

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO-LEGISLADOR E EVENTUAL ENQUADRAMENTO DO PARLAMENTAR EM IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Amanda Vieira Faggion¹

Luiz Eugênio Scarpino Junior²

RESUMO

O presente artigo reflete sobre a responsabilidade civil do Estado Legislador, especificamente, nas hipóteses de que os atos normativos são tipificados na Lei de Improbidade Administrativa. No primeiro momento, busca compreender a conceituação da figura da responsabilidade civil do Estado e sua natureza jurídica, para, na sequência, adentrar ao atual estado da aplicação teórica na realidade brasileira. Posteriormente, apresenta-se qual é a função do exercício Legislativo, e a sua possível responsabilização civil por atos praticados que lesem o particular. No terceiro e último momento, a discussão apresenta a definição de Improbidade Administrativa e a sua evolução para focar, em especial nos atos legislativos, e a sua aplicação dentro da referida Lei, dentro do caso concreto. Ao final, conclui-se que é passível a responsabilização pessoal do legislador se caracterizado dolo diante de condições demonstrativas do abuso ou desvio de finalidade, ainda que de forma estreita a fim de não colidir com a proteção constitucional a que salvaguardam a atuação parlamentar.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Poder Legislativo. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

The present article is about the civil liability of the Legislative State, specifically, in the case of the normative acts are typified in the Law of Administrative Improbability. At first, it seeks to understand the conceptualization of the state's civil liability figure and the juridical nature, and then including analyzing the theories adopted in Brazilian reality.

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Email: amanda_faggion@hotmail.com

² Doutorando em Direito, Mestre em Direito e Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Docente do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Email: luizscarpino@gmail.com

In the second moment, it is presented what is the function of the Legislative exercise, and the possible civil liability for acts performed that harm the individual. In the third and last moment, the discussion presents the definition of Administrative Improbability and the evolution of it, especially in legislative acts, and their application within of that Law and the specific case.

In the end, it is concluded that the personal responsibility of the legislator is liable if applicable willful misconduct in the face of the demonstrative conditions of abuse or deviation from the reign, even if in a narrow way in order not to impinge on the constitutional protection to which parliamentary action is safeguarded.

Keywords: Civil Responsibility of State; Legislative Power; Administrative Improbability.

1.INTRODUÇÃO

Atualmente, nos deparamos com um cenário nacional onde a credibilidade dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo encontra-se extremamente fragilizada, proporcionando um enorme desafio para a consolidação, de fato, do estado democrático e social de direitos brasileiro. A fragmentação da sociedade e os questionamentos à ação dos exercentes de funções políticas do Estado brasileiro, agudizam a preocupação sobre a fragilidade da própria democracia, tal qual intitula uma obra de Samuel Issacharoff³.

Não obstante, este mesmo cenário despertou, em seus cidadãos, o sentimento de “inimputabilidade” para as ações ilícitas realizadas pela própria administração pública, uma vez que esta não realiza a devida responsabilização por todos os atos ímprobos realizados por seus agentes. E é sobre a responsabilização civil, sua evolução e responsabilização dos agentes ímprobos que se busca o recorte.

Busca-se analisar, cirurgicamente, o Estado Legislador e as suas funções competentes ao seu exercício. Nesse sentido, pretende-se apresentar os principais entendimentos acerca da sua responsabilização por atos prejudiciais ao bem-estar coletivo.

Nesta tentativa de responsabilização ao dano social, ao enriquecimento ilícito de terceiros, à lesão ao erário e à violação aos princípios, criou-se, então, a Lei de Improbidade Administrativa representando o marco pela repressão à condutas violadoras da moralização da Administração Pública, e que busca servir como ponto de controle repressivo do Direito Público à população brasileira.

O trabalho avança sobre a possibilidade de se reprimir, dentro dos patamares concretos judiciais, atuações do Poder Legislativo que possam caracterizar improbidade administrativa,

³ Issacharoff, S. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (Cambridge Studies in Election Law and Democracy). Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

porquanto, seja uma atividade política resguardada pelo manto da proteção constitucional da inviolabilidade material e formal que também não pode estar à mercê dos desvios e abusos, particularmente, tampouco podem solapar direitos concretamente considerados, a ponto de gerarem um salvo-conduto;

2.DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 Conceito e natureza jurídica

Originário do latim *respondere*, o substantivo *responsabilidade* possui a significação de responsabilizar-se, assegurar, assumir o compromisso do que se obrigou ou do ato que praticou⁴. De maneira pragmática, podemos relacionar o referido termo com a Terceira Lei de Newton, regida pelo princípio da ação e reação: o ato de responsabilização somente ocorre após a quebra do estado de equilíbrio que estava entre os entes, e a partir desta, surge a ação reparadora, conforme José Cretella Jr. esclarece:

