

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOTUPORANGA – UNIFEV
DIREITO

CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS
INCONSTITUCIONAIS**

VOTUPORANGA

2024

CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS
INCONSTITUCIONAIS**

Artigo apresentado à Unifev – Centro Universitário de Votuporanga – para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor(a) Me. Wilson Francisco Domingues.

VOTUPORANGA

2024

BERMUTH, CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA.

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS
INCONSTITUCIONAIS . / CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH. -
Votuporanga. Ed. do Autor, 2024.

34 p., 30cm.:

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Bacharelado) - UNIFEV -
Centro Universitário de Votuporanga, Curso de DIREITO, 2024.

Orientador: Prof. Me. WILSON FRANCISCO DOMINGUES.

1.DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 2. DO CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE. 3. DA DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. 4. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO. I.
Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unifev.

Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Bibliotecária Responsável: Marcia Faria Cavalcante - CRB-8/ 10706

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOTUPORANGA – UNIFEV
DIREITO

CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS
INCONSTITUCIONAIS**

Artigo apresentado à Unifev – Centro Universitário de Votuporanga – para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor(a) Me. Wilson Francisco Domingues.

Aprovado(a): ___/___/___

Primeiro examinador

Nome: Deborah Cristiane Domingues de Brito
Instituição: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Segundo examinador

Nome: Fernanda Maria Guastini
Instituição: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Prof. Orientador

Nome: Wilson Francisco Domingues

VOTUPORANGA

2024

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos nove dias do mês de novembro de dois mil e vinte e quatro, às oito horas, realizou-se no local: CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOTUPORANGA - UNIFEV, do Centro Universitário de Votuporanga - Unifev, nas formas e termos regulamentais desta Instituição, a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos Inconstitucionais de autoria de CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH. A sessão de defesa do trabalho deu-se sob o julgo da Banca Examinadora composta pelos docentes: Prof.ª Ma. DEBORAH CRISTIANE DOMINGUES DE BRITO, Especialista FERNANDA MARIA GUASTINI E Prof. Me. WILSON FRANCISCO DOMINGUES, e presidida por Prof. Me. WILSON FRANCISCO DOMINGUES. Iniciado os trabalhos, a presidência deu conhecimento aos membros da banca e aos candidatos sobre as normas que regem a defesa do TCC e definiu-se a ordem a ser seguida pelos examinadores para a arguição. A seguir, os candidatos passaram à defesa do trabalho. Encerrada a defesa, procedeu-se ao julgamento reservado, tendo sido o trabalho **APROVADO**. O parecer da banca examinadora, anunciado publicamente, ficou registrado conforme segue: Aprovado sem ressalvas. Nada mais tendo a tratar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos membros da banca e autores do trabalho.

Votuporanga, 09 de novembro de 2024.

Assinaturas (4 pessoas)

Usuário	Função	Instituição	Lido em	Assinado em	IP
CAMILA DE JESUS STUQUE FARIA BERMUTH	Aluno	UNIFEV	14/11/2024 15:42:55	14/11/2024 15:43:16	191.38.211.50
Deborah Cristiane Domingues de Brito	Banca	UNIFEV	14/11/2024 16:33:03	14/11/2024 16:33:10	177.26.239.245
Fernanda Maria Guastini	Banca	OAB/SP	15/11/2024 09:16:37	15/11/2024 09:16:48	177.67.247.223
Wilson Francisco Domingues	Presidente	UNIFEV	14/11/2024 15:42:17	14/11/2024 15:42:25	186.225.148.201

*Banca realizada presencialmente e assinaturas coletadas via aceite eletrônico.



Dedico este trabalho à minha querida mãe, Lucinéia de Jesus Stuque, que sempre me apoiou incondicionalmente, mesmo quando a conquista parecia um sonho distante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu professor orientador, Wilson Francisco Domingues, por todos os seus ensinamentos ao longo desta jornada.

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS INCONSTITUCIONAIS

Camila de Jesus Stuque Faria Bermuth¹

Wilson Francisco Domingues²

Resumo:

Este artigo investiga a responsabilidade do Estado por atos legislativos declarados inconstitucionais pelo controle de constitucionalidade judicial repressivo. A análise aborda os princípios da segurança jurídica e da separação dos poderes, fundamentais para garantir o respeito às decisões judiciais e a conformidade do Estado com os limites constitucionais. O objetivo do estudo é argumentar a possibilidade de responsabilização do Estado diante de atos legislativos inconstitucionais. A justificativa reside na necessidade de compreender as implicações jurídicas da atuação estatal, especialmente do Poder Legislativo, ao editar normas que violam a Constituição. A pesquisa é de natureza básica, com enfoque teórico, utilizando uma abordagem dedutiva e qualitativa. O estudo fundamenta-se em fontes bibliográficas e doutrinárias, como livros e artigos acadêmicos, para embasar as respectivas considerações. Nas considerações finais, defende-se a pertinência da responsabilização do Estado por atos legislativos inconstitucionais, perante o Poder Judiciário. Essa medida é vista como essencial para a preservação do sistema jurídico, equilibrando os princípios da segurança jurídica e da separação dos poderes, sem que reste comprometida a independência do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Estado; inconstitucionalidade; legislativo; responsabilidade.

Abstract:

This article investigates the State's responsibility for legislative acts declared unconstitutional by repressive judicial review. The analysis addresses the principles of legal certainty and separation of powers, which are essential for ensuring respect for judicial decisions and compliance with constitutional limits. The study aims to argue for the possibility of holding the State accountable for unconstitutional legislative acts. The justification lies in the need to understand the legal implications of state actions, particularly those of the Legislative Branch, when enacting norms that violate the Constitution. This research is basic in nature, focusing on theoretical aspects and employing a deductive and qualitative approach. It relies on bibliographic and doctrinal sources, such as books and academic articles, to support its considerations. The final remarks advocate for the relevance of the State's accountability for unconstitutional legislative acts before the Judiciary. This measure is seen as essential for preserving the legal system while balancing the principles of legal certainty and separation of powers, without compromising the independence of the Legislative Branch.

Keywords: legislative; responsibility; State; unconstitutionality.

¹Centro Universitário de Votuporanga (Unifev). Votuporanga, São Paulo, Brasil. Bacharelado em Direito. Email: stuquecamila@gmail.com.

²Centro Universitário de Votuporanga (Unifev). Votuporanga, São Paulo, Brasil. Me. em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos. Email: wilsonadv@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a responsabilidade do Estado quando seus atos legislativos são declarados inconstitucionais pelo controle de constitucionalidade judicial repressivo. A análise enfoca a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da separação dos poderes, essenciais para garantir que as decisões judiciais sejam respeitadas e que o Estado atue dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

A pesquisa investiga os desdobramentos da declaração de inconstitucionalidade em relação à responsabilidade do Estado, considerando a necessidade de manter a estabilidade das normas jurídicas e a integridade do sistema jurídico, de modo a equilibrar a proteção dos direitos fundamentais com a manutenção da ordem legal e institucional.

O objetivo foi constatar se há a possibilidade de eventual responsabilização do Estado face à inconstitucionalidade legislativa. A justificativa encontrou-se na necessidade de compreender e analisar as implicações jurídicas decorrentes da atuação do Estado, especialmente do Poder Legislativo, quando manifestadas normas que contrariam a Constituição Federal.

A natureza da pesquisa categorizou-se como básica, visando ampliar o conhecimento teórico sobre o tema estudado e contribuir para o avanço do entendimento dos fenômenos investigados. Quanto ao método, adotou-se uma abordagem dedutiva, partindo de premissas gerais para chegar a conclusões específicas, sendo seguida também uma abordagem qualitativa, buscando o desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas ideias.

Ademais, adotou-se uma abordagem bibliográfica e doutrinária, com estudo de fontes diversas, como livros e artigos acadêmicos, a fim de embasar teoricamente a pesquisa e fundamentar as conclusões alcançadas.

Destarte, a pesquisa foi conduzida de forma sistemática, seguindo uma metodologia precisa que permitiu a análise aprofundada do tema proposto e a obtenção de considerações pertinentes, proporcionando uma melhor compreensão das variáveis envolvidas na dinâmica entre o Judiciário e o Legislativo no contexto constitucional.

