

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

Paulo Gilberto Cogo Leivas

1 Introdução

A responsabilidade do Estado por ato legislativo é um tabu que ao longo deste século está sendo paulatina e muito lentamente superado.

Entre as razões para a não-aceitação da responsabilidade civil do Estado por danos causados em face de lei, está a entendimento de que a criação de normas jurídicas constitui função de órgão da sociedade – o parlamento – e não do Estado.

Trata-se de uma concepção não conciliável com o atual estágio de evolução do Estado Democrático e Social de Direito. Segundo Konrad Hesse, “esse dualismo radica ainda nas idéias liberais (pré)-democráticas do tempo anterior a 1918, que eram expressão da relação entre poder estatal, que se personificou no governo e aparato de funcionários monárquicos, e uma ‘sociedade’ excluída em grande medida, da determinação e configuração política, cuja vida, fundamentalmente, mesmo se regulava, enquanto o ‘Estado’ somente tinha de garantir os pressupostos desse transcurso, que obedecia a leis próprias, e intervir em caso de perturbações”.¹

Outro argumento esgrimido contra a admissão dessa espécie de responsabilidade é o de que a lei é um ato soberano e, como ato soberano, não pode deixar de ser reputada como um ato perfeito e acabado.

A soberania é compreendida como poder supremo e independente. Portanto, soberano é apenas o titular do poder constituinte, conforme expressa Loewenstein². Logo, o Parlamento legislador não é órgão soberano, porque possui competências delimitadas pela Constituição.

Dizem outros que a lei geral e abstrata não é suscetível de provocar danos merecedores da tutela ressarcitória. Ocorre que muitas leis não são leis gerais e abstratas, e mesmo leis gerais e abstratas podem causar danos especiais e anormais a alguns cidadãos.

Fala-se ainda da ausência da relação de imediação entre a violação e a ação nos atos legislativos. Ocorre que leis individuais possuem executividade imediata (por exemplo, reintegração de funcionário aposentado injustamente demitido) e mesmo leis gerais podem causar danos *ope legis*.

Por fim, argüi-se que os danos causados por uma lei podem ser tão numerosos que a eventual aceitação da responsabilidade do Estado poderia fazer perigar gravemente o equilíbrio das finanças públicas.

Entretanto, o princípio da igualdade como direito fundamental vem a exigir uma distribuição igualitária dos encargos públicos, por toda a sociedade. Não é justo que certas pessoas arquem com um ônus maior que outras pessoas.

1 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

2 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1986. p. 172.

O presente trabalho centra-se em uma análise da responsabilidade civil do Estado por ato legislativo, nos Direitos alemão, francês, português e brasileiro.

Ato legislativo é toda lei em sentido formal. Ordinariamente, a lei parlamentar é também lei em sentido material.³ Entretanto, há leis em sentido formal que não são normas jurídicas, como as lei de efeitos concretos. Os preceitos legais de conteúdo concreto, ainda mesmo quando esgotam a sua própria execução, nem por isso deixam de ser leis. O traço de generalidade, portanto, não é elemento essencial das leis.

Não obstante possuírem ponto de ligação com a matéria, não serão analisadas a responsabilidade por omissão legislativa e nem responsabilidade por leis em sentido material, por merecerem estudos específicos. Para o nosso estudo, consideraremos os danos causados por leis em sentido formal.

2 A Doutrina e a jurisprudência sobre a responsabilidade civil do Estado por ato legislativo nos direitos francês, alemão e português

2.1 Direito francês

Na França, a reparação de danos causados por atos legislativos pressupunha, no século XIX, a vontade expressa do legislador, no sentido de conceder a indenização. Assim, as leis de 1º de maio de 1822, sobre proibição do fabrico e destilação de aguardente em Paris, e de 1848, sobre a abolição da escravatura, previram essa indenização.⁴ Fora desses casos, valia a tese tradicional da irresponsabilidade do legislador, como corolário da soberania.

