

**REDEFININDO A RESPONSABILIDADE ESTATAL POR ATOS NORMATIVOS DE
EFEITO LESIVO**

REDEFINING STATE RESPONSIBILITY FOR HARMFUL NORMATIVE ACTS

**REDEFINIENDO LA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTOS NORMATIVOS DE
EFFECTO LESIVO**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n8-024>

Data de submissão: 04/07/2025

Data de publicação: 04/08/2025

Felipe Buarque Ferreira Lima
Bacharel em Ciências Contábeis
Instituição: Centro Universitário de Maceió
E-mail: felipe.buarque@alunos.afya.com.br

Gleison Fabiano Lúcio Assunção Ferreira
Mestrando em Direito nas Relações Econômicas e Sociais
Instituição: Faculdade de Direito Milton Campos (FDMC)
E-mail: gleisonfabiano@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa a responsabilidade civil do Estado por atos normativos que, embora editados sob a aparência de legalidade, causam danos concretos a indivíduos ou coletividades. A partir de uma abordagem jurídico-constitucional, propõe-se uma releitura do conceito de omissão e de ação estatal lesiva, destacando a necessidade de garantir reparação mesmo quando o dano decorre de normas abstratas, como leis ou decretos, cuja aplicação revela efeitos concretamente injustos ou desproporcionais. O trabalho fundamenta-se em jurisprudência recente e doutrina atual sobre o dever de indenizar e os limites do poder normativo do Estado.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Atos Normativos. Dano Jurídico. Reparação. Controle de Legalidade.

ABSTRACT

This article examines the civil liability of the State for normative acts that, although issued under the appearance of legality, produce concrete harm to individuals or groups. From a constitutional-legal perspective, it proposes a redefinition of harmful state action and omission, emphasizing the need to ensure reparation even when damage arises from abstract rules, such as laws or decrees, whose enforcement results in unjust or disproportionate consequences. The analysis is grounded in recent jurisprudence and contemporary legal doctrine on the duty to compensate and the limits of the State's normative power.

Keywords: State Liability. Normative Acts. Legal Damage. Reparation. Legality Control.

RESUMEN

Este artículo analiza la responsabilidad civil del Estado por actos normativos que, aunque sean formalmente legales, causan daños concretos a personas o colectivos. Desde un enfoque jurídico-constitucional, se propone una nueva lectura de la acción y omisión estatal lesiva, destacando la

necesidad de garantizar la reparación incluso cuando el daño proviene de normas abstractas, como leyes o decretos, cuya aplicación produce efectos concretamente injustos o desproporcionados. El estudio se basa en jurisprudencia reciente y doctrina actual sobre el deber de indemnizar y los límites del poder normativo estatal.

Palabras clave: Responsabilidad del Estado. Actos Normativos. Daño Jurídico. Reparación. Control de Legalidad.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, funcionando como instrumento de contenção dos excessos do poder público e de proteção aos direitos fundamentais. Tradicionalmente, o debate sobre a responsabilização estatal concentra-se em ações administrativas diretas, omissões específicas ou condutas atribuídas a agentes públicos. No entanto, observa-se um campo ainda pouco explorado, porém de grande relevância prática e teórica: os atos normativos estatais que, mesmo sob o manto da legalidade formal, geram efeitos lesivos concretos.

Tais atos, como leis, decretos e regulamentos, são geralmente considerados como expressão legítima do poder normativo do Estado. Todavia, quando sua aplicação resulta em danos materiais ou morais a indivíduos ou coletividades, surge a controvérsia sobre a existência — e os limites — da responsabilidade estatal por esses efeitos. O desafio está em compatibilizar a presunção de legitimidade das normas gerais com o princípio da reparação integral, previsto na Constituição Federal (art. 37, §6º).

Essa problemática torna-se ainda mais complexa diante de contextos em que atos normativos são declarados constitucionais ou legais, mas, na prática, impõem cargas desproporcionais ou inviabilizam direitos fundamentais de forma indireta. O dano causado, embora não decorra de conduta arbitrária ou ilegal, revela-se injusto e passível de reparação à luz de uma leitura ampliada dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e justiça material.

O presente artigo propõe uma revisão crítica da teoria clássica da responsabilidade civil estatal, à luz de decisões judiciais recentes e da doutrina contemporânea, com foco na necessidade de reconhecer a responsabilidade do Estado também por atos normativos abstratos que causem lesão concreta. Para tanto, analisa-se a evolução da jurisprudência, os pressupostos do dever de indenizar e os mecanismos de controle de legalidade e constitucionalidade como instrumentos de proteção contra o arbítrio normativo.