Responsável é aquele que responde e resposta é sempre a resultante do estímulo anterior causativo – a pergunta. Por outro lado, irresponsável é o que não responde, deixando suspenso o diálogo, por falta do segundo elemento do binômio – a resposta. É o monólogo do irresponsável. (CRETELLA, 1980. p. 6-7)

A busca pela reparação provocada pelo dano de outrem relaciona-se ao sentimento de “vingança” inerente ao ser humano. Ressalto que, ao atribuir o termo vingativo, demonstra a busca humana pelo ressarcimento da lesão que lhe foi causada, e tal busca encontra-se em múltiplas faces, uma vez que, depende dos valores, morais e éticos, que a sociedade, na qual o indivíduo está inserido, possui. Aliás, a busca pela reparação encontra-se nos mais diversos âmbitos sociais, podendo ser vislumbrada nos micros ambientes - dentro dos próprios laços familiares, até mesmo nos macros – a relação indivíduo e a figura do ente Estatal.

Romeu Felipe Bacellar Filho demonstra claramente o quanto o anseio pela indenização está inerente à condição humana, vislumbrada desde a Antiguidade humana:

Como decorrência do pensamento então consagrado, a humanidade passou a conviver com a Lei de Talião, o Código de Hamurabi, a Lei de Israel, o Código da Inquisição e tantos outros estatutos cuja característica fundamental era o rigor na reparação dos danos ocasionados. (BACELLAR, 2007, p- 201)

⁴ SILVA, de Plácido e. Vocabulário Jurídico. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.713.

Silvio Neves Baptista (2003) estabelece que a responsabilidade jurídica pode ser utilizada no sentido de imputabilidade simples - a mera obrigação de fazer o ato jurídico – ou no da própria responsabilização civil – decorrendo da obrigação de ressarcimento dos danos. Assim, podemos vislumbrar os cenários: o primeiro, em que o indivíduo possui a obrigação de agir de acordo com o dispositivo legal, afasta a aplicação da responsabilidade civil. E o segundo, em que o indivíduo desrespeita o dispositivo, e provoca danos, tanto material ou moral, a outrem, sendo obrigado ao dever de indeniza-la.

Além das suas situações apresentadas por Baptista, a Constituição Federal vigente aborda a responsabilização nas situações: consequência jurídica de um ato ilícito (Art. 5º, XXXIII), e na subjetivação do indivíduo que praticou o ato ilícito (art. 29-A §2º), de modo a diferenciar quem receberá a devida punição (art.5º, LXIX).

De maneira sucinta, sociologicamente, Émile Durkhiem (2007) apresentou, por meio de suas teses, a diferenciação entre a responsabilidade penal e a civil perante a sociedade. Ao associar a responsabilização na esfera penal, Durkheim defendia que possuía caráter de infligir a dor sofrida pela perda ou privação do indivíduo, espécie de “sanção repressiva”. Já ao analisar o âmbito civilista, o sociólogo relacionou a responsabilização com o ato de recompor o estado harmônico que se encontrava anteriormente à ação ilícita do indivíduo.

Nota-se que, no plano jurídico brasileiro, a diferenciação entre a responsabilidade civil e penal se fundamenta na amplitude de alcance do dano a ser tutelado, isto é, na esfera civil, o indivíduo possui a propensão em restaurar a situação inicial que havia sido lesada; enquanto na penal, é o coletivo social, que busca a reorganização da sociedade em que vivem.

Juary C. Silva (1985, p.5) destacou que a responsabilidade civil é “um instrumento técnico destinado a recompor o equilíbrio rompido pelo dano causado a alguém”. De modo, a se desassociar-se do caráter vingativo que podemos observar no período da Antiguidade.

A responsabilidade civil Estatal é a síntese das imputações dos entes políticos – como União, Estados, Municípios e Distrito Federal – decorrentes das condutas praticadas por seus agentes, conforme disposto no art. 37, §6º da Constituição Federal⁵.

⁵ Brasil. Constituição Federal. Artigo 37, §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.”

2.1 Evolução Histórica

Interessante demonstrar como que a evolução das teorias da responsabilidade estatal foi completamente contornada por meio das ideologias que o Estado possuía, de modo a exteriorizar a relação social que o ente estatal possuía com os indivíduos que compunham a referida sociedade.

O atual estudo deve descartar o ideal de culpa para justificar a responsabilidade estatal, uma vez que a própria figura estatal possui como característica a efetivação do democrático-social, visando a proteção dos direitos de seus indivíduos nas hipóteses de lesões provocadas pela ação ou omissão do Estado.