Duguit, num estudo de 1910, a partir da crítica à noção de soberania, preconiza a obrigação de o Estado indenizar os danos resultantes de leis que proíbem ou restringem uma certa atividade.⁵

No início do século XX, começa a se desenvolver a idéia da igualdade perante os encargos públicos, destacando-se nessa linha Brunet, que afirma que “o princípio da igualdade perante os encargos públicos e as vantagens sociais é o melhor critério de responsabilidade, necessariamente objetiva, do Estado legislador; a lei pode excluir a indenização, mas, no silêncio da lei, o juiz deve presumir que o legislador quis indenizar”.⁶

Assim, em 14 de janeiro de 1938, pela primeira vez o Conselho de Estado reconheceu, no *arrêt La Fleurette*⁷, a obrigação de o Estado indenizar os danos causados por uma lei que não previra expressamente indenização. Uma lei de 9 de julho de 1934 interditou a fabricação de todos os produtos suscetíveis de substituir a nata natural, que não fossem exclusivamente de leite. Em conseqüência, uma empresa teve que renunciar à sua atividade, que consistia em fabricar um produto nas condições vedadas pela lei, chamado de *grandine*. Segundo a decisão, o prejuízo que a lei causou foi especial⁸ e grave.

3 BÜLOW, Eric. La legislación. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen. *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 727 ss.

4 MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 29.

5 Cf. VEDEL Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. 12. ed. Paris: PUF, 1992. v. 1., p. 638.

6 BRUNET, *De la responsabilité de l'Etat législateur*, 1936, apud MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 33.

7 “CE Ass. 14 janvier 1938, Soc des produits laitiers La Fleurette, p. 25, D 1938.3.41, concl. Roujou, note L. RoUand, RDP 1938, p. 87, concl., note G. Jeze, S 1938.3.25, concl., note P. Laroque: “Rien, no dans le texte de la loi ou de ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe normalement pas; cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité.” (CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 1998. v. 1, p. 1.264).

8 Segundo René Chapus: “elle paraît être la seule à tomber sous le coup de la loi”. (ob cit. supra).

O *arrêt La Fleurette* fez escola na França, fundando as bases para outras decisões símeles do Conselho de Estado, entre as quais destaca-se o *arrêt Sovero*, de 3 de janeiro de 1963. Uma lei proibiu a execução de decisões judiciais pronunciando o despejo de locatários que fossem familiares de militares servindo na África do Norte, na Guerra da Argélia. Bovero, que era locador de um destes imóveis, propôs ação judicial, pedindo que o Estado lhe indenizasse os danos causados, obtendo decisão favorável do Conselho de Estado.⁹

A doutrina e a jurisprudência têm sistematizado as condições para o reconhecimento da responsabilidade pelo fato da lei. Não admite-se a responsabilidade, quando a lei busca atender ao interesse público¹⁰. Nesse aspecto, o Conselho de Estado só garante o direito de indenização quando o interesse público, em nome do qual se impõe o sacrifício, se confunde com o interesse coletivo duma categoria social e econômica bem determinada. Em contrapartida, a indenização é recusada se a lei intervém para tutela de interesse geral (defesa nacional, salvaguarda da saúde pública, legislação econômica).

Também são condições a especialidade e a anormalidade do dano, ambas tendo como suporte o princípio da igualdade diante dos encargos públicos. Em verdade, a condição de especialidade é intrinsecamente ligada ao próprio fundamento da responsabilidade: ela permite reconhecer que a igualdade foi rompida. Para ser identificada a especialidade, segundo Vedel e Devolvé, há de se verificar inicialmente se apenas uma ou algumas pessoas foram atingidas pela situação prevista na lei: *“Si les administrés placés dans la même situation subissent tous un dommage, il n’y a pas de rupture de l’égalité; si, parmi eux, un seul ou quelques-uns de subissent, l’égalité est rompue; elle doit être rétablie par l’octroi d’une indemnité.”*¹¹

No *arrêt La Fleurette*, a vítima foi uma só pessoa, era a única empresa que fabricava o produto que imitava a nata do leite. Todavia, no *arrêt Sovero*, um número indeterminado de pessoas foi atingido, embora, segundo o Conselho de Estado, a lei atingiu somente os proprietários que haviam locado seus imóveis para famílias com pessoas participando da guerra, o que satisfazia o requisito da especialidade.

