

Este texto foi publicado no site Jus Navigandi no endereço <https://jus.com.br/artigos/39815>
Para ver outras publicações como esta, acesse <http://jus.com.br>



O modelo francês de responsabilidade estatal por ato legislativo

O modelo francês de responsabilidade estatal por ato legislativo



Vanessa Massaro

Publicado em 06/2015. Elaborado em 06/2015.

O modelo francês de responsabilidade pública tem sua origem no século XIX através da evolução do estado social de direito, onde se originou a noção de serviço público e a definição de um novo ramo do direito, o direito administrativo.

Sumário: 01.Introdução.02.A responsabilidade estatal na França.03.O caráter de especialidade da responsabilidade estatal.04.A jurisprudência francesa e a responsabilidade da administração pública.05.A chamada *responsabilité pour faute* do direito francês.06.A criação de uma graduação do elemento culpa na França.07.A *responsabilité sans faute* na França.08.A jurisprudência francesa.09.Como julga o órgão administrativo francês (*Conseil d'Etat*).10.Conclusão.11.Bibliografia.12.Jurisprudência.

01.Introdução.

O modelo francês de responsabilidade pública tem sua origem no século XIX através da evolução do estado social de direito, onde se originou a noção de serviço público e previu a definição de um novo ramo do direito, o direito administrativo, e juntamente com este novo ramo do direito nasce uma disciplina eclética que é a chamada responsabilidade do Estado, que em termos quase objetivos chamou-se para o direito francês de *responsabilité pour faute* e em termos objetivos, propriamente ditos, chamou-se de *responsabilité sans faute*.

02.A responsabilidade estatal na França.

Na França a responsabilidade estatal se fundamenta num critério de igualdade dos deveres públicos perante os cidadãos, tendo um conteúdo cultural e social muito atento à figura daquele que sofre o dano, conforme cita brilhantemente o autor A. Lazari, em seu livro “Modelos e Paradigmas da responsabilidade do Estado” (p. 93).

Inicialmente, na França, existiam algumas leis que contemplavam de forma muito embrionária a responsabilidade por culpa do administrador público. Tais leis referiam-se a questões relativas a ferrovias, aos correios, aos impostos indiretos, etc., e inclusive, insta salientar que, somente uma legislação específica sobre serviços públicos previa um ressarcimento por danos, porém, tal ressarcimento ocorreria através de normas de responsabilidade objetiva, baseadas sobre o direito da expropriação por parte do Estado no interesse público e absolutamente estranho a ideia de culpa.

03.O caráter de especialidade da responsabilidade estatal.

Com a definição do caráter de especialidade da responsabilidade estatal, sancionada pelo chamado *Conseil d'État* francês, que é considerado um órgão de administração e não de justiça, e com a mudança dos objetivos e da função do Estado na passagem de um sistema no qual o administrador público e o juiz se sobrepujam a lei, para o chamado Estado de Direito, com a formação de um sistema de responsabilidade estatal que orienta-se no sentido de consentir a tutela maior aos objetivos sociais proclamados pela doutrina francesa.

04.A jurisprudência francesa e a responsabilidade da administração pública.

Sendo assim a jurisprudência do *Conseil d'État*, que num primeiro momento distingue a fraude *personnelle* da fraude de *service*, as reconhece sucessivamente como concorrentes, mas, sem que ocorra uma coincidência entre ambas, ou seja, que jamais venham a coincidir. Portanto a jurisprudência francesa definiu a responsabilidade da administração pública longe de critérios diretos e objetivos, favorecendo muito mais aquele que sofre o dano, numa tendência empírica, ao ponto de compreender também o risco administrativo, que aparece com caso *arrêt Cames*, (*Conseil d'État*, em 21 de junho de 1895).

05.A chamada *responsabilité pour faute* do direito francês.

Vale dizer que a *responsabilité pour faute* se caracteriza pela subsistência de fatores objetivos predominantes, e pela impossibilidade ou inutilidade em procurar a culpa de um funcionário na realização de um determinado serviço público. Pois, uma vez esquecido o elemento humano, torna-se muito difícil uma definição entre a *faute de service* que é

imputável ao funcionário público no exercício de suas funções, da chamada *faute du service* que é imputável somente a administração pública em seu contexto, sobre uma substancial equivalência entre a culpa e a ilegitimidade, sendo esta a expressão utilizada por E. Calzolaio, em sua obra “O ilícito do Estado entre o direito comunitário e o direito interno” (p. 105), uma vez que, a culpa seria objetiva no caso de dar uma definição da responsabilidade no sistema francês.

06.A criação de uma graduação do elemento culpa na França.