Atualmente, a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, de modo genérico, evoluiu a partir das seguintes teorias: a) teoria da irresponsabilidade estatal; b) teoria da responsabilidade subjetiva; c) teoria da responsabilidade objetiva. Entretanto, a diferenciação entre as teorias é uma tarefa extremamente árdua, pois, ainda que sejam diferentes, é possível o encontro de idênticas características em teorias distintas. A divergência terminológica adotada entre os autores é o ponto chave para impossibilidade de sistematização universal da evolução das teorias.

2.1.1 Teoria da irresponsabilidade estatal

Também denominada como teoria feudal ou regalista, a teoria da irresponsabilidade estatal vigorou durante o período Absolutista, onde as convicções e desejos reais possuíam atribuição de força normativa. Segundo Alexandre Mazza (2018), a inerência dos reis pode ser sintetizada com as frases “*the king can do no wrong*” (o Rei não erra) e “*quod principi placuit habet legis vigorem*” (aquilo que agrada o príncipe tem força de lei) que expressam a força irrefutável monárquica para a regência de seus reinados.

Deste modo, a ideia de que o rei era a representação direta de Deus resultou na concepção de que, qualquer ânimo que os súditos possuísem em pleitear determinada indenização decorrente de ação estatal, deveria ser descartada, pois, todas as ações do governante eram emanadas de poder divino, e como este não comete erros, não há no que se falar em possíveis reparações.

A referida teoria encerrou-se com o declínio dos Estados Absolutistas, mais precisamente, no ano de 1873, pelo Tribunal de Conflitos na França, através do primeiro posicionamento favorável à condenação do Estado por danos decorrentes da atividade administrativa, mais conhecido como o Aresto Blanco é que foi efetivada a superação da irresponsabilidade estatal.

2.1.2 Teoria da culpa ou da responsabilidade subjetiva

Pioneiramente, a teoria da responsabilidade subjetiva, também conhecida como a teoria da responsabilidade com culpa, teoria intermediária, teoria mista ou teoria civilista, é a síntese resultante do fim da Revolução Francesa e o rompimento da concepção político- teológica do Poder Público.

A principal característica foi a quebra dos estigmas que a figura monárquica estava isenta de qualquer falha administrativa, e o desenvolvimento de pensamentos que admitem a sua responsabilização, e conseqüentemente, formam o entendimento contemporâneo do Estado de Direito.

Assim, elaborou-se a teoria do fisco, que consistia na dupla postura estatal, ou seja, a primeira que apresentava os *atos de império*: o Estado como figura infalível, capaz de impor medidas coercitivas e unilaterais, insuscetíveis a condenação indenizatória. E a segunda que demonstrava os *atos de gestão* – o Estado possuía papel exclusivamente patrimonial, sendo colocado em posição de igualdade com o particular, sendo assim cabível a sua responsabilização e eventual indenização a este, denominada de *fisco*.

Em contrapartida, Themístocles Brandão Cavalcanti ressalta que, em muitos casos, a diferenciação entre os atos estatais era impraticável, sendo prejudicada a possibilidade de indenização do particular perante o Estado. Assim, dispôs:

Não seria, além do mais, concebível um dualismo que conduziria o Estado, como expressão da coletividade, a indenizar pecuniariamente, os atos praticados pela administração, sem considerar Estado e administração como uma única expressão jurídica. (CAVALCANTI, 1995, p. 381)

A partir da enorme dificuldade em diferenciar os atos do Estado, a teoria subjetiva recorreu aos preceitos civilistas que adotam a culpa, como requisito principal para a caracterização da responsabilidade, e conseqüentemente, a sua indenização. O particular manteve o dever de comprovar o ato, o dano, o nexo causal e o comportamento culposos do

Estado, sendo uma tarefa extremamente árdua, quase do que se denomina atualmente de “prova diabólica”.

Nesta teoria, podemos analisar a emersão da responsabilidade indireta pelo Estado, isto é, o ente público caracterizou-se como a figura de empregador, e os seus agentes, como empregados, de modo a ser presumida a responsabilização provocada pelo próprio agente público. Salvo nas hipóteses de *culpa in vigilando* – quando a Administração realiza o normativo cumprimento de vigilância e análise comportamental de seus agentes. E de *culpa in eligendo* – situação que a Administração cumpre determinações legais para a nomeação de seus funcionários escolhidos.

Embora a teoria subjetiva tenha apresentado enormes avanços em relação a teoria anterior, a necessidade de determinação da natureza pública demonstrava-se cada vez mais necessária para a obtenção do equilíbrio entre a Administração e o âmbito civilista.

2.2.3 Teoria do risco ou responsabilidade objetiva

A necessidade de criação de novas teorias para suprirem as desigualdades proporcionadas pelo período civilista impulsionou o surgimento das teorias publicísticas, que visavam o amparo aos particulares lesionados.