1 DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O princípio da separação dos poderes, cuja parte histórica não será aqui aprofundada, traz a ideia de que o poder conferido ao Estado deve ser dividido em três esferas — Executiva, Legislativa e Judiciária — com o objetivo de prevenir abusos e assegurar o equilíbrio entre as

funções governamentais por meio do sistema conhecido como freios e contrapesos.

A separação de poderes, que distingue as funções administrativa, legislativa e jurisdicional, foi primeiramente discutida por Aristóteles em sua obra "Política". Posteriormente, John Locke aprofundou essa discussão no Segundo Tratado sobre o Governo Civil, onde reconheceu não apenas a função executiva, que aplica a força pública para garantir a ordem e os direitos, mas também a função federativa, responsável por manter relações com outros Estados. O conceito então foi consagrado por Montesquieu em sua obra "O Espírito das Leis", onde estabeleceu a divisão e distribuição clássica dos poderes como um princípio fundamental da organização política liberal. A ideia se tornou um dogma jurídico, sendo consagrada no artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e também está prevista no artigo 2º da Constituição Federal brasileira (Moraes, 2024, p. 465).

Barroso (2024, p. 624) discorre que Montesquieu, em sua obra "O espírito das leis" (1748), argumenta que a separação de poderes é fundamental para evitar abusos e garantir a liberdade. Ele sustenta que, embora o ser humano possua razão, é suscetível a tendências negativas, o que torna crucial a estrutura do governo e a elaboração de leis. O filósofo francês identifica três poderes essenciais em um Estado: executivo, legislativo e judiciário, e enfatiza que a concentração desses poderes em uma única entidade resultaria na perda da liberdade.

Para o doutrinador, o princípio da separação dos poderes pode ser compreendido como a divisão das funções do Estado entre diferentes órgãos, com a implementação de mecanismos de controle mútuo entre eles, garantindo a proteção dos indivíduos contra o risco de abuso de poder absoluto. A separação dos poderes é um dos conceitos fundamentais do constitucionalismo moderno, presente nos primórdios da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais (Barroso, 2024, p. 140).

De forma resumida, a divisão das funções do Estado em executivo, legislativo e judiciário é fundamental pois estabelece um sistema que garante a independência e a autonomia de cada poder. A separação impede a concentração demasiada de poder, promovendo um equilíbrio que dificulta a ocorrência de abusos e arbitrariedades. Outrossim, cada poder carrega o encargo de fiscalizar e de limitar as ações dos demais, assegurando que nenhum ultrapasse suas atribuições constitucionais.

Nohara (2024, p. 29) aduz que a separação dos poderes surgiu como uma ferramenta fundamental para conter o arbítrio e proteger os direitos fundamentais contra abusos do Estado, sendo um conceito tão essencial na formação do Estado de Direito, que o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 estabeleceu que: "qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes,

não tem Constituição".

Di Pietro (2024, p. 1) inaugura sua obra no mesmo sentido, explicando que o conceito de Estado de Direito é fundamentado nos princípios da legalidade e da separação de poderes, onde a legalidade garante que até mesmo os governantes estão subordinados à lei, em especial à Constituição, e a separação de poderes tem como objetivo proteger os direitos individuais, tanto nas relações entre particulares quanto nas relações entre particulares e o Estado.

Com base na teoria da separação de poderes, cada um dos três poderes do Estado desempenha funções específicas, e a maneira como esses poderes interagem define a forma de governo adotada por um país, sendo no sistema presidencialista mais clara e distinta essa divisão entre Executivo, Legislativo e Judiciário. No Brasil, conforme o artigo 2º da Constituição Federal, os poderes são descritos como harmônicos e independentes entre si (Tavares, 2024, p. 1125).

Moraes (2024, p. 468), por sua vez, doutrina que os três poderes, assim como o Ministério Público, compartilham características comuns, como autonomia, independência e finalidades constitucionais. Todos desempenham funções exclusivas do Estado, dentro de uma perspectiva mais moderna das funções estatais, que reconhece que o Estado constitucional de direito se baseia na ideia de unidade, porquanto o poder soberano é uno e indivisível, com órgãos estatais cujos agentes políticos têm a principal missão de exercer atos de soberania.

Segundo Barroso (2024, p. 140), o princípio da separação dos poderes está relacionado tanto com a especialização funcional quanto a necessidade de independência de cada poder em relação aos outros. A especialização funcional significa que cada poder possui certas competências exclusivas. A independência orgânica, no contexto do presidencialismo brasileiro atual, exige três condições: uma pessoa não pode pertencer a mais de um poder simultaneamente; um poder não pode destituir membros de outro com base em decisão puramente política; e cada poder, além de suas funções típicas, também desempenha outras funções, chamadas de atípicas, para reforçar sua autonomia e o equilíbrio em relação aos demais.

Oliveira (2024, p. 66), por sua vez, pondera que a separação de funções entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) é caracterizada pela preponderância, não exclusividade. Cada poder desempenha sua função principal de forma típica, mas também pode exercer funções atípicas atribuídas aos outros poderes.

Embora os poderes sejam independentes e harmoniosos, existe um sistema de controles recíprocos, conhecido como sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), o qual permite certa interferência entre os poderes: o Executivo pode vetar projetos de lei considerados

inconstitucionais ou prejudiciais ao interesse público, o Legislativo pode rejeitar medidas provisórias do Presidente da República, e o Judiciário pode declarar leis ou atos normativos inconstitucionais. Esses mecanismos asseguram uma supervisão mútua e a manutenção do equilíbrio entre os poderes (Martins, 2024, p. 399).

Para Peña de Moraes (2024, p. 16), o sistema de freios e contrapesos limita o poder político ao promover a interdependência e o controle mútuo entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Essa estrutura visa prevenir abusos e excessos por qualquer dos poderes, funcionando como uma garantia de equilíbrio constitucional. Cada poder pode exercer um controle sobre os outros para corrigir desequilíbrios e manter a legitimidade do Governo. Por isso, qualquer ação ou omissão de um poder pode ser contraposta por outro, ajudando a assegurar que nenhum poder se sobreponha aos demais.

O exercício de funções atípicas enfraquece a centralidade da especialização funcional no princípio da separação dos poderes. Ainda que seja importante manter algum grau de especialização para dividir o trabalho e evitar a concentração de poder, o foco deve estar em como essas funções são desempenhadas, com mecanismos de controle para prevenir abusos e cumprir os objetivos constitucionais. Melhor dizendo, no lugar de uma rígida divisão de funções, o princípio a separação dos poderes deve ser visto como um instrumento de cooperação e harmonia entre as instituições, essencial para preservar a democracia e promover o bem comum (Barroso, 2024, p. 630).

A enumeração taxativa das atividades atribuídas a cada poder pode limitar a capacidade de adaptação institucional rápida às inéditas demandas da sociedade contemporânea. Assim sendo, o princípio da separação de poderes não é apenas um mecanismo de divisão de funções entre os órgãos estatais, mas sim um instrumento de cooperação, harmonia e moderação entre diferentes instituições públicas, com o objetivo de preservar a democracia e promover o bem comum (Barroso, 2024).

O Ministro explana que o foco deve residir na cooperação e harmonia entre as instituições, porquanto a flexibilidade das funções é essencial para adaptar-se às novas demandas da sociedade de maneira mais eficiente.

Em síntese, o princípio que ainda remanesce é de que as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos, existindo mecanismos de controle recíproco entre eles, a fim de o a proteger os indivíduos face eventual abuso de um poder absoluto, visto que na democracia constitucional não existe poder hegemônico (Barroso, 2024, p. 629).

Ao examinar as funções típicas e atípicas de cada um dos poderes, observa-se que o Poder Executivo é o órgão constitucional cuja função principal é administrar a coisa pública,

atuando em atos de chefia de estado, governo e administração, o que justifica o termo "república" (*res publica*). Para além da função típica, o Executivo também exerce funções atípicas, como a de legislar, por meio de medidas provisórias, e julgar, no âmbito do contencioso administrativo (Moraes, 2024, p. 529).