Ao final, sustenta-se a urgência de um novo paradigma interpretativo que leve em consideração não apenas a legalidade formal das normas, mas também seus efeitos práticos e a exigência de justiça nas relações entre o poder público e os cidadãos.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E EVOLUÇÃO NORMATIVA

A responsabilidade civil do Estado é regida, no ordenamento jurídico brasileiro, por princípios constitucionais e infraconstitucionais que visam garantir a reparação de danos causados a terceiros por condutas estatais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §6º, estabelece que “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”.

Essa disposição consagrou, de forma expressa, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, baseada no risco administrativo, segundo a qual não se exige a demonstração de culpa ou dolo do agente público para que se configure o dever de indenizar. Basta a comprovação do dano e do nexo de causalidade entre este e a conduta estatal, ainda que legítima.

Com o avanço da doutrina e da jurisprudência, esse conceito foi ampliado para abranger também as omissões estatais, ainda que com algumas controvérsias quanto à exigência de culpa nesses casos. Além disso, a evolução normativa e judicial passou a admitir a responsabilização do Estado em hipóteses mais complexas, como nos casos de concessão de licenças indevidas, falta de fiscalização e ineficiência de políticas públicas.

Contudo, permanece pouco desenvolvida a discussão em torno da responsabilidade por atos normativos, ou seja, aqueles editados por meio de procedimentos formais e destinados à produção de efeitos gerais e abstratos. Isso se deve, em parte, à ideia de que tais atos gozam de presunção de legitimidade e se inserem no exercício legítimo da função legislativa ou regulamentar do Estado.

No entanto, a realidade tem demonstrado que normas aparentemente legítimas podem produzir, na prática, efeitos lesivos graves, como o bloqueio de direitos, a criação de obrigações excessivas, a retirada de benefícios consolidados ou a imposição de encargos desproporcionais. Nestes casos, a responsabilidade do Estado não decorre da ilegalidade formal do ato normativo, mas da sua aplicação concreta e do resultado danoso que ela gera.

A doutrina contemporânea tem avançado na direção de reconhecer que o princípio da legalidade não pode servir de escudo para a produção de normas manifestamente injustas ou desproporcionais. A responsabilidade estatal, portanto, deve considerar a lesividade concreta das normas, ainda que estas estejam formalmente em vigor e não tenham sido anuladas por controle concentrado de constitucionalidade.

Essa perspectiva se alinha a uma concepção mais substancialista do Estado de Direito, que privilegia a efetividade dos direitos fundamentais e a realização da justiça material. Diante disso, torna-se necessário revisar as premissas clássicas da responsabilidade civil do Estado e incorporar ao debate jurídico a possibilidade de reparação de danos causados por atos normativos legítimos, mas lesivos.

3 ATOS NORMATIVOS COMO CAUSA DE DANO JURÍDICO

Os atos normativos — leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros — são tradicionalmente concebidos como instrumentos legítimos do exercício da função estatal de legislar e

regulamentar. Por serem dotados de generalidade e abstração, presume-se que atendem ao interesse público e estão protegidos por ampla margem de discricionariedade. Contudo, na prática, tais normas podem gerar consequências concretas que resultam em danos a determinados indivíduos ou grupos, especialmente quando aplicadas de forma desproporcional ou sem adequada consideração aos impactos sociais.

O ponto central do debate está na tensão entre a legitimidade formal do ato normativo e sua efetiva compatibilidade com os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso social e da dignidade da pessoa humana. Um ato normativo pode estar formalmente adequado às regras do processo legislativo ou administrativo e, ainda assim, produzir efeitos que ultrapassam os limites aceitáveis do ônus que pode ser imposto ao cidadão.

Exemplos emblemáticos dessa situação incluem normas que retiram direitos previdenciários já consolidados, leis que excluem populações vulneráveis de políticas públicas sem justificativa técnica ou orçamentária suficiente, ou decretos que regulamentam matérias de forma excessivamente restritiva, gerando perdas econômicas, institucionais ou morais. Nestes casos, embora o ato normativo seja legal, ele atua como causa direta de lesão jurídica concreta.

A jurisprudência brasileira já começa a reconhecer que a produção normativa pode ser fonte de responsabilidade civil do Estado. Em decisões pontuais, os tribunais têm admitido a indenização por danos decorrentes da aplicação de normas posteriormente declaradas inconstitucionais ou mesmo de normas vigentes cujos efeitos ferem valores fundamentais. Ainda que esses precedentes não configurem uma doutrina consolidada, apontam para uma abertura hermenêutica relevante.