O ponto de transição entre as ideias civilistas e as doutrinas publicísticas, segundo Edmir Netto de Araújo (2009), deu-se a partir da formação da *teoria da culpa administrativa*. A referida teoria admitia que os agentes públicos agiam e respondiam em nome do próprio Estado, devendo assim, este ser imputado a vontade do funcionário público e a responsabilização pelos atos realizados em seu exercício da função. Inclusive, a teoria supracitada incluiu o dolo e a imprevisão, além da culpa do agente público para a possível responsabilização.

A partir da teoria supracitada, originou-se a *teoria do acidente administrativo* que consiste na consolidação do serviço público oferecido, de modo a não haver mais a análise da

conduta do agente. Assim, ao lesado foi atribuída a obrigação de comprovação da anormalidade da execução do serviço para que seja efetiva a sua indenização.

Independente da atribuição objetiva ou subjetiva da referida teoria, o fato é que o encargo atribuído ao particular para apresentar a ausência do serviço público demonstrou-se ainda excessivo a esse, de modo a impulsionar o surgimento de uma nova teoria.

A *teoria objetiva*, também denominada de *teoria da responsabilidade sem culpa* ou *teoria publicista*, foi disposta na Constituição Federal de 1946⁶, cujo conteúdo foi reproduzido nas demais constituições. Tal teoria afasta a necessidade de comprovação da culpa ou do dolo do agente público, e impõe a obrigação indenizatória do Estado baseada na teoria do risco administrativo.

O debate acerca da culpa ou do dolo na presente teoria ocorre nas chamadas ações regressivas que são promovidas pelo próprio Estado em face do agente público, após a sua indenização ao particular.

Assim, a vítima possui o cargo de apresentar somente o ato, o dano sofrido e o **nexo de causalidade**. Conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009), é indiferente se o serviço público tenha funcionado de maneira regular ou não.

O *risco administrativo*, disposto no artigo 927, parágrafo único, do atual código civilista, estabelece que o prestador do serviço público responde por todos os prejuízos que, eventualmente, possam causar, independente da existência do dolo ou culpa do agente, sendo dispensável qualquer averiguação acerca do caráter subjetivo do dano.

O princípio da igualdade demonstra-se presente para justificar a responsabilização objetiva do Estado, pois conforme aponta Themístocles Brandão Cavalcanti (1955) reproduzindo as teses de Teissier e Tirard, todos os cidadãos devem participar igualmente dos ônus dos serviços públicos, de modo a contribuir com os seus encargos. E no mesmo sentido, o dano excepcional sofrido pelo particular, também deve ser custeado por todos.

Assim, o conceito de *solidariedade social* demonstra-se como base para a presente teoria, uma vez que compartilha coletivamente os encargos monetários que o Estado possuiu ao indenizar o particular por seu prejuízo.

⁶Brasil. Constituição Federal. 1946. Artigo 194 “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”.

Todavia, vale destacar que a responsabilização estatal não é admitida de forma irrestrita, uma vez que a causalidade direcionará a exclusão ou atenuação do caráter indenizatório do Estado. Assim, nas hipóteses em que o particular ou terceiro possuir culpa total do incidente, ou até mesmo a força maior, a reparação é afastada. Ademais, há a hipótese da culpa concorrente com o próprio particular, situação na qual a responsabilização é diminuída.

Dentro da teoria da responsabilidade objetiva, há os doutrinadores que defendem a *teoria do risco integral*, que consiste na condenação estatal em qualquer circunstância, sendo necessária apenas a demonstração do ato, dano e nexo de causalidade pela vítima. Para Hely Lopes Meirelles (2009), essa teoria seria a modalidade extrema da própria teoria do risco, porque não admitiria as possíveis excludentes de responsabilidade: culpa da vítima, de terceiro ou força maior. Eliana Bueno de Miranda Santos (2008) sintetiza que o risco integral não possui o nexo de causalidade como pressuposto indenizatório, sendo dispensável a sua apresentação.

A atual variante da teoria do risco administrativo dentro da própria responsabilidade objetiva adotada pela atual Constituição Federal proporciona ao particular a obtenção do ressarcimento dos danos provocados pelo ente estatal, admitindo consonantemente o reconhecimento da existência das referidas excludentes indenizatórias.

Particularmente, no art. 37, §6º da Constituição Federal há a previsão normativa da teoria objetiva em que estabelece primeiramente que, a própria figura da Administração Pública será responsável civilmente por eventuais danos que tanto os agentes públicos quanto os privados, prestadores de serviços públicos, causarem ao particular. Posteriormente, é assegurada à Administração a possibilidade da promoção da ação de regresso em face dos agentes, nas hipóteses de culpa ou dolo, para o ressarcimento da indenização do dano causado.