Martins (2024, p. 1196) aclara que independentemente do modelo adotado por um país quanto à separação dos poderes, o Poder Legislativo sempre se faz presente. Ainda que não exista uma hierarquia formal sobre os outros poderes, há uma anterioridade lógica do Legislativo, pois o Judiciário tem como função típica aplicar a lei aos casos concretos, enquanto o Executivo deve administrar conforme os limites impostos pela lei.

O Poder Legislativo assume uma função primordial em uma democracia representativa, sendo o meio pelo qual a população participa ativamente na definição dos rumos do país. Ao atuar na criação de leis, o Legislativo legitima as decisões estatais, assim como ao representar os interesses da sociedade, promove a participação popular no processo político e serve como um importante mecanismo de controle, evitando possíveis abusos por parte dos governantes (Barroso, 2024, p. 631).

O processo legislativo, conforme estabelecido na Constituição Federal nos artigos 59 a 69, é a base para a criação de leis, mas não se limita a esses procedimentos, sendo também regulamentado por outros instrumentos normativos, como os regimentos internos das casas legislativas e a Lei Complementar n. 95/98. Esse processo envolve diferentes procedimentos legislativos, representando as diversas possibilidades que um projeto de lei pode seguir até sua aprovação (Cavalcante Filho; Mendes, 2024, p. 493).

Para mais, o processo legislativo pode ser entendido de maneira dual: no aspecto jurídico, refere-se ao conjunto de normas que regulam o procedimento a ser seguido pelos órgãos competentes na elaboração de leis e atos normativos, enquanto, do ponto de vista sociológico, é visto como um conjunto de fatores que influenciam e orientam as ações dos legisladores em suas funções (Moraes, 2024, p. 709).

A primazia do processo legiferante é uma prerrogativa do Poder Legislativo, embora este não tenha o monopólio da função normativa, devido à presença de outras fontes normativas primárias. Essas fontes incluem medidas provisórias e decretos autônomos do Executivo, além das normas estabelecidas pelo Judiciário, como os regimentos internos dos Tribunais e as atribuições normativas do Conselho Nacional de Justiça (Moraes, 2024).

Segundo a legislação vigente, os procedimentos legislativos podem ser classificados como comuns e especiais, sendo o procedimento comum a norma geral para a aprovação de leis ordinárias, que, por sua vez, pode ser subdividido em ordinário, sumário e abreviado. O

procedimento ordinário abrange todas as fases da tramitação de um projeto de lei, sem prazos definidos. O procedimento sumário, também conhecido como urgência constitucional, mantém as etapas, mas com prazos para deliberação. Por último, o procedimento abreviado escusa a apreciação do projeto de lei ordinária pelo plenário da câmara ou do senado, sendo considerado aprovado se aceito pelas comissões de cada casa (Cavalcante Filho; Mendes, 2024, p. 493).

Já os procedimentos especiais se caracterizam por regularem a tramitação de proposições legislativas que não seguem completamente os padrões das leis ordinárias, de modo que qualquer distinção substancial nesse trâmite indica a utilização de um procedimento especial. Exemplos desses procedimentos incluem leis orçamentárias, emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (Cavalcante Filho; Mendes, 2024).

Moraes (2024, p. 709) sustenta que o devido processo legislativo é um princípio fundamental relacionado à legalidade, conforme estabelece a Constituição Federal, que assegura que ninguém deve ser compelido a agir ou se abster de fazê-lo, exceto por meio de normas elaboradas de acordo com os procedimentos legislativos estabelecidos. A Constituição Federal define os órgãos competentes e os procedimentos necessários para a criação de normas gerais, destacando a importância desse processo.

Para tanto, as chamadas “imunidades parlamentares” são essenciais para garantir a independência do Poder Legislativo, permitindo que os membros do Congresso desempenhem suas funções sem interferências externas. Essas garantias, que incluem imunidades materiais e formais, são previstas na Constituição para assegurar o livre exercício das atividades legislativas e manter o *quorum* necessário para as deliberações (Moraes, 2024, p. 501).

Tavares (2024, p. 1053) explana que a imunidade parlamentar pode ser dividida em duas categorias principais: a imunidade material, que abrange proteção civil e penal, e impede ações indenizatórias ou criminais baseadas nas opiniões e votos dos parlamentares, e a imunidade processual, que se refere à regulamentação da prisão e do processo em curso, sem excluir a possibilidade de ilícitos. Essa distinção é fundamental para entender o alcance e os limites da proteção oferecida aos congressistas.

A imunidade parlamentar, conseqüentemente, é determinante para a democracia, pois permite que os parlamentares atuem sem medo de retaliações ou pressões externas. Essa garantia assegura a autonomia do Legislativo, colabora com a separação de poderes e fortalece a estabilidade do Estado democrático, permitindo que o debate político ocorra livremente. Ainda assim, há a possibilidade de que a prerrogativa seja utilizada indevidamente como um escudo para proteger parlamentares de seus atos manifestamente ilícitos.

Quanto ao Poder Judiciário, o Estado, além de administrar e legislar, também exerce a função de julgar. Essa função jurisdicional é essencial para garantir a validade do ordenamento jurídico. Sempre que necessário, o Estado intervém de forma coativa para garantir o cumprimento das leis. A função jurisdicional, portanto, é um pilar fundamental na manutenção da justiça e da ordem social (Moraes, 2024, p. 565).

Para cumprir suas importantes missões constitucionais, é essencial que existam garantias que permitam a aplicação dos princípios fundamentais do Direito Constitucional em âmbito jurisdicional. As garantias concedidas aos membros do Poder Judiciário têm como objetivo conferir à instituição a independência necessária para o exercício da jurisdição, protegendo-a das pressões dos Poderes Legislativo e Executivo. Assim, os atributos da magistratura não são privilégios dos magistrados, mas sim mecanismos para assegurar seu desempenho livre, revelando a independência e autonomia do Judiciário (Moraes, 2024, p. 566).

Em outros termos, ao assegurar que juízes e magistrados possam tomar decisões sem medo de retaliações ou influências indevidas, fortalece-se a credibilidade da instituição e a confiança da sociedade no sistema judiciário. Essa independência é crucial para a proteção dos direitos fundamentais e para a manutenção do Estado de Direito, permitindo que a justiça seja aplicada de maneira justa e objetiva.

Moraes (2024) conclui o argumento apontando que as garantias relacionadas ao exercício da democracia, à separação de poderes e ao respeito aos direitos fundamentais são essenciais, já que sua ausência ou redução representa um obstáculo inconstitucional ao Poder Judiciário, que, ao enfrentar pressões dos outros poderes do Estado, encontra dificuldades para controlar a legalidade dos atos políticos que possam prejudicar direitos individuais ou coletivos.

Os órgãos do Judiciário, assim como os demais poderes, desempenham funções típicas relacionadas à jurisdição e funções atípicas que incluem atividades administrativas e normativas. A proibição da justiça privada reflete a necessidade de que os conflitos sociais sejam resolvidos pelo Estado, que detém o monopólio do uso da força quando necessário, responsabilizando esta atribuída ao Poder Judiciário (Tavares, 2024, p. 982).

Tavares (2024, p. 983) analisa que o Judiciário, um dos três poderes independentes definidos pela Constituição da República (art. 2º), possui a responsabilidade de declarar o Direito e julgar. Ao dizer o Direito, o Judiciário deve primeiramente defender a Constituição, incluindo a revisão de leis que a desrespeitem. Ademais, ao julgar, se tem o dever de adaptar as leis aos preceitos constitucionais, assegurando que a declaração do Direito esteja sempre em conformidade com a Constituição, sendo atualmente reconhecido que o Judiciário desempenha a função de controlar os outros Poderes do Estado, cujo parâmetro máximo é a Constituição.

Em resumo, é possível concluir que o princípio da separação dos poderes é essencial para o funcionamento do Estado de Direito, prevenindo abusos e assegurando o equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário. A divisão funcional e a interdependência desses poderes, por meio do sistema de freios e contrapesos, garantem que nenhum órgão concentre poder excessivo, promovendo a autonomia e a supervisão mútua.