A fim de evitar-se que, a culpa objetiva comportasse sempre consigo consequências em relação a responsabilidade, oportunamente, o juiz administrativo francês cria uma graduação para a ideia de culpa, modulada variavelmente sobre as modalidades das ações administrativas, e através da criação de duas figuras importantes para uma melhor definição do tema: a chamada *faute lourde*, que seria a culpa grave cometida no desenvolvimento das atividades administrativas, e a *faute simple*, que seria entendida como uma culpa mais branda, referindo-se a condutas lícitas, mas que em alguns casos poderiam gerar uma indenização devido a um dano causado ao indivíduo.

O que ocorre na França é a criação de uma “qualidade administrativa” para a culpa, cuja expressão é usada por A. Lazari, em sua obra denominada “Modelos e Paradigmas da Responsabilidade do Estado” (p. 145), mas que não pressupõe a formação de um sistema objetivo de responsabilidade, e inclusive, exclui a existência do elemento culpa. Neste sentido escreve o jurista R. Chapus, em seu livro chamado “Direito Administrativo Geral” (p. 1215) que: “*Esta responsabilidadeé diferentepois, não significa que haja uma responsabilidade por culpa*”

07.A responsabilité sans faute na França.

No que se refere a determinação do sistema de *responsabilité sans faute*, a atividade equitativa do chamado *Conseil d'Etat* faz um balanceamento entre o prejuízo suportado por aquele que sofre o dano ou sofrerá o dano, e as vantagens decorrentes de tal ação administrativa, e, se existe uma rarefação da função sancionadora da responsabilidade pública, ou se permanece somente a função reparatória, porém, a tendência seria de não ocorrer a responsabilização da administração pública. E nesta categoria de responsabilidade, aplicável também na presença de procedimento legítimos, existe uma distinção entre a *responsabilité pour risque*, na qual deve existir um requisito a mais, o chamado “prejuízo anormal” citado por J. Moreau, em sua obra “A Responsabilidade Administrativa”, (Paris. 1996, p. 99) e um caráter de especialidade, que foi considerada através da noção qualitativa pelo *Conseil d'État*, numa decisão de 31 de março de 1995.

Não é por acaso que, no campo da *responsabilité sans faute* encontre espaço uma responsabilidade normativa, através da lei, no caso de haver uma violação do princípio da igualdade em relação aos encargos públicos por obra da jurisprudência, a qual, possui “o grande mérito ... de admitir a possibilidade de reconhecer como” dano “no sentido legal as consequências negativas que uma medida legislativa pode causar aos cidadãos e a entidades privadas” (A. Pizzorusso, “A responsabilidade do Estado por atos legislativos na Itália, citação”. n. 176.57). (tradução nossa)

08.A jurisprudência francesa.

Em matéria de jurisprudência francesa, podemos dizer que o celebre caso *arrêt La Fleurette*, cuja decisão do *Conseil d'État* foi proferida em 14 janeiro de 1938, e também as decisões proferidas por este mesmo órgão administrativo francês, em 21 janeiro de 1944, em 3 de janeiro de 1963, em 18 de dezembro de 1981, em 14 de dezembro de 1984 e finalmente em 21 de janeiro de 1998, referiram-se a um número pequeno de condenações neste tema, mas que possuíram um grande valor doutrinário, segundo o entendimento do jurista B. Delfino, em sua obra denominada “A experiência francesa sobre a responsabilidade por danos ocasionados pela lei”, no *Convênio de Estudos de Ciência da Administração Pública*, ocorrido nos dias 21 a 23 de setembro de 2000 em Milão. (consulta em www.conseil-etat.fr (http://www.conseil-etat.fr/), acesso em 03 de junho 2015)

Contudo é positivo o esforço de tentar conciliar-se alguns tipos de soluções em relação a infalibilidade do legislador e a necessidade de uma medida indenizatória, mesmo em relação ao princípio da soberania estatal e da igualdade, para julgar sobre a responsabilidade do legislador, o chamado *Conseil d'Etat* , mesmo querendo excluir a culpa, acatou em suas decisões a gravidade e a especialidade do dano cometido, bem como a necessidade de previsão legal para o caso de uma eventual reparação do dano causado. Neste sentido observa o jurista Lazari em sua obra denominada “ Modelos e Paradigmas da responsabilidade do Estado” (p. 153) que; “ é oportuno observar que quase todas as hipóteses de responsabilidade do Legislador francês se referem a atos legislativos definidos nos termos da lei”. (tradução nossa)

Em contraste com o tema o jurista italiano Bifulco, em sua obra denominada “A responsabilidade do Estado por atos legislativos” (págs. 35 e 36), entende que: “Para que se tenha um dano especial ..não se deve estar necessariamente diante de uma lei”.

Porém, o argumento de que a responsabilidade do legislador ocorreria apenas no caso de atos administrativos emanados através de uma lei que afete o direito de um indivíduo seria muito forçado, pois, cada problema seria resolvido de forma muito simplificada, através da transposição do modelo de responsabilidade da administração pública para o legislador.

09.Como julga o órgão administrativo francês (Conseil d'Etat).