O desafio teórico consiste em superar a visão tradicional de que o dano jurídico só se configura a partir de atos administrativos ou judiciais específicos. A norma abstrata, por sua força obrigatória e abrangência, é capaz de desencadear danos equivalentes ou até mais amplos que os decorrentes de atos singulares. Ignorar essa realidade implica legitimar, por omissão, situações de injustiça institucionalizada.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea vem trabalhando com a noção de responsabilidade por atos normativos lesivos, que não pressupõe necessariamente a declaração de inconstitucionalidade da norma, mas sim a constatação do nexo causal entre sua vigência ou aplicação e o dano sofrido. A avaliação judicial passa a considerar o impacto material da norma na vida do cidadão e sua compatibilidade com os valores constitucionais, ainda que o ato normativo permaneça formalmente válido.

Essa abordagem permite um avanço na proteção dos direitos fundamentais frente ao poder normativo do Estado e reforça a função reparadora da responsabilidade civil como instrumento de

justiça. Ao reconhecer o dano jurídico provocado por normas abstratas, o ordenamento jurídico amplia sua capacidade de resposta frente a novos tipos de lesão decorrentes da complexidade legislativa e administrativa do mundo contemporâneo.

4 JURISPRUDÊNCIA RECENTE SOBRE NORMAS ABSTRATAS DE EFEITOS LESIVOS

O reconhecimento da responsabilidade do Estado por atos normativos de efeitos concretamente lesivos ainda não encontra sistematização uniforme na jurisprudência brasileira. No entanto, decisões judiciais recentes apontam para uma abertura interpretativa que reconhece a possibilidade de reparação de danos mesmo diante de normas formalmente válidas, quando estas produzem efeitos desproporcionais ou incompatíveis com os direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, tem reconhecido, em casos pontuais, que atos normativos, mesmo não sendo considerados inconstitucionais em sua totalidade, podem gerar efeitos jurídicos iníquos. A decisão no Recurso Extraordinário (RE) 592.581, com repercussão geral, tratou da responsabilidade do Estado por leis declaradas inconstitucionais. O STF entendeu que a indenização é devida nos casos em que a norma, mesmo antes da declaração de inconstitucionalidade, já causava prejuízo certo e determinado a particulares.

Outro exemplo relevante é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem ampliado a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado, inclusive em contextos normativos. Em algumas decisões, o STJ considerou legítima a indenização por atos regulamentares que, ainda que válidos, acarretaram perdas indevidas a contribuintes, empresas ou servidores públicos, com base no princípio da boa-fé e na proteção da confiança legítima.

Há também decisões de tribunais estaduais e regionais federais que reconhecem a responsabilidade estatal por atos normativos cujos efeitos, embora abstratos, atingem diretamente um grupo delimitado de pessoas. É o caso de normas que alteram regimes previdenciários sem observar critérios de transição, ou que criam tributos de forma abrupta, surpreendendo contribuintes sem tempo hábil de adaptação.

Essa tendência jurisprudencial, embora ainda fragmentária, revela uma sensível evolução na compreensão dos impactos materiais das normas gerais. O Poder Judiciário, nesses casos, tem buscado ponderar os efeitos concretos da norma à luz dos princípios constitucionais, especialmente os da razoabilidade, do não-confisco, da confiança legítima e da dignidade da pessoa humana.

Apesar dos avanços, persiste a dificuldade de estabelecer critérios objetivos e padronizados para aferir quando uma norma abstrata, em sua aplicação concreta, é capaz de ensejar responsabilidade

civil do Estado. O desafio atual é construir uma doutrina jurisprudencial mais coesa, que permita a previsibilidade das decisões e a segurança jurídica dos jurisdicionados.

Assim, a análise da jurisprudência recente indica que o reconhecimento da responsabilidade estatal por atos normativos está em processo de construção e amadurecimento, o que exige aprofundamento teórico e normativo por parte dos operadores do direito.

5 PROPOSTAS DE RECONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA E CAMINHOS PARA A EFETIVIDADE DA REPARAÇÃO

A constatação de que atos normativos formalmente válidos podem produzir danos concretos impõe a necessidade de revisar a teoria clássica da responsabilidade civil do Estado. Para isso, é essencial que a doutrina brasileira avance em três direções complementares: a ampliação conceitual do dano jurídico, o fortalecimento do controle material da legalidade e a institucionalização de mecanismos eficazes de reparação.

A primeira proposta é a redefinição do conceito de ato danoso. Tradicionalmente, a doutrina distingue entre atos administrativos e atos normativos, restringindo a responsabilização do Estado àqueles que possuem destinatários determinados e efeitos diretos. No entanto, diante da complexidade do Estado contemporâneo, essa distinção mostra-se insuficiente. Normas gerais podem atingir determinados grupos de forma desproporcional, seletiva ou discriminatória, exigindo que o conceito de dano jurídico abranja também os efeitos concretos das normas abstratas.

