal Justen Filho:

Pode ser indagado se a ausência de produção da lei puder gerar a responsabilização civil do Estado. Ora, a ausência de produzir lei configura uma atuação omissiva do Estado. Poderá existir infração omissiva própria ou ação omissiva imprópria. A atuação omissiva própria se configurará quando existir um dever jurídico de produzir a lei. Assim, se a Constituição estabelecer o dever de exercer a competência legislativa, a omissão será uma infração à ordem jurídica. Já a ausência de norma jurídica qualificando a conduta ativa como obrigatória conduz a uma infração omissiva imprópria.

Nesse caso, a responsabilização civil do Estado depende da comprovação da violação ao dever de diligência.³¹

Da mesma obra, extrai-se a importante lição de Luciano Ferraz, o qual afirma que “o exercício da função de legislar, que dá ensejo à responsabilização do Estado, pode advir de condutas ativas – quando o legislador edita lei – ou de condutas passivas – *quando se verifica a inércia do Estado-legislador, redundando na ineficácia de direitos constitucionalmente tutelados*. De toda sorte, tem-se exigido a declaração de inconstitucionalidade da lei ou da omissão pelo Poder Judiciário”³² (sem grifos no original).

A expressão inércia do Estado-legislador e a consequente ineficácia de direitos constitucionalmente tutelados pode ser considerada como o resumo do presente trabalho. A pesquisa acerca da possibilidade de responsabilização estatal diante da omissão legislativa encontra seu objeto maior na não observância dos direitos fundamentais constitucionalmente tutelados quando o se trata de falta de produção legal.

Entretanto, como bem asseverou Ferraz, a responsabilização do Estado diante da não atividade legislativa encontra exigência na declaração de inconstitucionalidade da lei ou da omissão pelo Judiciário. Tal fato se dá em razão de que o Estado só pode vir a ser responsável por eventuais prejuízos quando: a) a norma constitucional precisar de lei infraconstitucional que a regule, para que, então, caso não sobrevenha essa norma, declare-se a inconstitucionalidade da disposição por omissão, determinando-se prazo para regulamentação e consequente sanção por mora; b) a própria lei, ou o Judiciário, fixar prazo para que o Estado legisle, incorrendo este, também neste caso, em mora quando da não produção da lei.

³¹ FILHO, MARÇAL JUSTEN, in FREITAS, Juarez (Org.), *op. cit.*, p. 242.

³² FERRAZ, Luciano. **Responsabilidade do Estado por Omissão Legislativa – O caso do art. 37, X, da Constituição da República**. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 208-225.

A ausência de regulamentação (parcial ou integral) de dispositivo constitucional pode ensejar direito subjetivo à reparação, desde que caracterizado o dano e o nexo causal. Quando existe prazo certo para a edição da lei, o nexo dependerá exclusivamente do descumprimento deste. Inexistindo esse prazo é necessário constituir o legislador em mora mediante instrumentos próprios (ADI por omissão ou mandado de injunção), em ordem a viabilizar o dever reparatório.³³

O questionamento que se põe, entretanto, é acerca de quando que podemos ver materializada a omissão legislativa ilícita, se na deflagração do processo legislativo, no seu desenvolvimento ou no seu fim.

Entende-se que enquanto não há lei produzida e legalmente em vigor não se tem inovação na legislação. Sem inovação na legislação, o direito que aguardava tal lei para poder ser usufruído pela sociedade continua inerte. Considerando-se que deflagrado o processo legislativo e no seu desenvolvimento tem-se apenas a *intenção de lei* e não a lei em si, a omissão legislativa permanece. Deste modo, o que mais correto se afigura é o entendimento de que a omissão só estará sanada com o fim do processo legislativo, culminando, obviamente, com a entrada da lei no ordenamento jurídico.

Neste sentido, como bem lembrado acima pela lição de Ferraz, caberá ao Poder Judiciário demonstrar que a lei está demorando a ser produzida. Cabendo tal tarefa ao Judiciário pelo mesmo fundamento explicitado pelo artigo 103, parágrafo 2º da Constituição Federal, de efeito estendido ao remédio constitucional que é o mandado de injunção.