A anormalidade diz respeito a um certo grau de importância¹² dos prejuízos causados pela lei, pois os membros da coletividade devem suportar os inconvenientes ordinários da vida em sociedade. Vedel e Devolvé¹³ afirmam que muitas vezes a anormalidade se confunde com a gravidade do dano. Entretanto, sublinham que certos danos, por sua natureza mesmo, não serão jamais anormais, ou serão sempre anormais, qualquer seja sua gravidade, enquanto outros são anormais somente a partir de um certo grau de gravidade. Sublinham o aspecto da razoabilidade na aferição da anormalidade: *“On peut dire que la condition d’anormalité est un instrument aux mains du juge pour ‘tenir’ la responsabilité sans faute dans des limites raisonnables.”*

2.2 Direito alemão

A responsabilidade civil por ato legislativo, no Direito alemão, tem por fundamentos a teoria da expropriação ou sacrifício, aplicada às hipóteses de danos causados por leis constitucionais, e o ilícito administrativo, aplicado à lei inconstitucional.¹⁴

9 MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*, cit., p. 36.

10 Cf. VEDEL Georges; DEVOLVÉ, Pierre, *Droit administratif*, cit., v. 1, p. 637 e ss.

11 Ibidem., p. 626 e ss.

12 *“Anormal, c’est-à-dire (au sens de la jurisprudence) atteignant un certa in degré d’importance, car les membres de la collectivité doivent supporter sans compensation (sous peine qu’il n’y ait pas de vie sociale possible) les gênes et inconvénients ordinaires de la vie en société.”* (CHAPUS, René, *Droit administratif général*, cit., p. 1.253).

13 Cf. Georges Vedel; Pierre Devolvé, *Droit administratif*, cit., p. 628.

14 MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*, cit., p. 38-39.

2.2.1 Responsabilidade por atos legislativos constitucionais – teorias da expropriação e do sacrifício

No Estado de polícia prussiano, reconhecia-se a concessão de indenização em caso de sacrifício de direitos adquiridos dos particulares pelo príncipe. Esse princípio foi reafirmado no parágrafo 75 da Introdução ao Código Geral prussiano. Entretanto, uma ordem do gabinete prussiano, de 4.12.1831, impediu a aplicação do sacrifício à atividade legislativa. Portanto, o Direito alemão recusava indenizar os danos causados por leis, exceto no caso de previsão expressa. Otto Mayer é enfático ao defender esta posição: “*Il faut de cette maxime – que la loi n’indemnise pas, à moins qu’elle ne le dise expressément.*”¹⁵

O século XIX assistiu, na Alemanha, ao desenvolvimento do instituto da expropriação, com o direito do expropriado de ser indenizado. A doutrina passa a alargar o conceito de expropriação para incluir as expropriações não intencionais ou meramente acidentais, ou seja, conseqüências atípicas da medida legislativa adotada. O artigo 14, III, da Lei Fundamental de 1949¹⁶, passa a prever as expropriações legislativas e nega ao legislador a possibilidade de afastar o direito à indenização. O Tribunal Constitucional Federal, todavia, em uma decisão de 15.7.1981, recusou alargar o conceito da expropriação. Desde então, parte da doutrina e o Tribunal Federal têm fundamentado a obrigação de indenizar as conseqüências danosas causadas por atos legislativos, com base no princípio do sacrifício.¹⁷

O Tribunal Federal passou também a aplicar o princípio do sacrifício aos casos de danos não-patrimoniais, sendo sua decisão paradigmática a relativa ao caso de uma criança que foi vacinada pelo médico da saúde pública, com base numa lei que impusera uma vacinação obrigatória. Embora as reações às vacinas, em regra, fossem muito leves, essa criança sofreu um prejuízo grave e duradouro para a sua saúde. O Tribunal concedeu uma indenização pelos danos patrimoniais suportados (*BGHZ* 9, 83).