Cada poder exerce suas funções típicas e atípicas de forma a colaborar e controlar os demais, adaptando-se às necessidades da sociedade e preservando a democracia. Assim, a separação dos poderes deve ser entendida como um mecanismo de cooperação e moderação, essencial para a proteção dos direitos fundamentais e a eficácia do governo.

Em contrapartida, surge a seguinte questão: podem ocorrer conflitos quando um poder limita o outro, como no caso das declarações de inconstitucionalidade de leis pelo Judiciário? Como esses conflitos são geridos e quais são as implicações para a harmonia e a eficácia do sistema de freios e contrapesos?

2 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

De acordo com Helene (2011, p. 57), pode-se afirmar que a Constituição não apenas detém uma posição superior em relação às demais leis, mas também sobre os próprios poderes constituídos, que dela derivam sua legitimidade. Dessa forma, a Constituição é considerada um princípio lógico anterior aos poderes do Estado, sendo fruto de um poder constituinte que se distingue dos poderes constituídos, apesar de, em certas ocasiões, poder ser exercido por um desses poderes. Assim, a titularidade do poder constituinte pertence à nação e está acima dos poderes estabelecidos.

O direito constitucional positivo tem como base a Constituição, que nas democracias se caracteriza por ser um documento singular em termos de origem, conteúdo e propósito. Sendo resultado do poder constituinte originário, a Constituição representa a vontade suprema do povo, manifestada em um momento especial de legitimação. Após sua promulgação, a soberania popular se transforma em supremacia constitucional, estabelecendo limites ao poder e criando as bases para a institucionalização de um governo democrático (Barroso, 2024, p. 214).

A Constituição não se restringe apenas a definir a estrutura do Estado e os pilares da ordem jurídica, mas também assume uma função crucial como meio de assegurar a estabilidade política, racionalizar o exercício do poder e garantir as liberdades individuais, atuando como um mecanismo que organiza o poder de forma a prevenir abusos e proteger os direitos

fundamentais, além de servir como uma referência estável para a condução das relações sociais e políticas em um Estado democrático (Branco; Mendes, 2024, p. 1247).

Sob essa perspectiva, a Constituição exerce um duplo papel: primeiro, limita o governo da maioria ao proteger os valores e direitos fundamentais, incluindo aqueles das minorias e, segundo, possibilita o governo da maioria ao garantir a participação igualitária de todos e assegurar a alternância de poder por meio de procedimentos próprios que sustentam a ordem democrática (Barroso, 2024, p. 214).

O conflito entre leis e a Constituição é resolvido pela prevalência desta última, pois, sendo fruto do poder constituinte originário, a Constituição ocupa a posição mais elevada no ordenamento jurídico, impondo-se sobre quaisquer normas inferiores que com ela sejam incompatíveis. Segundo a doutrina clássica, qualquer ato que contrarie a Constituição é considerado nulo de pleno direito, dada sua natureza de norma suprema (Branco; Mendes, 2024, p. 72).

O controle de constitucionalidade está intrinsicamente relacionado à supremacia da Constituição sobre o restante do ordenamento jurídico, à sua rigidez e à proteção dos direitos fundamentais. A supremacia constitucional depende de um escalonamento normativo, onde a Constituição ocupa o topo da hierarquia, orientando tanto a forma quanto o conteúdo das leis. Em constituições rígidas, essa superioridade é ainda mais evidente, pois as normas produzidas pelo Legislativo não podem alterar ou suprimir as disposições constitucionais, sendo esse o fundamento básico do controle de constitucionalidade (Moraes, 2024, p. 769).

Moraes (2024) ilustra que controle de constitucionalidade é essencial para assegurar a supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, sendo que os direitos não só limitam o poder do Estado, evitando abusos, mas também conferem legitimidade ao próprio Estado, definindo claramente seus deveres. Ademais, o controle de constitucionalidade é crucial para o funcionamento do processo democrático, pois garante que todas as ações e leis estejam alinhadas com os princípios constitucionais, sustentando assim o Estado de Direito.

Segundo Peña de Moraes (2024, p. 16) o controle de constitucionalidade limita o poder político ao declarar ineficazes normas infraconstitucionais que estejam em desacordo com a Constituição. Isso ocorre quando leis ou atos normativos não respeitam as regras ou princípios constitucionais que fundamentam sua validade. Logo, o controle de constitucionalidade impede que o governo exceda seus poderes ao criar normas que não encontram fundamento de validade no ordenamento jurídico superior.

O controle de constitucionalidade se refere ao processo em que se é verificada a

compatibilidade entre normas infraconstitucionais e a Constituição. Esse procedimento envolve a análise da adequação das leis ou atos normativos em relação à Constituição, funcionando como uma forma de garantir que todas as normas do ordenamento jurídico respeitem os princípios e regras constitucionais. Quando se constata que uma norma é incompatível com a Constituição, seja por violação de seu conteúdo ou por defeitos na sua criação, impõe-se a sanção de invalidade, o que assegura a primazia da Constituição e a integridade do sistema jurídico (Peña de Moraes, 2024, p. 527).

Em consonância, Tavares (2024, p. 282) ressalta que a inconstitucionalidade é um fenômeno que se relaciona com a estrutura hierárquica do sistema jurídico, manifestando-se quando as leis inferiores não se alinham aos padrões estabelecidos pela Constituição. Essa desobediência pode ocorrer tanto no aspecto formal quanto no material das leis. As violações resultantes dessa desobediência geram efeitos que são regulados pelo próprio sistema jurídico. Quando essas violações não são corrigidas espontaneamente, o sistema dispõe de instrumentos específicos para eliminar essas infrações, tratando a inconstitucionalidade como uma sanção a ser aplicada.

As espécies de controle de constitucionalidade são classificadas de acordo com a natureza do órgão responsável e o momento em que é exercido. Quanto à natureza, distingue-se entre controle político, realizado por órgãos fora do Poder Judiciário, e controle judicial, efetuado por órgãos dentro do Poder Judiciário. Em relação ao momento, há a divisão entre controle preventivo, que ocorre sobre propostas ou projetos de lei antes de sua vigência, e controle repressivo, que se aplica a normas já vigentes para confirmar ou eliminar sua presunção de validade (Peña de Moraes, 2024, p. 538).

O controle preventivo de constitucionalidade ocorre antes que uma lei ou ato normativo entre em vigor, sendo uma ferramenta essencial para garantir que o ordenamento jurídico não seja alterado de forma inválida ou inconstitucional. Esse tipo de controle pode ser realizado pelos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (Martins, 2024, p. 442).

Enquanto o controle preventivo é aplicado antes que a lei ou ato normativo entre em vigor, o controle repressivo ocorre após a sua incorporação ao ordenamento jurídico. Quando o controle preventivo não consegue impedir a entrada de uma lei inconstitucional, o controle repressivo é utilizado para remover essa norma do ordenamento jurídico (Martins, 2024, p. 449).

No direito constitucional brasileiro, o controle de constitucionalidade é predominantemente do tipo repressivo, realizado pelo Poder Judiciário, que examina leis ou atos normativos já em vigor para assegurar sua conformidade com a Constituição. Existem dois

métodos principais desse controle: o concentrado, em que a inconstitucionalidade é declarada por meio de ações específicas, e o difuso, que permite a qualquer juiz ou tribunal declarar a inconstitucionalidade no contexto de um caso concreto (Moraes, 2024, p. 777).

Moraes (2024, p. 778) cita que o controle de constitucionalidade repressivo judicial é misto, sendo exercido tanto de forma concentrada quanto difusa. O artigo 102, I, a, da Constituição Federal atribui ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de proteger a Constituição, processando e julgando ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade de leis ou atos normativos. Em adição, o artigo 97 permite que os tribunais também realizem controle difuso, mas estabelece que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma só pode ser feita por voto da maioria absoluta de seus membros ou do respectivo órgão.

Branco e Mendes (2024, p. 1254) lecionam que o controle judicial de constitucionalidade continua sendo dividido, para fins didáticos, em modelo difuso e concentrado. Essas concepções, que inicialmente pareciam excludentes, deram origem a modelos mistos, que combinam elementos dos dois sistemas básicos. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento desses modelos aponta para uma convergência, com base em referenciais procedimentais e pragmáticos. Portanto, o controle jurisdicional é exercido por órgãos do Poder Judiciário ou por uma Corte Constitucional, podendo ser concentrado, difuso ou misto.