Deste modo, para alguns autores, a conclusão lógica é que é o Poder Judiciário manifestando-se que faz surgir a omissão legislativa ilícita, não se falando em dano jurídico antes do exaurimento do prazo fixado judicialmente.

Tal conclusão, entretanto, parece-nos um tanto restrita demais. Constitucionalmente prevista a responsabilidade objetiva do Estado, pelo artigo 37, parágrafo 6º, tem-se que basta a caracterização do dano ilícito e o nexo de causalidade estatal para que se configure a responsabilidade do Estado.

³³ FERRAZ, Luciano, in FREITAS, Juarez (Org.), *op. cit.*, p. 224.

Quanto à responsabilização por omissão legislativa pensemos no seguinte caso: determinado Estado, mesmo após mais de vinte anos de Constituição cidadã, desrespeita a letra constitucional e não institui a Defensoria Pública dentro do Estado, capaz de atender aos cidadãos no âmbito de todos os seus Municípios. Eis que um cidadão hipossuficiente nos termos legais que precisando da assistência de um advogado para ver satisfeito um direito seu se vê frustrado ao não conseguir tal assistência jurídica gratuita, nos termos do que lhe contempla a Constituição da República brasileira, e, por questões de tempestividade, simplesmente perde a chance de ter o seu direito satisfeito. Ou ainda, um cidadão hipossuficiente nos termos legais que é injustamente preso em flagrante delito. Nos termos da novel legislação processual penal brasileira, a prisão em flagrante deve ser comunicada além de ao Juiz competente também à Defensoria Pública, no caso de o acusado não ter indicado advogado³⁴. Quantos dias de sua vida desperdiçará o inocente cidadão dentro da Cadeia Pública até que a instrução processual revele sua inocência, já que não pode ele contar com os préstimos de Defensor Público, responsável a revelar a verdade dos fatos ao Juízo, ou mesmo apto a postular por sua liberdade, demonstrando os requisitos legais?

Da importância da instituição e seus préstimos à sociedade como concretizadora de direitos fundamentais constitucionalmente tutelados trataremos no próximo ponto.

³⁴ Artigo 306, § 1º do Código de Processo Penal brasileiro: "*Dentro em 24h (vinte e quatro horas) depois da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante acompanhado de todas as oitivas colhidas e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública*", com redação dada pela Lei nº 11.449, de 2007.

4. Defensoria Pública: instituição indispensável à concretização do direito fundamental à assistência jurídica.

4.1. Direitos Fundamentais

Na Constituição da República Federativa do Brasil, os direitos fundamentais compreendem os direitos individuais, políticos, sociais e econômicos.

A história do reconhecimento de tais direitos é recente, datando os primeiros exemplos de sua concepção atual da Revolução Francesa, já no século XVIII. Alguns, nesta época, ainda limitados e estamentais, mas condicionantes da formação de regras consuetudinárias de mais ampla proteção dos direitos humanos fundamentais, conforme asseverado por José Afonso da Silva.³⁵

Ainda pela doutrina de Afonso da Silva, cabe consignar que a ideia constante na evolução dos direitos foi assegurar efetividade dos mesmos por meios jurídicos. Daí o porque que tais disposições passam-se a chamar garantias constitucionais dos direitos fundamentais.

Tal exigência técnica, no entanto, determinou que o reconhecimento desses direitos se fizesse segundo formulação jurídica mais caracterizadamente positiva, mediante sua inscrição no texto das constituições, visto que as declarações de direitos careciam de força e de mecanismos jurídicos que lhe imprimissem eficácia bastante.³⁶

Os direitos gerados pela Revolução Francesa são os direitos fundamentais de primeira geração, expressos sob os três princípios inerentes à Revolução, liberdade, igualdade e fraternidade. Na primeira geração, os direitos fundamentais tem como titular máximo o indivíduo, sendo, por isso, também conhecidos como os direitos da liberdade. São direitos oponíveis ao Estado, para

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 152.