Positivo é o esforço de conciliar a infalibilidade do legislador e a necessidade de uma media indenizatória, ou o princípio de soberania popular com o princípio da igualdade, no julgamento de questões sobre a responsabilidade do legislador, o órgão administrativo francês, querendo excluir a culpa fez referência a gravidade e a especialidade do dano e a suas previsões legais sobre uma eventual reparação de um dano causado.

No entendimento do jurista M. *Waline* em sua obra denominada “A responsabilidade administrativa no direito francês” (pág. 71) afirmou que “ *a jurisprudência francesa que condena o Estado a ressarcir as consequências danosas na aplicação de uma lei é mais um acontecimento esporádico que um acontecimento comum*” mas, este entendimento vem à tona, tendo em vista, a necessidade de haver uma discussão sobre a restauração da ideia de que o legislador e seus atos podem ser objeto de um juízo de responsabilidade por culpa também, e não somente de um juízo indenizatório, sendo que, esta mesma jurisprudência chega a configurar uma hipótese de ilícito cometido pelo Estado, numa decisão proferida pelo Tribunal Administrativo na cidade francesa de Nantes em 18 de fevereiro de 1998. (Revista de Direito Administrativo. n. 330.1997). (tradução nossa)

Portanto a doutrina francesa admite uma responsabilidade por fraude, superando a substancial contradição entre a admissão de uma responsabilidade e a configuração do elemento culpa, “*resolvendo as dificuldades encontradas diante do sistema solidário de indenizações e admitindo uma maior responsabilidade por parte da administração pública*”. (Guettier, C. “A responsabilidade Administrativa”, Paris 1996, pág. 30 e também neste sentido podemos citar *Chapus, R.* em “Direito Administrativo Geral”, pág. 1255.) (tradução nossa)

10. Conclusão.

A jurisprudência francesa teve a honra de ser pioneira e de assumir, sem dúvida, um “caráter pragmático” neste tema, mas a falta de um controle de constitucionalidade da lei representou posteriormente um defeito originário na teoria da responsabilidade do legislador, pois, limitou consideravelmente os resultados advindos, uma vez que permaneceu intacta a antiga ideia da supremacia da lei em detrimento dos direitos individuais. (*Bifulco, R.* “A responsabilidade do Estado por atos legislativos”, p. 28.)

11. Bibliografia. (tradução nossa)

Bifulco R. “A responsabilidade do Estado por atos legislativos”, págs. 35 e 36.

Calzolaio E. “O ilícito do Estado entre o direito comunitário e o direito interno” Milão . 2004. p. 105.

Chapus R. “Direito Administrativo Geral”, Paris. p. 1215.

Delfino B. “A experiência francesa sobre a responsabilidade por danos ocasionados pela lei”, no *Convênio de Estudos de Ciência da Administração Pública*, ocorrido nos dias 21 a 23 de setembro de 2000 em Milão.

Guettier, C. “A responsabilidade Administrativa”, Paris. 1996, pág. 30.

Lazari. A. “Modelos e paradigmas da responsabilidade do Estado”, p. 93.

Moreau J. “A Responsabilidade Administrativa”, Paris. 1996. p. 99.

Pizzorusso A. “A responsabilidade do Estado por atos legislativos na Itália”, *Foro It.*, V 2003. cit. 176.57.

Waline M. “A responsabilidade administrativa no direito francês”. Paris. pág. 71.

12. Jurisprudência.

Conseil d'État (www.conseil-etat.fr)

Autor



Vanessa Massaro

Doutoranda em Direito pela Università degli Studi di Torino. (Turim - Itália)
Doutorado em Direito, Pessoa e Mercado
Pesquisadora na área do Direito Privado pela Università degli Studi di Torino - Campus CLE.
Participação em 2014 e 2015 no Doutorado Organizado pela União Europeia - Erasmus Mundus e no Doutorado em Direito na Università Degli Studi di Milano (Milão - Itália).
Advogada especialista em Direito Empresarial
Curso de Aperfeiçoamento em Direito dos Mercados Financeiros pela Università degli Studi di Milano(Milão - Itália).
Pós-graduação em Direito pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos. IBEJ-PR
Formada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Contato: vanessa.massaro@edu.unito.it
vanessamassaro10@gmail.com

Site: www.unito.it
Home > Studenti > Massaro Vanessa

Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis"
Home > Personale > Vanessa Massaro

Site(s):

o

- www.unito.it
 - www.webartigos.com/autores/vanessamassaro
 - www.researchgate.net/profile/Vanessa_Massaro
 - aperto.unito.it
 - dott-diritto.campusnet.unito.it/do/home.pl
-

Informações sobre o texto

Este texto foi publicado diretamente pela autora. Sua divulgação não depende de prévia aprovação pelo conselho editorial do site. Quando selecionados, os textos são divulgados na Revista Jus Navigandi.