Por certo, o controle de constitucionalidade desempenha papel crucial na efetivação do princípio dos freios e contrapesos, garantindo que a Constituição, como norma suprema, seja respeitada e preservada dentro do ordenamento jurídico. Ao limitar o poder do Estado e assegurar a conformidade das leis e atos normativos com os princípios constitucionais, o controle de constitucionalidade fortalece a estrutura democrática e a proteção dos direitos fundamentais.

Não obstante, é importante reconhecer que, embora o controle de constitucionalidade seja essencial para a manutenção da ordem constitucional, ele pode, em alguns casos, gerar preocupações sobre a possível interferência indevida entre os diferentes poderes do Estado. A aplicação do controle judicial de constitucionalidade, especialmente no contexto do controle difuso e concentrado, pode levar a tensões entre o Poder Judiciário e os demais ramos do governo, refletindo um delicado equilíbrio que deve ser constantemente monitorado para evitar abusos e garantir a integridade do sistema democrático.

Certamente, enquanto o controle de constitucionalidade assegura a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais, é fundamental que a sua aplicação seja feita de maneira a respeitar a independência e a autonomia dos poderes, mantendo o equilíbrio

e a separação entre eles.

3 DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

A constitucionalização do Direito envolve a expansão das normas constitucionais, cujos valores e princípios irradiam-se por todo o sistema jurídico, exercendo influência normativa sobre o direito infraconstitucional. Isso significa que os fins públicos, valores e comportamentos expressos na Constituição passam a moldar a validade e interpretação de todas as normas jurídicas. Tal processo não apenas condiciona a atuação dos três poderes, mas também impacta as relações entre os próprios particulares, refletindo uma abrangência normativa que permeia todas as esferas do Direito (Barroso, 2024, p. 282).

Barroso (2024) também elucida que a constitucionalização do Direito exerce diferentes impactos sobre os poderes e os particulares: na Administração Pública, limita a discricionariedade e fornece a base jurídica para a aplicação direta da Constituição, sem necessidade de mediação do legislador; no Legislativo, limita sua discricionariedade na criação de leis e impõe deveres de concretização dos direitos e programas constitucionais; no Judiciário, a constitucionalização serve como critério para o controle de constitucionalidade e orienta a interpretação de todas as normas; já no que se refere aos particulares, impõe restrições à autonomia da vontade, sujeitando-os aos valores constitucionais e ao respeito aos direitos fundamentais.

Os conceitos de constitucionalidade e inconstitucionalidade representam uma relação de caráter normativo e valorativo, em vez de uma relação lógica ou intelectual. A inconstitucionalidade, especificamente, é definida por essa relação normativa, pois é por meio dela que se estabelece a obrigatoriedade da Constituição e a ineficácia de qualquer norma que contrarie seus princípios. Dessa forma, a Constituição é reafirmada como a norma suprema, enquanto os atos normativos que não estão em conformidade com ela são considerados inválidos e ineficazes (Branco; Mendes, 2024, p. 1249).

De acordo com Tavares (2024, p. 280), a inconstitucionalidade das leis, em seu sentido mais amplo, refere-se à incompatibilidade entre atos ou fatos jurídicos e a Constituição, cujo conceito abrange tanto a omissão legislativa, que pode ser objeto de mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão, quanto a incompatibilidade de atos jurídicos, sejam eles privados ou públicos, com a Constituição. Essa incompatibilidade pode ocorrer em diversos aspectos, como agente, forma, conteúdo ou finalidade, e inclui até mesmo a possibilidade de inconstitucionalidade de normas constitucionais.

A inconstitucionalidade legislativa representa apenas uma parte do conceito mais abrangente de inconstitucionalidade. Devido à sua relevância e às peculiaridades, especialmente no que se refere aos mecanismos de controle, ela exige um tratamento específico. Inclusive, o termo inconstitucionalidade não apenas descreve o vício ou a falha por descumprimento das disposições constitucionais, mas também é utilizado para referir-se à sanção aplicada, indicando a nulidade do ato considerado inconstitucional, como consequência da sua desconformidade com a Constituição (Tavares, 2024).

A Constituição Federal brasileira prevê três tipos de lei: a lei complementar, a lei ordinária e a lei delegada. Não há, porém, uma hierarquia de valor jurídico entre elas. A lei complementar destina-se a complementar disposições constitucionais e, em relação à lei ordinária, possui apenas uma reserva de lei, cuja violação resulta em inconstitucionalidade. No mais, todas essas espécies de lei devem respeitar os preceitos constitucionais, sendo consideradas inconstitucionais aquelas que lhes contrariarem (Helene, 2011, p. 60).

Tavares (2024, p. 281) discorre que a inconstitucionalidade das leis reflete uma relação de conformidade ou desconformidade entre o ato legislativo e a Constituição, na qual o primeiro é avaliado com base nos padrões estabelecidos pela segunda. Esse processo pressupõe a existência de um sistema jurídico hierarquizado, onde as normas constitucionais ocupam uma posição de superioridade em relação às demais, mesmo que a análise seja vista sob uma ótica lógica e não normativa.

Esse princípio de hierarquia normativa está intrinsecamente ligado à rigidez constitucional, que coloca a Constituição como norma suprema, acima das demais leis. Dessa forma, para que se possa falar em inconstitucionalidade, é essencial a presença de dois pressupostos fundamentais: a supremacia da Constituição e a existência de um ato legislativo que seja objeto de análise (Tavares, 2024).

Quando o Supremo Tribunal Federal declara, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, este ato pode ser desfeito desde a sua origem, anulando todas as consequências decorrentes, pois atos inconstitucionais são nulos e destituídos de qualquer efeito jurídico. Essa declaração de inconstitucionalidade atinge até mesmo os atos pretéritos com base na norma inválida. No entanto, esses efeitos retroativos (*ex tunc*) somente tem aplicação às partes envolvidas e ao processo específico em que a inconstitucionalidade foi declarada (Moraes, 2024, p. 785).

Em relação à limitação temporal dos efeitos no controle difuso, o Supremo Tribunal Federal determinou que, em geral, a declaração de inconstitucionalidade em processos de controle difuso não deve ter efeito retroativo (*ex tunc*), mas há certas situações em que é possível

aplicar uma limitação temporal de efeitos nesse sistema. Assim, em circunstâncias excepcionais e com base nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, pode ser declarada, no caso concreto, a inconstitucionalidade incidental com efeitos *ex nunc*, quando razões de ordem pública ou social justificarem essa decisão (Moraes, 2024).

Como observado, a declaração de inconstitucionalidade tem efeitos significativos no ordenamento jurídico, pois estabelece que o ato normativo é incompatível com a Constituição e, portanto, inválido. Os efeitos, por consequência, dependem do contexto da declaração e podem ter efeitos retroativos, atingindo situações passadas, ou apenas efeitos prospectivos, afetando apenas casos futuros.

A Constituição Federal estabelece um mecanismo para ampliar os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o artigo 52, inciso X. Ocorrendo a declaração por decisão definitiva, o Senado Federal pode editar uma resolução para suspender a execução da norma, total ou parcialmente. Essa suspensão terá efeitos *erga omnes*, ou seja, será aplicável a todos, mas os efeitos serão *ex nunc*, começando a partir da data de publicação da resolução (Moraes, 2024).

A eficácia *erga omnes* de uma decisão que declara a inconstitucionalidade de uma norma não impede o legislador de criar uma nova lei com o mesmo conteúdo da norma já invalidada. De acordo com a doutrina alemã, essa eficácia, assim como a coisa julgada, se limita à parte dispositiva da decisão. Isso significa que uma nova norma, mesmo que idêntica, não está abrangida pela força vinculante da decisão anterior (Branco; Mendes, 2024, p. 1598).