³⁶ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 167.

que este, nunca mais venha a subjugar os cidadãos, como tanto aconteceu na fase que antecedeu a queda da Bastilha. São estes direitos que “entram na categoria do *status negativus* da classificação de Jellinek e fazem ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre Sociedade e o Estado.”³⁷

Os direitos de segunda geração, por sua vez, são os direitos sociais, culturais, econômicos, ainda os direitos coletivos. Segundo Bonavides, são direitos que nasceram abraçados ao princípio da igualdade.

Já os chamados direitos de terceira geração são aqueles dotados de humanismo e universalidade, que diante de um mundo dividido em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, não se destinam especificamente a proteger os indivíduos separadamente, ou um grupo deles, mas sim o gênero humano, com direitos como o direito à paz, ao meio ambiente, à comunicação e de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.³⁸

Indo além, descreve, em lição ímpar, Paulo Bonavides a existência dos direitos de quarta geração, em virtude da crescente globalização mundial, palavras que merecem ser diretamente citadas:

Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. Só assim aufere humanização e legitimidade um conceito que, doutro modo, qual vem acontecendo de último, poderá aparelhar unicamente a servidão do porvir. A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. [...] Os direitos de quarta geração não somente culminam com a *objetividade* dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, removê-la – a *subjetividade* dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração. Tais direitos sobrevivem, senão que ficam opulentados em sua dimensão *principal, objetiva e axiológica*, podendo, doravante, irradiar-se com a mais subida eficácia normativa a todos os direitos da sociedade e do ordenamento jurídico. Daqui se pode, assim, partir de que

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 564.

³⁸ BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 569.

os direitos da segunda, da terceira e da quarta gerações não se interpretam, **concretizam-se**.³⁹ (sem negrito no original).

Ponto importante que se põe, entretanto, neste momento é acerca da efetividade dessas garantias constitucionais, da concretização dessas normas impressas na nossa Carta Magna.

Como normas, as disposições constitucionais possuem o atributo da imperatividade, contendo uma prescrição, uma ordem com força jurídica e não apenas moral. Mas não pouco frequentemente tem-se normas que, apesar de constitucionalmente positivadas, não se traduzem eficazes na situação fática.

Segundo brilhante ensinamento de Luís Roberto Barroso,

a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.⁴⁰

Continuando seus ensinamentos, assevera Barroso que a efetividade das normas primeiramente depende da sua eficácia jurídica, uma aptidão formal para incidir e reger as situações da vida. Trata-se da capacidade de uma norma de ter condições de atuação, seja sozinha ou em conformidade com outras normas.

Normalmente, uma norma tem sua efetividade como um cumprimento espontâneo: sua simples inserção no ordenamento jurídico lhe dá condições de produzir efeitos. Entretanto, de outras vezes, a eficácia dessas normas encontra resistência em casos de insubmissão, quando as mesmas venham a contrariar interesses de particulares “poderosos”. Neste caso, o que mais correto se afigura é a necessidade de uma determinação política do Poder Público de se sobrepor à

³⁹ BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 571-572.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 85.

resistência, já que, com *status* constitucional, a norma deve encontrar sua proteção dentro da própria Constituição⁴¹.

Não se pode dizer, entretanto, que o direito constitucional é um direito sem sanção. “Mais que isto, no Direito Constitucional as sanções não se reduzem, como nas demais áreas, a uma pena ou a uma execução civil. Nele existe ainda uma outra categoria: a da responsabilização política.”⁴²

É neste sentido que se põe a questão central a ser discutida no presente trabalho: a responsabilização política, *in casu*, responsabilização civil do Estado pela não concretização de uma norma constitucional.

4.2. Direito Fundamental à assistência jurídica

Tutelado pela nossa Constituição da República no inciso LXXIV do artigo 5º está o direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aqueles que comprovarem a insuficiência de recursos.

Por sua vez, dispõe o artigo 134 da Carta Magna brasileira: “*A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV*”.