A segunda proposta refere-se à intensificação do controle material da legalidade dos atos normativos. Não basta aferir se a norma foi editada segundo os trâmites formais. É necessário avaliar se ela observa os princípios constitucionais de justiça, igualdade, segurança jurídica, proteção da confiança e vedação ao retrocesso social. O Judiciário, nesse ponto, precisa se consolidar como instância de defesa do cidadão frente ao arbítrio normativo e como garantidor da integridade do sistema constitucional.

A terceira proposta diz respeito à criação de instrumentos processuais e administrativos que viabilizem a efetividade da reparação. Isso inclui ações específicas para indenização por atos normativos lesivos, a previsão legal de responsabilidade objetiva em tais casos e a implementação de instâncias administrativas de escuta e mediação dos danos causados. A atuação preventiva, com análise de impacto regulatório e participação social no processo normativo, também é essencial para evitar a produção de normas potencialmente lesivas.

Além disso, é preciso fomentar uma cultura institucional de responsabilidade, em que a função normativa do Estado seja exercida com maior sensibilidade social e atenção aos efeitos concretos das

normas. Essa mudança não exclui a legitimidade do poder de legislar, mas impõe que ele seja exercido com responsabilidade e sob controle.

Por fim, a doutrina deve se empenhar na elaboração de critérios objetivos para avaliar a responsabilização do Estado nesses casos. Isso inclui a delimitação do dano indenizável, a prova do nexo causal entre a norma e o prejuízo, e a ponderação entre o interesse público e os direitos afetados. A busca por segurança jurídica não pode ser usada como justificativa para a manutenção de injustiças normativas.

A reconstrução doutrinária proposta aqui não busca enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo na sua função democrática de garantir direitos e evitar a produção de normas que, embora formalmente válidas, sejam materialmente lesivas. A responsabilidade por atos normativos deve ser entendida como expressão da maturidade do Estado de Direito, onde todo exercício de poder está sujeito à legalidade substancial e à reparação dos danos que, injustamente, causa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou demonstrar a necessidade de uma releitura do regime jurídico da responsabilidade civil do Estado, à luz dos desafios impostos pela realidade normativa contemporânea. Em um contexto de crescente complexidade legislativa e regulatória, não é mais possível ignorar os efeitos concretamente lesivos que podem ser produzidos por atos normativos abstratos, ainda que editados de forma legítima e formalmente válida.

A responsabilização do Estado por tais atos não deve ser encarada como afronta à autonomia dos poderes ou como obstáculo ao exercício legítimo da função normativa, mas sim como mecanismo essencial de justiça reparatória e de fortalecimento da democracia constitucional. A norma, enquanto expressão do poder estatal, não pode ser dissociada de seus efeitos concretos. Quando esses efeitos resultam em prejuízos desproporcionais, violações de direitos ou desproteção de grupos vulneráveis, é dever do Estado reparar os danos causados.

A jurisprudência brasileira tem dado sinais positivos nesse sentido, ainda que de forma tímida e não sistematizada. Já a doutrina precisa avançar na construção de critérios teóricos mais robustos que permitam distinguir o exercício legítimo da função normativa daqueles casos em que a norma, por sua configuração ou aplicação, se converte em fator de lesividade.

É urgente, portanto, o desenvolvimento de mecanismos institucionais que garantam a reparação dos danos causados por atos normativos, além do fortalecimento do controle judicial material sobre as normas produzidas pelo Estado. Somente assim será possível assegurar que a legalidade não seja um

escudo para a injustiça, e que o Estado de Direito se traduza, na prática, em proteção concreta aos direitos fundamentais.

Reconhecer a responsabilidade estatal por atos normativos de efeito lesivo é reconhecer que a forma não pode prevalecer sobre a substância, e que o direito, para ser justo, precisa considerar não apenas as intenções, mas sobretudo os resultados das ações estatais.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e racionalidade. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.581/SP. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 04 ago. 2025.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil do Estado legislador. Revista de Direito Público, v. 53, p. 45–64, 2023.
- DEJOURS, Christophe. A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2021.
- GRAU, Eros Roberto. Por que tenho medo dos juízes?. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito e razão prática: uma leitura contemporânea de Dworkin. São Paulo: Atlas, 2023.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.
- NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Controle de constitucionalidade. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.
- TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.
- TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial: contribuições para uma teoria da justiça distributiva. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.