Seguindo essa lógica, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que a declaração de inconstitucionalidade não impede o legislador de aprovar uma lei com o mesmo teor da norma previamente declarada inconstitucional. Quando isso ocorre, o tribunal julga a nova ação de inconstitucionalidade, considerando legítima a apresentação de uma nova ação direta para analisar a constitucionalidade da norma recém promulgada (Branco; Mendes, 2024).

À vista disso, a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, no controle de constitucionalidade concentrado, dispõe de efeito vinculante *erga omnes*, tornando a norma incompatível inválida para todos. Todavia, como suscitado, isso não impede o Poder Legislativo de criar nova norma com o mesmo conteúdo, observado o princípio da separação dos poderes.

Adversamente, a possibilidade de reedição potencialmente geraria um “looping” de revisão e análise, afetando o princípio da segurança jurídica e ocasionando certa instabilidade no ordenamento jurídico. De fato, a mera concepção desse fenômeno demanda uma reflexão sobre a interação dos poderes e a estabilidade do sistema jurídico, existindo uma linha tênue

entre a manutenção da ordem e a desordem.

4 DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

A responsabilidade do Estado está intrinsecamente relacionada às três funções do poder estatal, quais sejam, administrativa, jurisdicional e legislativa, sendo que, se observa com mais frequência a responsabilidade resultante de comportamentos da Administração Pública, incidindo a responsabilização com relação aos Poderes Legislativo e Judiciário excepcionalmente (Di Pietro, 2024, p. 731).

A responsabilidade objetiva do Estado está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. [...] (Brasil, 1988).

Segundo Nohara (2024, p. 742), há responsabilização nos casos em que o Estado tem por dever reparar os danos ocasionados por seus comportamentos lícitos ou ilícitos, cujo fundamento deste último se dá pelo princípio da legalidade, pois ao extrapolar os limites da lei e ocasionar dano, a consequente reparação estatal sucede como tentativa de restabelecer o prejudicado ao *status quo ante*.

Em argumento, embora o termo "responsabilidade civil do Estado" seja amplamente utilizado, a responsabilização civil se fundamenta principalmente na culpa. Em contrapartida, a responsabilidade pública é baseada na responsabilização do Estado independentemente da culpa, podendo ser objetiva ou fundamentada no risco. A responsabilização subjetiva, por sua vez, diz respeito apenas à perspectiva do agente público que realiza atos lesivos no exercício de suas funções (Nohara, 2024, p. 741).

No âmbito da responsabilidade objetiva do Estado, a ilicitude passa da conduta estatal para o resultado, caracterizado como dano antijurídico. Logo, independentemente da conduta lícita ou ilícita, a responsabilidade do Estado restará configurada quando houver comprovação o dano ilícito, anormal ou desproporcional causado (Oliveira, 2024, p. 779).

Para Justen Filho (2024, p. 823), apropriado é aludir à objetivação da culpa, considerando que a responsabilidade do Estado não independe de elemento subjetivo

reprovável. O autor sustenta que o que ocorre é uma presunção de culpa em razão de a titularidade de competências estatais ser acompanhada do dever de adotar providências para evitar-se danos. Isto é, quando exercitando suas competências, o Estado der oportunidade à ocorrência do dano, presentes estão os elementos à formulação de um juízo de reprovabilidade.

Nohara (2024, p. 743) esclarece que se o Estado responde objetivamente pela prática de atos lícitos e ilícitos, não se faz necessária a violação da legalidade para configuração de sua responsabilidade, bastando a comprovação da conduta estatal, do dano e do nexo de causalidade entre a conduta, lícita ou ilícita, e o dano causado.

De acordo com Justen Filho (2024, p. 280), devido aos benefícios que o desenvolvimento das atividades estatais proporciona à coletividade, os danos eventualmente suportados por determinados indivíduos são compartilhados igualmente pela coletividade, tendo em vista que o ressarcimento dos prejuízos é efetivado pelo Estado com recursos públicos provenientes das obrigações (tributárias ou não) suportadas pelos cidadãos. Aqueles que se beneficiam da atividade estatal compartilham do ônus de indenizar aqueles que sofrem danos oriundos da mesma atividade, caracterizando a aplicação do princípio da distribuição equitativa dos encargos sociais, em consonância com o princípio da igualdade (isonomia).

No mesmo sentido, Nohara (2024) aponta que quando o Estado, agindo legitimamente em prol de seus interesses, causa danos a particulares, o fundamento do dano está ligado à distribuição equitativa dos encargos das atividades estatais, uma vez que tais atividades objetivam beneficiar a todos e são desempenhadas no interesse comum, não sendo justo que um indivíduo acabe sofrendo isoladamente com as consequências de um ato que, em tese, beneficia a todos.

Outrossim, o dever de diligência objetiva, que norteia as competências administrativas, também se aplica ao exercício das competências jurisdicionais e legislativas. Deste modo, se ao exercer qualquer uma de suas funções, o Estado infringir o dever de diligência objetiva, resultando em danos materiais ou morais a terceiros, surgirá a obrigação de indenizar. Infere-se, portanto, que a responsabilidade do Estado pode ser configurada diante da edição de uma lei defeituosa ou inconstitucional, cuja implementação ou cujo desfazimento gere danos indevidos a um indivíduo (Justen Filho, 2024, p. 830).

Tavares (2024, p. 130) elucida que a hierarquia das normas remete à ideia de rigidez constitucional, o que implica um sistema em que a Constituição ocupa uma posição de superioridade formal em relação as demais normas. Para se falar em inconstitucionalidade, terá de haver dois elementos fundamentais: a supremacia constitucional e a existência de um ato legislativo, já que a validade da norma só pode ser aferida se existente. Se inexistente,

juridicamente falando, não pode ser analisada no plano da validade (constitucionalidade).

Por conseguinte, Tavares (2024) expõe: “A caracterização do fenômeno da inconstitucionalidade, em suas múltiplas facetas, não revela importância meramente acadêmica ou científica. Na verdade, os efeitos práticos de sua delimitação são extremamente graves”.

Carvalho Filho (2024, p. 478), sustenta que a função de legislar é uma das atividades estruturais do Estado moderno, senão a mais relevante, tendo em conta que traduz a própria criação do direito (*ius novum*), assim como espelha o exercício da soberania estatal e da autodeterminação com vistas à instituição das normas entendidas como necessárias à disciplina social. Por esse motivo, para o jurista, a regra geral deve sempre ser a de não responsabilização ao Estado, sobretudo porque a edição de leis, por si só, não tem normalmente o condão de acarretar danos indenizáveis, desde que em conformidade com os mandamentos constitucionais.

Di Pietro (2024, p. 743) pondera as divergências a respeito da incidência ou não de responsabilidade do Estado em decorrência de atos e omissões do Poder Legislativo e do Poder Regulamentar, destacando que, embora o Poder Legislativo exerça soberania e edite normas gerais e abstratas, este tem de se submeter à Constituição Federal, ou seja, leis inconstitucionais consequentemente podem acarretar a responsabilidade do Estado. Além disso, as leis nem sempre afetam a coletividade de forma igualitária, podendo causar danos a determinados indivíduos, o que também pode gerar responsabilidade estatal.

A doutrinadora, ainda, contrapõe o argumento de que os cidadãos não poderiam responsabilizar o Estado por atos de parlamentares por eles mesmos eleitos, posto que a eleição do parlamentar implica delegação para fazer leis constitucionais, recaindo a responsabilidade sobre o Estado.

Quanto a responsabilidade do Estado por atos legislativos, Gonçalves (2024 p. 138) comenta:

Diversos autores sustentam a tese da irresponsabilidade do Estado por atos legislativos causadores de dano injusto. Argumenta-se com a soberania do Poder Legislativo e a imunidade parlamentar. As funções do Legislativo, como poder soberano, são sempre legais. Outros, porém, em posição diversa, admitem que o Estado responde sempre por atos danosos, causados quer por lei inconstitucional, quer por lei constitucional.

Para Oliveira (2024, p. 797), a atuação legislativa, em regra, não acarreta responsabilidade do Estado, maiormente pelo fato de que a existência do Estado pressupõe o exercício da função legislativa para a criação de direitos e obrigações, de modo que o caráter genérico e abstrato das normas jurídicas afasta os efeitos, ou danos, individualizados, o

principal obstáculo à responsabilização do Estado. Contudo, a promulgação de lei inconstitucional é hipótese de responsabilidade do Estado legislador, dado que extrapolar os limites fixados pelo texto constitucional configura ato ilícito.