Entretanto, a concepção dominante é no sentido de que a aplicação do princípio do sacrifício aos danos provocados pela lei a bens não-patrimoniais valeria tão-somente contra agressões a bens jurídicos protegidos pelo artigo 2.2 da Lei Fundamental: a vida, a integridade física e a liberdade.¹⁸

2.2.2 Responsabilidade por leis inconstitucionais

Durante a monarquia constitucional, não tinha sentido falar em responsabilidade do Estado pelo ilícito legislativo, uma vez que, aplicada a teoria do mandato às relações entre o príncipe e os funcionários, o comportamento destes só era imputado ao Estado quando conforme à lei.

Houve um tempo em que se discutia se o legislador poderia ser equiparado a funcionário, para fins de indenização. É que a Constituição de Weimar, no seu artigo 131, consagra expressamente a responsabilidade do Estado, no caso de um funcionário violar um dever de função para com terceiro. Todavia, o Tribunal do Reich amplia a noção de funcionário. A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, em conformidade com a interpretação

15 MAYER, Otto. *Le droit administratif allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1906. v. 4, p. 243-244.

16 “Art. 14.3 – Solo procedera la expropiacion (Enteignung) cuando sea en interes comun, y se producira unicamente por ley o en virtud de una ley, que determinara la modalidad y el alcance de la misma. La indemnizacion (Entschddigung) se ajustara mediante una justa ponderacion de los intereses de la colectividad y del afectado. En caso de conflicto se dara recurso ante los tribunales ordinarios en cuanto al importe de la indemnizacion.”

17 MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*, cit., p. 38-39.

18 *Ibidem*, p. 43.

dada pelo Tribunal do Reich, utiliza a expressão “no exercício de um cargo público”¹⁹ no lugar de “funcionário”.

O maior obstáculo ao reconhecimento da responsabilidade do Estado por lei inconstitucional, na Alemanha, é a exigência de que os atos sejam ilícitos e culposos. É que o parágrafo 839/BGB continua em vigor, no qual a culpa é pressuposto da responsabilidade civil, bem como o fato de culpa do lesado na produção do dano excluir totalmente o direito de indenização.

A discussão hoje centra-se em saber se existe dever de função do deputado para com terceiro. A concepção dominante recusa a existência de deveres de função dos deputados para com terceiros, pois do caráter geral e abstrato da lei resulta que o legislador só atua no interesse da coletividade, e não no interesse de determinadas pessoas, salvo no caso de aprovação de leis individuais ou leis-medida.

Alguns autores tentaram ultrapassar as limitações da responsabilidade do Estado contidas no parágrafo 839/BGB, fundamentando a aplicação do instituto da expropriação (ou do princípio do sacrifício) aos casos de agressões legislativas ilícitas na propriedade dos particulares (art. 14, III, da Lei Fundamental). Os Tribunais, com base em decisão do Tribunal Constitucional Federal, tem recusado essa interpretação.

2.3 Direito português

A maioria dos autores portugueses que defendem a responsabilidade por ato legislativo utilizam-se do princípio francês da igualdade perante os encargos públicos. Diz Canotilho²⁰ que, nesses casos, devem ser conciliados os princípios da socialidade com o da igualdade. A questão, que não é específica das leis, diz respeito ao reconhecimento de uma conformação social positiva, socializando os danos causados desigualmente, a um ou vários indivíduos, pela atuação estatal. Assim, sempre que houver prejuízo especial e grave imposto aos cidadãos em nome do interesse público, deveria haver a indenização. Entretanto, admite que o Decreto-Lei n. 48.051 não abrange a responsabilidade da função legislativa.

Canotilho menciona obras de dois autores portugueses, Nobre de Melo e Fezas Vital, como os únicos dignos de referência. O primeiro aceitou a responsabilidade resultante de lesões causadas por leis, porém somente se se tratasse de leis inconstitucionais: “Se o poder legislativo exercer a sua ação dentro dos limites constitucionais, é irresponsável pelos danos causados”. Fezas Vital, por sua vez, fala que, nas hipóteses em que a desigualdade fosse flagrante, devia o legislador decidir favoravelmente às pretensões da vítima, sem estar juridicamente a isso obrigado.