Devidamente regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 80, desde o ano de 1994 (considerada como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), conforme preceitua o parágrafo primeiro do artigo 134, em 07 de outubro de 2009 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 132, que veio a modificar as leis gerais da instituição, com o claro objetivo de tornar-lhe mais acessível e dinâmica dentro dos seus objetivos.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto, *op. cit.*, p. 86.

⁴² BARROSO, Luís Roberto, *op. cit.*, p. 87.

A lei sancionada estabelece que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, sendo expressão e instrumento do regime democrático, a qual incumbe, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita a quem não tenha condições financeiras de arcar com os custos da constituição de advogado, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

Como garantia constitucional, a Defensoria Pública pode ser considerada como elemento constitutivo da concepção do Estado Democrático de Direito. O direito do acesso ao direito engloba do direito à informação jurídica e o direito ao patrocínio judiciário. O direito de acesso aos tribunais é a possibilidade de invocar a prestação jurisdicional, visando a obtenção de um provimento jurisdicional satisfatório. Desta forma, estabelece-se o acesso à justiça, que não deve limitar-se aos tribunais. Deve haver o acesso a uma ordem jurídica justa, por meio do princípio da justiça gratuita.⁴³

Assevera ainda Peña de Mores, que a Defensoria Pública dotada da qualificação de essencial, como já visto, já que, através da assistência jurídica que desenvolve corresponde a um elo de ligação entre a sociedade e o Estado, sem estar vinculada a interesses políticos. Conforme a Constituição Federal de 1988 a instituição não se limita a defesa de direitos titularizados por hipossuficientes econômicos em Juízo, mas a sua função abrange o aconselhamento, a consultoria e a informação jurídica, bem como a prática de atos jurídicos extrajudiciais em favor dos necessitados de sua atuação.⁴⁴

Quanto ao objetivo ou finalidade da Defensoria Pública, a Instituição tem por finalidade precípua garantir a eficácia do princípio constitucional da igualdade (não apenas uma igualdade formal, mas uma igualdade substancial de acesso a Justiça), funcionando como um instrumento, através do qual se viabiliza o exercício, pelos hipossuficientes econômicos, de direitos fundamentais, por eles titularizados, e suas respectivas

⁴³ MORAES, Humberto Peña de. **Assistência Jurídica e Defensoria Pública e o acesso à Jurisdição no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 13-14.

⁴⁴ MORAES, Humberto Peña de, *op. cit.*, p. 42.

garantias, visando a alcançar a efetividade do Estado Democrático de Direito e com ele mantendo vínculo estreito.⁴⁵

O nosso Estado do Paraná, ansiando por figurar no exemplo outrora trazido, não possui Defensoria Pública regulamentada nos termos que dispõe a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 80/94, em que pese ser obrigação do Estado organizar e da Assembléia legislativa legislar sobre a Defensoria Pública estadual, nos termos da Constituição Estadual do Paraná.⁴⁶ Consigne-se ainda que a Constituição Estadual em suas Disposições Transitórias, artigo 6º dispôs que o Governador do Estado encaminharia no prazo de cento e oitenta dias à Assembléia legislativa, a iniciar da promulgação da Carta estadual, projeto de lei com o intuito de regulamentar a carreira da Defensoria Pública.

Promulgada a Lei Complementar nº 55/91, seu também artigo 6º determinou que o chefe do Executivo estadual encaminharia mensagem ao Legislativo, no igual prazo de cento e oitenta dias, que disporia sobre criação e estruturação da carreira de defensor público, fixando seus vencimentos, vantagens, direitos e deveres e outras disposições cabíveis para o concreto funcionamento da instituição, tendo já se passado mais de dezoito anos sem que a Lei Complementar necessária entre em vigor no ordenamento jurídico paranaense.

A Defensoria Pública estadual no Paraná é hoje ligada diretamente ao Poder Executivo, mais especificamente à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, contando no seu quadro atualmente com pouco mais de quarenta advogados, pagos diretamente pelo Executivo, que atuam – precariamente – em seis Municípios do Estado, deixando sem o serviço essencial da assistência jurídica os mais de trezentos e noventa restantes.