Na mesma perspectiva, Carvalho Filho (2024, p. 479) assevera que a premissa de soberania do Estado leva a suposição de que os atos legislativos guardam compatibilidade constitucional, sendo que da mesma forma que a criação regular de leis é considerada lícita, pode-se afirmar que é ilícita a elaboração de uma lei em desacordo com a Constituição Federal. Logo, é plenamente admissível que, se o dano é decorrente da lei inconstitucional, refletindo a atuação indevida do legislativo, não pode o Estado eximir-se da obrigação de repará-lo, pois resta configurada sua responsabilidade civil vez que a noção de lei inconstitucional corresponde à de ato ilícito.

Conforme Oliveira (2024, p. 799):

Em razão da presunção de constitucionalidade das leis, a responsabilidade somente poderá ser suscitada quando a lei for declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário. Não basta a declaração de inconstitucionalidade para configuração da responsabilidade, sendo imprescindível a comprovação do dano concreto pela incidência da lei inconstitucional. Apesar de alguns posicionamentos no sentido de que a referida declaração tenha que ocorrer em sede de controle concentrado de constitucionalidade, sustentamos que a responsabilidade estatal pode existir também no caso da declaração incidental de inconstitucionalidade (Ex.: ação de repetição de indébito, cumulada com pedido de indenização por danos materiais e morais em face do Estado, com fundamento na inconstitucionalidade de determinada lei). A diferença, em nossa opinião, restringe-se aos efeitos da decisão: no primeiro caso (controle concentrado), todos os lesados pela lei inconstitucional podem pleitear a reparação civil, tendo em vista o caráter *erga omnes* da decisão; no segundo caso (controle incidental), apenas aquele que foi parte do processo se beneficia da decisão que possui efeitos *inter partes*.

Gonçalves (2024, p. 189), reconhece que há casos em que a atividade estatal é regular, mas ao causar dano injusto torna legítima a ação de ressarcimento contra o Estado. Assim sendo, o doutrinador justifica que, nesses casos, mesmo que a atividade do Estado seja inicialmente regular do ponto de vista jurídico, o dano causado pode justificar a reparação ao afetado, de modo que o Estado, embora esteja agindo dentro de suas competências, possa ser responsabilizado por danos que causou injustamente.

A ideia de responsabilização pode ser estendida aos regulamentos do Poder Executivo e aos atos normativos das agências reguladoras e de outros entes que exercem competência normativa no âmbito da Administração Pública, não só quando são inconstitucionais, mas também quando são ilegais, dispensando prévia apreciação judicial, por ultrapassarem os limites de sua competência regulatória e contradizerem normas de hierarquia superior (Di

Pietro, 2024, p. 743).

Ainda, Carvalho Filho (2024, p. 479) destaca que o fato que gera a responsabilidade do Estado abrange tanto a inconstitucionalidade material quanto a formal, pois um vício de forma na lei também não escusa a atuação ilegítima do órgão legislativo. Ilustra que, a princípio, a responsabilidade era admitida tão somente quando do controle concentrado de constitucionalidade, entretanto, o entendimento atual é de que o controle incidental pode igualmente gerar a responsabilidade do Estado, ficando reconhecido o erro legislativo em ambas as hipóteses.

Insta salientar que a comprovação do dano concreto oriundo da aplicação da norma inconstitucional é imprescindível, devendo o respectivo ente federado (se o caso) ser responsabilizado pelo prejuízo individualizado decorrente da incidência da lei inconstitucional. Em outras palavras, a legitimidade passiva na ação indenizatória será do ente responsável pela lei inconstitucional, e não da Casa Legislativa, a qual se trata de órgão estatal despido de personalidade jurídica (Oliveira, 2024, p. 799).

O nexo de causalidade se refere à relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano sofrido. Para que o Estado seja responsabilizado pelo prejuízo causado, é necessário que haja uma ligação direta entre a conduta estatal e o dano experimentado, por isto, o nexo causal é elemento fundamental na análise da responsabilidade do Estado, permitindo identificar se a conduta estatal foi ou não a respectiva causa. Não obstante, também é necessário avaliar se a conduta estatal foi a única causa do prejuízo, ou se houve contribuição de outros fatores para a ocorrência do dano (Betti, 2024, p. 196).

Nas palavras de Oliveira (2024, p. 782): “A caracterização da responsabilidade do Estado está atrelada à previsibilidade e à evitabilidade do evento danoso. O Estado não pode ser responsabilizado por eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências inevitáveis”.

Por outro lado, apesar de as normas constitucionais, desde a Constituição de 1946, terem adotado a responsabilidade objetiva do Estado, isto é, independentemente de culpa ou ilegalidade, e da evolução doutrinária e jurídica ter demonstrado uma inclinação para incluir a responsabilidade estatal por atos legislativos e jurisdicionais, o ordenamento jurídico atual não admite a teoria do risco integral ou do risco social. Isso ocorre porque tal teoria não é contemplada pela Constituição de 1988, conforme o artigo 37, § 6º (Branco; Mendes, 2024, p. 1006).

Além do mais, há raras referências ao RE 153.464, em que, quando do julgamento (02/09/1992), o Supremo Tribunal Federal posicionou-se pela admissibilidade de

responsabilização em casos de leis inconstitucionais, desde que demonstrado um prejuízo anormal ou especial decorrente da norma inválida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil do Estado abrange todos os atos praticados pelo Poder Público, seja pelo Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. No entanto, a responsabilidade do Estado por atos legislativos inconstitucionais ainda é um tema controverso na teoria e raramente observado na prática jurisprudencial.

Reconhecer a responsabilidade do Estado por atos legislativos inconstitucionais é essencial para proteger os direitos dos cidadãos e promover a segurança jurídica. Essa responsabilidade não só possibilita uma forma de reparação pelos danos causados, mas também atua como um importante mecanismo de controle sobre o legislador, incentivando a elaboração de normas mais rigorosas e respeitosas aos princípios constitucionais.

Os argumentos voltados para a isenção do dever de indenizar pelo exercício inadequado da função legislativa não devem prosperar, pois a soberania estatal não implica que o legislador esteja acima da lei. Pelo contrário, o legislador também está submetido à Constituição Federal e deve respeitar os limites por ela impostos.

Outrossim, o reconhecimento da potencialidade lesiva de uma lei está diretamente ligado ao reconhecimento da inconstitucionalidade, podendo resultar em efeitos concretos, tanto individuais quanto coletivos. Dessarte, quando uma norma é declarada inconstitucional, o Estado conseqüentemente tem de arcar com o ônus de reparar os indivíduos lesados, principalmente aqueles que buscam a tutela jurisdicional.

Não obstante, o aproveitamento indevido da imunidade parlamentar pode levar à criação de normas passíveis de questionamento, seja por erro ou inadvertência. Portanto, não deve ser vista como um salvo-conduto para legislações deficientes ou ilegais. O descumprimento dos limites constitucionais pode resultar na declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário, gerando atritos entre os poderes. Assim, é crucial que o controle de constitucionalidade não seja predominantemente repressivo, realizado apenas após a criação das leis, mas sim preventivo, equilibrando a autonomia legislativa com a obrigação de respeitar os preceitos constitucionais.

Apesar de o controle de constitucionalidade preventivo ser o ideal para mitigar normas inconstitucionais, o controle repressivo não infringe o princípio da separação dos poderes. Esse controle atua dentro de um sistema de freios e contrapesos, permitindo que o Judiciário

reexamine atos legislativos e os anule quando necessário. Isso reforça a função do Judiciário como guardião da ordem constitucional, mantendo um equilíbrio necessário entre os poderes e garantindo que a legislação respeite os direitos fundamentais de objetivo em comum.

Na falta de uma previsão legal específica que regule o dever de indenizar do Estado, a construção doutrinária e jurisprudencial têm de apontar para a responsabilidade estatal nesses casos, desde que estejam presentes os requisitos para tanto.