Rui de Medeiros merece também referência, pois realiza uma exaustiva análise da matéria sob exame. Diz ele que a admissibilidade duma responsabilidade do Estado por leis inconstitucionais resulta claramente do artigo 22 da CRP²¹, sendo seus pressupostos a ilicitude do comportamento do legislador e a existência de culpa. Além disso, os atos legislativos lícitos que afetam intencionalmente o conteúdo essencial de direitos subjetivos patrimoniais conferem aos proprietários lesados o direito ao pagamento de uma indenização.

19 “Art. 34 – Si alguien vulnera en el ejercicio de un cargo publico del que sea titular los deberes que su funcion le imponga frente a terceros, la responsabilidad recaera, en principio, sobre el Estado o la entidad a cuyo servicio aquel se enaunten, si bien queda a salvo el derecho de regreso contra el infractor si mediase intencion deliberada o negligencia grave. No se podra excluir el recurso judicial ordinario para la accion de danos y perjuicios (Anspruch auf Schadenersatz) ni para la de regreso (Ruckgriff).”

20 CANOTILHO, J. J. Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*. Coimbra: Almedina, p. 153 e ss.

21 “Artigo 22º (Responsabilidade das entidades públicas) – O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”

3 A Responsabilidade do Estado legislador na doutrina e jurisprudência brasileiros

A responsabilidade civil do Estado por leis inconstitucionais é aceita por grande parte da doutrina brasileira. Entretanto, a responsabilidade por leis constitucionais danosas possui raros defensores.

Cretella Júnior não admite a responsabilidade por lei constitucional, mesmo causando dano, a não ser que, por exceção, passe a enquadrar situações excepcionais, o que lhe retira a característica de lei. Em relação às leis inconstitucionais, entretanto, aceita a responsabilidade sem reservas.²²

Hely Lopes Meirelles expressa o entendimento de que o Estado deve ter responsabilidade em caso de lei inconstitucional, que atinja o particular *uti singuli* e for demonstrada a culpa. Sustenta que a soberania e o fato das normas serem abstratas e impessoais impossibilita, a princípio, o reconhecimento da responsabilidade do Estado legislador.²³

Maria Sylvia Zanella Di Pietro admite a responsabilidade do Estado por leis inconstitucionais. Entretanto, o reconhecimento depende da prévia declaração do vício pelo Supremo Tribunal Federal.²⁴

A exigência de prévia declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ação direta de inconstitucionalidade, pode inviabilizar o reconhecimento da responsabilidade nas hipóteses de lei revogada, pois o STF tem-se posicionado pela perda de objeto das ADIns quando ocorre essa situação. Outra limitação é o número limitado de autoridades e órgãos com legitimidade ativa para essas ações.

Assim, se não se aceitar a declaração de inconstitucionalidade por via do controle difuso, com possibilidade do Supremo Tribunal Federal pronunciar-se sobre a matéria por via recursal, haveria grande dificuldade para o reconhecimento da responsabilidade por danos causados por leis inconstitucionais.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em diversas decisões²⁵, sempre com relatoria do Juiz Osvaldo Alvarez, admitiu a responsabilidade do Estado por lei julgada inconstitucional. E o Supremo Tribunal Federal, em acórdão relatado pelo Min. Celso de Mello, expressa o mesmo entendimento²⁶, citando também outros julgados com essa posição.

Almiro do Couto e Silva é um dos raros juristas brasileiros que admitem a responsabilidade por dano causado por lei constitucional. Aplica o princípio da igualdade perante

22 CRETILLA JÚNIOR, José. *Responsabilidade do Estado por ato legislativo*. Revista de Direito Público, n. 71, p. 60-75, jul./set. 1984.