⁴⁵ MORAES, Humberto Peña de, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁶ Artigo 13, XIII: "Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: [...] XIII - assistência jurídica e defensoria pública". E artigo 53, XI: "Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a qual não é exigida, no entanto, para o especificado no art. 54, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente: [...] XI - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e demais órgãos da Administração pública".

Como disposto pela Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, a instituição é dotada de três princípios, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, tal qual se afigura hoje a organização do Ministério Público, como órgão autônomo. Ligada a uma secretaria de estado, o último princípio que rege hoje a Defensoria Pública estadual é a independência funcional, vez que óbvia se faz a interferência política dentro da instituição, podendo afetar sobremaneira a sua atuação.

Nestes termos, tem-se que, como configurada hoje, ou melhor, como não regulamentada hoje, a Defensoria Pública no estado do Paraná não atinge seus objetivos constitucionalmente tutelados.

Nos Municípios não atendidos pelos defensores atuantes, o patrocínio da defesa dos hipossuficientes econômicos fica a cargo de advogados dativos, nomeados pelo Juízo em cada caso concreto. Advogados estes que muitas vezes atuam sobrecarregados, sem condições financeiras ou mesmo estruturais de prover a melhor assistência técnica possível, pois também não atendidos pelas prerrogativas lhe outorgadas pela carta constitucional brasileira.

Na melhor doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet,

Vinculados à concepção de que ao Estado incumbe, além da não-intervenção na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos. Assim, enquanto os direitos de defesa (*status libertatis* e *status negativus*) se dirigem, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes públicos, os direitos a prestações, que, de modo geral, e ressalvados os avanços registrados ao longo do tempo, podem ser reconduzidos ao *status positivus* de Jellinek, implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática).⁴⁷

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 189.

Conforme bem asseverado por Sarlet, cabe do Poder Público uma postura ativa para que os direitos fundamentais prestacionais possam ser gozados pelos cidadãos.

No caso ora em comento, cabe ao Poder Público, mediante atitude do Poder Executivo (conforme determinado pelo artigo 66, III, da Constituição Estadual do Paraná⁴⁸) iniciar o processo legislativo concernente a regulamentação da Defensoria Pública no Estado, sem a qual resta a inaplicabilidade e conseqüente ineficácia de norma constitucionalmente disposta, relativa ao direito fundamental à assistência jurídica gratuita.

⁴⁸ Artigo 66, III, da Constituição Estadual do Paraná: "Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...]III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar".

5. Conclusão

Partindo do retrospecto histórico da responsabilidade civil do Estado, culminou o presente trabalho com a apresentação da não regulamentação da Defensoria Pública no Estado do Paraná.

Observou-se, no contexto histórico, que no início vigia a teoria da irresponsabilidade estatal, teoria esta que nunca vigorou no nosso país. Passando-se pela teoria da responsabilidade subjetiva, baseada na culpa, tem-se que hoje resta caracterizada a responsabilidade civil objetiva do Estado, nos termos do constitucionalmente disposto pelo parágrafo sexto do artigo trinta e sete, pelo qual se depreende que demonstrado o dano e o nexo causal ligando-o à conduta comissiva ou omissiva do Estado, resta este responsável.

Da responsabilidade objetiva concernente aos atos administrativos, à responsabilidade por atos jurisdicionais e legislativos, muitas são as teorias e seus desdobramentos, bem como opiniões da doutrina e julgados.

Quanto aos atos legislativos, buscou-se uma maior atenção, observando-se a opinião que mais correto nos afigura, como a que entende ser possível ser o Estado responsabilizado pela atividade legislativa, bem como pela sua não atividade, quando esta acaba por obstar o concreto desfrute de direito fundamental por parte dos cidadãos.