Contudo, em relação a responsabilização dos atos decorrentes dos Poderes Estatais, nos deparamos com uma vasta divergência doutrinária, em especial, do Judiciário, uma vez que, há a corrente doutrinária que visa a exclusão da responsabilização do Estado, que possui como principal tese que, a indenização pelo dano oriundo de decisão judicial violaria a regra da imutabilidade da coisa julgada, uma vez que proporcionaria o reconhecimento de que a decisão foi proferida com a infringência legal.

Contudo, tal tese contraria o art. 630 do Código de Processo Penal que prevê, nas hipóteses de revisão criminal, a indenização Estatal em face do condenado por erros judiciários. Destaca-se que, nas hipóteses da ação rescisória em que esta encontra-se prescrita ou a coisa

julgada improcedente, não há solução acerca da indenização estatal, uma vez que a presunção da verdade não admite contestação.

Ao defender a responsabilidade do Estado por ações do Poder Judiciário, Maria Sylvia Di Pietro esclarece:

A decisão continua a valer para ambas as partes; a que ganhou e a que perdeu continuam vinculadas aos efeitos da coisa julgada, que permanece inatingível. É o Estado que terá que responder pelo prejuízo que a decisão imutável ocasionou a uma das partes, em decorrência de erro judiciário. (DI PIETRO, 2019, p. 1847)

Atualmente, a jurisprudência não admite a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, entretanto há decisão do Supremo Tribunal Federal em que o Relator, o Ministro Néri da Silveira, proferiu no Recurso Extraordinário 228.977/SP – publicado no dia 12 de abril de 2002 – estabelecendo a irresponsabilidade civil da autoridade judicial por seus atos, devendo, assim, a ação ser proposta em face da Fazenda Estadual, e esta sendo passível do direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa, contra o magistrado.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência providenciaram a responsabilidade respaldada no direito público, o que possibilitou, posteriormente, um conjunto normativo e foros de autonomia próprios, fora do universo privado. Salienta-se que atualmente, a teoria subjetiva ainda é aplicável no direito público brasileiro, em foco para as ações danosas omissivas e nas ações de regresso, mesmo em dilação oposta ao conteúdo expressado na Constituição.

Didaticamente, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 369.820/RS – publicado no dia 4 de novembro de 2003, dispôs sobre a aplicação da teoria subjetiva em ato omissivo do Poder Público, uma vez que a *faute du service* do Ente, estando evidente uma de suas três modalidades: negligência, imperícia ou negligência, emerge o nexo de causalidade com o dano causado a terceiro – neste caso, a responsabilidade estatal restou evidente, uma vez que, o ineficaz desempenho de seu agente ocasionou o latrocínio praticado por apenado fugitivo.

No mesmo sentido, o Ministro Relator Benedito Gonçalves da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça proferiu o acórdão, no Agravo de Instrumento em Recurso Especial 1.249.851/SP, que a agravante apresentava a tese de que, os artigos 43 do Código Civil e o, 24 do Código de Trânsito Brasileiro estabeleciam que a responsabilidade civil do Estado seria objetiva pelo risco, independente da conduta omissiva ou comissiva do agente. Em sua decisão,

o Relator foi categórico ao apresentar o posicionamento do STJ acerca da responsabilização estatal decorrente de sua conduta negligente: a aplicação da teoria subjetiva, sendo necessária a comprovação da omissão estatal e o nexo de causalidade com o dano – fato este que não ocorreu no referido recurso.

Cahali, juntamente com Hely Lopes de Melo, entre outros, defendem a interpretação literal do texto normativo do artigo 37, parágrafo 6º, que, sintaticamente, ao utilizar o verbo “causarem”, o Legislador demonstrou o caráter indissociável das condutas tanto comissivas quanto omissivas, sendo cristalina a objetificação da responsabilidade Estatal.

Ademais, ainda dentro do âmbito da teoria do risco integral administrativo, há uma vasta divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da responsabilização da administração pública nas hipóteses de danos nucleares. A Lei 6.453/77, em seu art. 4º ao tecer acerca da responsabilidade civil por danos nucleares, definiu que, independente, da existência de culpa, a reparação pelo dano será atribuída à pessoa jurídica autorizada para operar a instalação nuclear, de modo a admitir a teoria objetiva.

Contudo, em seu art. 8º dispõe que, o operador não responderá pela reparação do dano nas hipóteses do acidente nuclear ter sido motivado por conflito armado, hostilidades, guerras civis, insurreição ou excepcional fato da natureza. Ocorre que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o referido dispositivo perdeu a sua eficácia, uma vez que, em seu artigo 21, inciso XXIII, item “d”, estabeleceu que, independente da culpa, todos os danos nucleares seriam de responsabilidade do Estado, adotando a teoria objetiva, não admitindo qualquer excludente de responsabilização civil, conforme dispunha o art. 8º Lei 6.453/77.