23 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. p. 561-562

24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

25 “Ementa: administrativo. Processual civil. Agravo de instrumento. Sistemas de poupança, captação e garantia de poupança. Responsabilidade da União Federal por ato legislativo. Requisitos. Estado de direito. Estado democrático de direito. Unicidade do poder estatal. Exclusão da lide. Natureza da decisão. Princípio da fungibilidade recursal. Avaliação doutrinária e jurisprudencial. Improvimento ao agravo. (...) É matéria de competência legislativa privativa da União Federal os sistemas de poupança, captação e garantia de poupança (art. 22, inc. 19, da CF-88). No âmbito publicista, afirmou-se a responsabilidade do Estado (adaptada a partir do ramo privado) por danos de seus representantes causados a terceiros, mesmo sem culpa. Dita responsabilidade não se restringe ao Poder Executivo, mas se estende também aos atos legislativos não unidos pela Constituição porque ferem a sociedade que a reconhece e por ela se rege, não se compreendendo o Estado puna aos infratores e se subtraía, impunemente, ao cumprimento de sua lei básica, mesmo porque, provindo tais atos de órgãos colegiados, impossível ulterior ação regressiva contra esses serviços públicos (*latu sensu*), ocasionalmente culposos de edição de ato inconstitucional (Juarez C. Silva), na forma do decidido pelo STF (RE n. 8.889, 1ª Turma, v.u., 19.7.1948). São requisitos a verificação da responsabilidade: (a) declaração de inconstitucionalidade; (b) dano concretamente causado ao cidadão e (c) nexo de causalidade. Indemonstrado naquele primeiro, no caso. Negado provimento ao agravo. (ag n. 92.04.09267-0, DJU, de 9.9.1992, p. 27.603)”.

26 Despacho do Ministro Celso de Mello no RE n. 153.464, de 2.9.1992.

os encargos públicos, extraído do Direito francês, do mesmo modo que entende que os requisitos para essa responsabilidade são a normalidade e a especialidade do dano.²⁷

Foi apurado um único caso em que houve decisão favorável à indenização dos danos por atos legislativos constitucionais. Trata-se de decisão proferida em 4.8.1971 pelo TASP, tendo decidido o Tribunal pelo cabimento da indenização a favor da apelante, empresa exploradora de madeiras, pelo prejuízo decorrente de lei estatal – Lei n. 8.656, de 16.1.1965 – que criou a reserva florestal do Vale da Paraíba, afetando o direito de propriedade da autora, ao proibir o corte de suas matas.²⁸

4 Conclusão

O princípio da igualdade perante os encargos públicos, no Direito brasileiro, é um corolário do princípio da igualdade, incluído no rol dos direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal.

Portanto, a recusa em conceder uma indenização a pessoas que sofrem, de modo anormal e especial, um dano em face de ato legislativo, mesmo que não seja detectada nenhuma inconstitucionalidade, violaria o princípio da igualdade.

Não pode ser olvidada, contudo que, em determinadas situações, os recursos públicos poderão ser seriamente comprometidos, o que traz enormes dificuldades nesse campo.

Do Direito alemão, utilizamo-nos da cláusula restritiva da “reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo possa razoavelmente exigir da sociedade”.

Essa cláusula expressa a necessidade de ponderação de princípios, levando-se em consideração as possibilidades fáticas e jurídicas, extraíndo-se um direito à indenização, quando o princípio da igualdade tem um peso maior que o princípio do equilíbrio orçamentário.

Contudo, somente em casos limites seria possível que, em uma ponderação de princípios, fique prejudicado o direito daquele que sofreu um dano anormal e especial e, em decorrência disso, possui um direito a ser indenizado.

Trata-se, portanto, de aplicação das teorias dos direitos fundamentais e dos princípios à matéria aqui analisada, sendo que nesse particular, a obra de Roberto Alexy²⁹ é um instrumento essencial nessa tarefa.

Bibliografia

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BÜLOW, Eric. La legislación. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen. *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1977.

CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 1998. v. 1.

COUTO E SILVA, Almiro. A responsabilidade extracontratual do estado no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, p. 19-41, out./dez. 1995.

27 COUTO E SILVA, Almiro. A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, p. 19-41, out./dez. 1995.

28 AC n. 157.299, 4.8.1971, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 144, p. 162-164, jul./set. 1972.

29 ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. Responsabilidade do Estado por ato legislativo. *Revista de Direito Público*, n. 71, p. 60-75, jul./set. 1984.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1984.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.

MAYER, Otto. *Le droit administratif allemand*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1906. v. 4.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. 12. ed. Paris: PUF. 1992. v. 1.