Como bem asseverado no corpo do presente trabalho, a decisão de não legislar é uma decisão, logo, uma conduta comissiva travestida de omissão, vez que com o agir pelo não agir tem-se a configuração de um ato ilícito. Quando cabe ao chefe do Executivo (como no caso paranaense) encaminhar mensagem de lei ao Legislativo para a correta regulamentação de uma instituição necessária à efetividade de direito fundamental e este não o faz deve ser o Estado responsabilizado pelos danos que venham a ser causados por essa omissão.

Num plano mais abrangente, temos que a Constituição da República do Brasil é dotada de uma série de normas constitucionais definidoras de direitos, aquelas que estabelecem direitos fundamentais no aspecto civil, político e sócio-econômico que a Constituição defere à população. Como assentado por Ingo Sarlet, os direitos a prestações exigem uma posição ativa do Poder Público, com o fim de que tais direitos não sejam esquecidos apenas no texto constitucional, como verdadeiras promessas não cumpridas.

De toda a análise realizada a conclusão a que se chega é que é sim o Estado responsável pela não regulamentação de instituição tão importante à concretização de direito fundamental como a Defensoria Pública.

Uma questão que pode ser colocada é a de como *obrigar* que o Legislativo, ou mesmo o Executivo, dêem início ao processo legislativo sem que com isso se afronte a separação dos poderes, tutelada pelo artigo 2º da Constituição Federal. Tal ponto de vista não fora abordado pelo presente pelo simples motivo de que não era tal a questão a ser discutida. Os meios que a isso possa vir a ser feito não interessaram, já que o objetivo restava em analisar as possibilidades de responsabilização estatal, bem como o caso da não regulamentação de norma constitucional, a fim de se concluir se é ou não o Estado responsável por esta conduta omissiva.

O Ministério Público do Estado do Paraná tentou, via Ação Civil Pública, obrigar a atividade legiferante no concernente à regulamentação da Defensoria Pública no Estado requerendo do Judiciário o reconhecimento de uma obrigação de fazer. Julgadas procedentes as ações pelos Juízes de Direito, em sua totalidade foram reformadas as sentenças em segundo grau⁴⁹, em sede de Reexame

⁴⁹ Como exemplo, dentre todas as ações intentadas pelo Ministério Público paranaense, podemos citar a Ação Civil Pública ajuizada no Município de Terra Rica, cujo reexame pelo TJ/PR gerou o processo nº 0094449-0, ementado da seguinte maneira: AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBJETIVANDO A CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE, POSTO QUE TAL INSTITUIÇÃO ESTÁ NA DEPENDÊNCIA DE LEGISLAÇÃO PRÓPRIA E DA ATIVIDADE ESPECÍFICA DOS DEMAIS PODERES, INDEPENDENTES ENTRE SI - RECURSO PROVIDO.

Necessário, alegando o Tribunal de Justiça não ser de competência do Judiciário estabelecer prazo para que o Legislativo atue, ao contrário do que pensa a doutrina majoritária, conforme analisado no decorrer do segundo capítulo.

Por fim, tem-se que restou cumprido o objetivo do presente trabalho: com breves noções de um tema de veras controvertido, conseguiu-se demonstrar que não há razão para que a omissão de ato legislativo não possa ensejar responsabilização civil do Estado nos termos constitucionais. Principalmente quando a omissão em comento atinge de maneira brutal a concretização de direito fundamental.

6. Referências Bibliográficas

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Responsabilidade Civil da Administração Pública – Aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988**. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

BUZUID, Alfredo. **Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade**, 1958, p.132, *apud* SILVA, Juary C., **A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro, Revista Forense, 1999.

FERRAZ, Luciano. **Responsabilidade do Estado por Omissão Legislativa – O caso do art. 37, X, da Constituição da República**. In:

FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FILHO, MARÇAL JUSTEN. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 948.

_____. **A Responsabilidade do Estado**. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de. **Responsabilidade do Estado por atos legislativos**. 1ª ed. São Paulo: Unesp, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Humberto Peña de. **Assistência Jurídica e Defensoria Pública e o acesso à Jurisdição no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Coleção Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Juary C. **A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.