Em relação à responsabilidade civil pelos danos causados por atividades nucleares, será aferida pelo sistema da responsabilidade objetiva, conforme preceitua o artigo 21, XXIII, d, da Constituição Federal. Com isso, consagraram-se a inexistência de qualquer tipo de exclusão da responsabilidade (incluindo caso fortuito ou força maior), a ausência de limitação no tocante ao valor da indenização e a solidariedade da responsabilidade. (Fiorillo, 2006, p.204). Entretanto, há a corrente doutrinária divergente que compreende que a Constituição Federal em seu art. 21, XXIII, “d”, adotou a teoria do risco integral, pois ao traçar o paralelo entre este dispositivo e o art. 37, §6º do referido conjunto normativo, afastou o questionamento acerca da culpa, sendo ela do Estado, da vítima e/ou evento natural alheio.

O doutrinador Sérgio Cavalieri Filho (2020) justifica que, a Constituição, em seu art. 21, XXIII, letra “c” adotou, de fato, a teoria da responsabilidade do risco integral, visto que, caso a

hipótese de dano nuclear fosse abrangida pela teoria objetiva, conforme estabelece o art. 37, § 6º, não haveria a necessidade da elaboração normativa da situação excepcional. Inclusive, esta corrente doutrinária destaca que, ao tornar-se signatário da Convenção de Viena, o Brasil promulgou em seu Decreto 911 de 1.993, no art. 4º, item 3 “a”, a possibilidade de não promover a responsabilidade civil do operador, nas hipóteses previstas no art. 8º da Lei 6.453/77. Entretanto, a hipótese da responsabilidade integral da Administração apenas se respalda em situações excepcionais e especificadas textualmente, porquanto a vigorar como regra, a teoria da responsabilidade objetiva.

3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO LEGISLADOR

3.1 O Estado Legislador e a sua função

A Constituição Federal vigente estabeleceu no artigo 59 e incisos, que o Poder Legislativo possui como competência a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções e medidas provisórias. Ressalta-se que, esta última competência abrange também o Poder Executivo que excepcionalmente possui a capacidade de legislar.

É evidente que, mesmo ocorrendo a tradicional tripartição dos poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - as funções exercidas por cada, não possuem exclusividade integral, podendo também lhes ser atribuídas atípicas funções previstas no texto constitucional. Neste sentido, explicita Alexandre de Moraes:

Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura. (MORAES, 2001, p.369).

Tais funções atípicas ora mencionadas podem ser observadas na Carta Maior, em seu artigo 96, II, “b”, que estabelece exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça a competência de propor ao Poder Legislativo a criação e encerramento de cargos e a remuneração atribuída aos seus servidores auxiliares e de seus juízos vinculados.

Visualiza-se de fulcral relevância o entendimento de que, conforme dispõe o artigo 59 da Constituição Federal, não são todos os atos provenientes do Poder Legislativo que possuem

caráter geral e abstrato, como exemplo os decretos legislativos e as resoluções, estes que possuem características individuais e concretas, sendo fundamentais para a execução constitucional do conjunto normativo vigente.

Entretanto, para a finalidade de responsabilização do Estado por atos legislativos, é vulgar o entendimento doutrinário e jurisprudencial a ideia de que o ato legislativo é aquele que possui o caráter inovador, atribuído o caráter geral e abstrato, oriundos de um corpo de representantes políticos.

Há situações de aplicação da responsabilidade civil do Estado Legislador em que não há a produção do ato legislativo propriamente dito, como exemplo, o Poder Executivo, ao adotar o seu caráter legislativo, realiza a expedição de regulamentos genéricos e abstratos, sendo assimilado ao conceito próprio de lei. Ocorrendo, então, a tendenciosa assimilação da responsabilidade tanto da lei quanto a de regulamentos, conforme dispõe José Cretella Júnior:

Regulamento não é lei. É ato administrativo geral, destinado a facilitar a aplicação da lei, devendo ser *secundum legem* e, jamais, *praeter legem* ou *contra legem*. Logo, forma um todo único indissociável, um conjunto com a lei, porque no Brasil não temos regulamento autônomo como em outros países. Por esses motivos, a generalidade da doutrina assimila o regulamento à lei e unifica a responsabilidade legal e a responsabilidade regulamentar, tratando-as conjuntamente. (CRETELLA JR. 1984, p. 174-185).