Por fim, propõe-se a primazia do controle prévio de constitucionalidade, visando não apenas evitar a edição de normas inconstitucionais, mas também fortalecer a segurança jurídica e a estabilidade normativa. O controle preventivo mais robusto contribuiria para a redução de conflitos judiciais e para a confiança nas instituições democráticas, promovendo um ambiente jurídico mais previsível e coerente.

Espera-se, então, que o fortalecimento desse controle prévio contribua para dirimir retrabalhos legislativos, trazendo maior previsibilidade no ordenamento jurídico e assegurando que normas aprovadas estejam em consonância com a Constituição desde sua origem. Em última análise, essa medida promoveria não apenas a eficiência legislativa, mas também uma confiança ampliada na estabilidade das leis e na segurança jurídica do país.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648993/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 mai. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MENDES, Gilmar. **Manual didático de direito constitucional**. 9 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624436/>. Acesso em: 24 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649440/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 23. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629479/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

HELENE, Hélio. **Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2011. *E-book*. ISBN 9788502105546. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105546/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649822/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>.

Acesso em: 13 ago. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775934/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649600/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

PEÑA DE MORAES, Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775958/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

TAVARES, Andre Ramos. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621248/>. Acesso em: 08 mai. 2024.

Apêndice I: Termo de aceite de orientação

unifev

À Coordenação do Curso de Direito

Eu, Prof.(a) Me.(a), Dr.(a) WILSON FRANCISCO DOMINGUES
por meio desta, comunico à Coordenação do Curso de Direito, que me
comprometo a orientar o/a aluno/a
Camila F. S. Bernuth, na execução
do Projeto/Artigo, intitulado Responsabilidade do Estado
por atos legislativos inconstitucionais

Assumo ainda o compromisso de informar por escrito à Coordenação se a
orientação for interrompida por iniciativa de qualquer uma das partes
[orientador ou orientado/a(s)].

Votuporanga-SP., 13 de março de
2024.


Assinatura do Orientador

CÂMPUS CENTRO
Rua Pernambuco, nº 4.196 - Centro
CEP 15.500-006 - Votuporanga/SP

CIDADE UNIVERSITÁRIA
Av. Nasser Maranhão, nº 3.069 - Pq. Industrial I
CEP 15.503-005 - Votuporanga/SP

(17) 3405-9999 / 3405-9990
www.unifev.edu.br

Apêndice II: Termo de isenção de responsabilidade

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Eu, Camila de Jesus Figueira Berneth,
RA 103448, aluno do curso de Direito da Unifev – Centro Universitário
de Votuporanga, declaro, para todos os fins que se fizerem necessários, que
assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao
trabalho de conclusão de curso (TCC), isentando a Instituição, o coordenador, o
responsável pela disciplina, o orientador e a banca examinadora de todo e
qualquer reflexo acerca da pesquisa apresentada.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e
criminalmente em caso de plágio comprovado.

Votuporanga-SP., 13 de março de 2024.

Camila de Jesus Figueira Berneth
103448

Nome do aluno e RA

Apêndice III: Termo de autorização de publicação



TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, Lamila ou Felix Figueira Louia Barreto
 _____, nacionalidade brasileira, estado civil solteira, portador da
 Cédula de identidade RG nº 62160.773-3, inscrito no CPF/MF sob nº
377.588.628-10, residente à Av./Rua
Três de Maio, nº. 420, município de
Votuporanga, Estado de SP, **AUTORIZO** a Unifev –
 Centro Universitário de Votuporanga, a disponibilizar publicamente o Trabalho de
 Conclusão de Curso (TCC) de minha autoria pela Internet, bem como de preservar a
 obra integralmente em seu Repositório Institucional.
 Por esta ser a expressão da minha vontade, **DECLARO** o uso acima descrito sem que
 nada haja a ser reclamado a título de direitos conexos à minha imagem ou a qualquer
 outro e assino a presente autorização.

Votuporanga, dia 01 de outubro de 2024.

Lamila F. F. Barreto

 (Assinatura)

Nome:

Telefone p/ contato: 17 99117-9727

Anexo I: Termo de consentimento para tratamento de dados



TERMO DE CONSENTIMENTO PARA TRATAMENTO DE DADOS

Este documento visa a registrar a manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o Titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para finalidade específica, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Ao manifestar sua aceitação com o presente termo, o TITULAR consente e concorda que a Unifev – Centro Universitário de Votuporanga, doravante denominada CONTROLADORA, tome decisões referentes ao tratamento dos dados pessoais do TITULAR ou dados necessários ao usufruto de serviços ofertados por esta instituição de ensino, bem como realize o tratamento de tais dados, envolvendo operações como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

Dados Pessoais: A Controladora fica autorizada a realizar e a tomar decisões referentes ao tratamento dos seguintes dados pessoais do TITULAR: Nome completo; Nome empresarial; Data de nascimento; Número e imagem da Carteira de Identidade (RG); Número e imagem do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); Número e imagem da Carteira Nacional de Habilitação (CNH); Número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); Estado civil; Nível de instrução ou escolaridade; Endereço completo; Números de telefone, WhatsApp e endereços de e-mail; Banco, agência e número de contas bancárias; Comunicação, verbal e escrita, mantida entre o Titular e o Controlador; Certidão de Nascimento e/ou de Casamento; Dados referentes ao local de trabalho; Comprovantes de renda; Comprovante de endereço completo; Dados de saúde.

Finalidades do Tratamento dos Dados: O tratamento dos dados pessoais listados neste termo tem as seguintes finalidades: - Possibilitar que a Controladora identifique e entre em contato com os Titulares para fins de esclarecimentos relativos aos editais. - Possibilitar que a Controladora utilize tais dados na elaboração de relatórios; - Possibilitar que a Controladora utilize tais dados em documentos financeiros; - Possibilitar que a Controladora utilize tais dados para a execução de editais e auditorias; - Possibilitar que a Controladora utilize o nome completo dos Titulares nas publicações de resultados de editais, chamadas de lista de espera de editais, relações de alunos aptos a recebimento do auxílio, dentre outras publicações relacionadas à transparência da execução dos editais.

Compartilhamento de Dados: A Controladora fica autorizada a compartilhar os dados pessoais dos Titulares com outros agentes de tratamento de dados, caso seja necessário para as finalidades listadas neste termo, observados os princípios e as garantias estabelecidas pela Lei nº 13.709/2018.

Segurança dos Dados: A Controladora responsabiliza-se pela manutenção de medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Em conformidade ao art. 48 da Lei nº 13.709/2018, a Controladora comunicará aos Titulares e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante ao Titular.



Término do Tratamento dos Dados: A Controladora poderá manter e tratar os dados pessoais do Titular durante todo o período em que forem pertinentes ao alcance das finalidades listadas neste termo. Dados pessoais anonimizados, sem possibilidade de associação ao indivíduo, poderão ser mantidos por período indefinido.

O Titular poderá solicitar via e-mail ou correspondência à Controladora, a qualquer momento, que sejam eliminados os dados pessoais não anonimizados do Titular. O Titular fica ciente de que poderá ser inviável à Controladora continuar o fornecimento de serviços e programas ao Titular a partir da eliminação dos dados pessoais.

Direitos do Titular: O Titular tem direito a obter da Controladora, em relação aos dados por ela tratados, a qualquer momento e mediante requisição: I - confirmação da existência de tratamento; II - acesso aos dados; III - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados; IV - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto na Lei nº 13.709/2018; V - eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, exceto nas hipóteses previstas no art. 16 da Lei nº 13.709/2018; VI - informação das entidades públicas e privadas com as quais a controladora realizou uso compartilhado de dados; VII - informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa; VIII - revogação do consentimento, nos termos do § 5º do art. 8º da Lei nº 13.709/2018.

Direito de Revogação do Consentimento: Este consentimento poderá ser revogado pelo Titular, a qualquer momento, mediante solicitação via e-mail ou correspondência à Controladora.

Votuporanga, 01 de outubro de 2024.

Assinatura do aluno

CPF: 377.588.628-10

RG: 62.160.773-3