Não obstante, há de se ressaltar a dificuldade acerca da responsabilidade do Estado Legislador em examinar as características materiais do ato, pois, caso apresentem as classicamente inerentes às normas – a generalidade e a abstração – a aplicação da responsabilidade seria devidamente atribuída.

Contudo, ao não encontrar tais características, e estar diante de atos regulamentares, estes não serão equiparados às leis, e conseqüentemente, não possuirá o êxito na tentativa de responsabilização estatal. Ressalta-se que nesta hipótese, o prejuízo será reparado em eventual ação de regresso em face do agente pertencente ao Poder Executivo, sendo necessária a comprovação do dolo e culpa, na elaboração normativa, no caso de regulamento.

3.2 O Estado Legislador e a sua responsabilização cível

A responsabilização estatal decorrente da edição de atos normativos foi o último âmbito discutido dentro da responsabilidade do Estado. Tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o entendimento da irresponsabilidade do estado decorrente dos atos legislativos perdurou ao longo da história.

Pioneiramente, Léon Duguit (1930) defendeu a tese de que a teoria da irresponsabilidade deveria ser afastada também as hipóteses do Estado legislador, uma vez que, o próprio Estado é o responsável por todo o risco das suas atividades e seus eventuais acidentes, possibilitando a interpretação expansiva de que também se inclui os atos normativos.

A admissão da responsabilidade estatal por ato administrativo, conforme explicou Mota (1999), deu-se com o aresto *La Fleurette*, sentenciado pelo Conselho do Estado francês, em 1938, que determinou a reparação do Estado aos prejuízos causados ao particular em virtude da sua edição de ato legislativo em 1934.

O Conselho de Estado, ao analisar a lide, compreendeu que a produção da *La Fleurette* não atentava à saúde pública, e que não havia qualquer indício de que o legislador havia a intenção de penalizar a sociedade anônima, de modo a estabelecer que a coletividade deveria arcar os seus eventuais prejuízos proporcionados pelo ato legislativo, e condenando coercitivamente, assim, o Estado a reparar o particular por seus danos.

Atualmente, o desenvolvimento acerca da temática do presente capítulo permite o entendimento de que os países que adotam o controle de constitucionalidade em seu conjunto normativo possuem determinada tendência na admissão da responsabilização do Estado nas hipóteses de inconstitucionalidade normativa. Ressalta-se que os atos legais oriundos do Poder Constituinte Originário não são submetidos às hipóteses reparadoras de danos ao Estado, uma vez que é o próprio Poder que o cria.

A complexidade da busca de manter o equilíbrio entre a reparação ao particular e as finanças públicas, a limitação na atuação do Poder Legislativo e a ausência de qualquer decisão consolidada sobre a temática são os motivos que proporcionam a fragilidade em estabelecer a promoção da justiça, de forma claramente democrática.

Há a corrente doutrinária que defende a irresponsabilidade do Estado por ações do Poder Legislativo, uma vez que o referido Poder realiza as normas possuindo caráter geral e abstrato, sendo todas dirigidas em prol da sociedade. Assim, os danos, eventualmente, provocados por estas são iguais para todas as pessoas, uma vez que se submetem ao mesmo conjunto normativo, sendo inviável para o Estado responsabilizar-se pela sociedade, em geral.

Entretanto, não é incomum que um conjunto normativo não alcance seu caráter geral e abstrato, de modo a produzir efeitos em determinados grupos específicos, ocasionando, assim, a lesão de seus direitos.

A responsabilidade do Estado por atos legislativos é aplicada nas hipóteses das leis serem inconstitucionais; nos atos normativos do Poder Executivo com vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade; normas de efeitos concretos, sendo constitucionais ou não e a omissão no poder de legislar e regulamentar.

Destaca-se que, a responsabilidade Estatal por leis inconstitucionais tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo, está condicionada à declaração de vício pelo Supremo Tribunal Federal. Inclusive, nas normas inconstitucionais do Poder Executivo, também está condicionada à referida declaração quando forem ilegais, isto é, extrapolarem os limites de sua competência regulamentar.

Di Pietro (2019, pag. 1.480) ressalta que “Só que, no caso de ilegalidade, não há necessidade de prévia apreciação judicial. A indenização pode ser pleiteada, tendo por fundamento a ilegalidade do ato normativo do Poder Executivo ou dos entes reguladores.”.

Acerca das normas de efeitos concretos, a responsabilidade civil do Estado é admitida, pois, mesmo que sejam constitucionais ou não, elas proporcionam evento danoso para determinado grupo, e conseqüentemente, afastam às características inerentes aos atos normativos: a generalidade e a abstração.

4. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 8.429/92

4.1 Conceituação da Lei 8.429/92

As raízes do combate aos atos ímprobos além da responsabilização penal podem ser encontradas na Constituição do Império de 1824, conforme Luiz Eugenio Scarpino Jr cita, por meio do Sebastião Sérgio da Silveira (2010), a evolução constitucional acerca dos atos atentatórios à probidade administrativa.

Pioneiramente, a Constituição de 1891 apresentou o crime de responsabilidade nas hipóteses dos atos atentatórios à probidade administrativa. Em seguida, a Constituição de 1946 acrescentou ao admitir a possibilidade de sequestro e perdimento de bens nas hipóteses de enriquecimento ilícito.

A partir da atual Constituição vigente, em seu art. 37, §4º, é que os atos que contrariarem a moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência, resultariam em atos de

improbidade da Administração, de modo a estarem passíveis à perda da função pública, indisponibilidade de bens, suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da respectiva ação penal, conforme estabelece a Lei 8.429/92.

Derivado do latim *probitate*, o substantivo “probidade” relaciona-se com à honestidade e à integridade. No sentido oposto, o *improbitate* associa-se à imoralidade, desonestidade. Cármem Lúcia Antunes Rocha (2000), leciona que a probidade administrativa “conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito”.

Acerca da definição da improbidade administrativa, nos deparamos com a divergência doutrinária. A primeira corrente defende que a probidade é a concretização normativa do princípio administrativo: a moralidade. Já a corrente divergente, apresenta a tese de que a moralidade nada mais é que o princípio constitucional, e ao realizar atos ímprobos, o sujeito estaria violando a própria Constituição Federal.

Ressalta, Daniel Amorim Assumpção Neves, acerca da abrangência da conceituação do termo improbidade administrativa:

O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade. (NEVES, 2020, p.28)

Salienta-se a necessidade de não associar erroneamente a improbidade administrativa com a mera ilegalidade, sendo esta destituída da intenção do autor. Ao debater a improbidade, deve-se compreender que, segundo Neves (2020, p.30), “a improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave)”. Assim, a demonstração da má-fé, não se limitando à ilegalidade e a lesão dos bens, torna-se imprescindível para a sua caracterização.

Acerca da amplitude do conceito normativo de improbidade administrativa, este se traduz, inclusive, em seus dispositivos que compõem a referida Lei, em especial nos arts. 9, 10 e 11, ao disporem sobre quais atos são considerados ímprobos, havendo a diferenciação entre quais importariam no enriquecimento ilícito, dano ao erário e/ou lesão aos princípios administrativos.

Ocorre que, a referida amplitude ocorreu de maneira demasiada, abrangendo, de maneira genérica, grande parte dos atos ou omissões realizadas pelos agentes públicos, inclusive, dispondo sobre a independência da culpa ou dolo, para se enquadrar na norma disposta pelo

legislador. Restando, assim, evidente, o anseio punitivo Estatal em penalizar os seus agentes por práticas que ocasionem atos ímprobos, ainda que estes não resultem em uma beneficiação direta ao agente.

4.2 Atos legislativos e a Lei 8.429/92

O Poder Legislativo, assim como os demais Poderes, está em rendimento total à obediência aos comandos estabelecidos no texto constitucional, implicando assim, na averiguação da atividade legislativa em consonância aos comandos constitucionais.

Emerson Garcia (2013) possui a tese de que, a averiguação constitucional da norma deveria ser o primeiro passo para a identificação de ato ímprobo do legislador e quais agentes que possuem a sua autoria. Após a identificação da inconstitucionalidade normativa, a cada caso concreto seria analisada a motivação por trás da edição do texto legal. E só depois destes dois elementos, é que, se a norma fosse absolutamente dispensável, dissociada do interesse público, e que demonstrasse o benefício próprio, seria considerada a improbidade do agente público.

A partir da referida tese, é notória a relação entre a ação legislativa e as normas constitucionais, uma vez que, quando a primeira é decorrente de algum ato ímprobo, ela certamente lesará os preceitos constitucionais. Neste sentido, anota Marcelo Figueiredo:

“constata-se que a violação ao princípio da moralidade surge, essencialmente, quando a autoridade (administrativa, legislativa ou judiciária) desvia-se dos comandos expressos ou implícitos contidos no ordenamento jurídico, notadamente nos princípios constitucionais. Essa a razão por que a constatação da violação ao princípio da moralidade normalmente vem associada à violação a outros princípios constitucionais, como, v.g., a legalidade, a isonomia, a publicidade, a impessoalidade etc. Isso não significa que o princípio da moralidade não possa por si só ser a causa do vício impugnado” (FIGUEIREDO, 2003, p.47)

É importante destacar que, a imunidade parlamentar refere-se à inviolabilidade civil e penal por suas opiniões e votos, conforme dispõe os arts. 27, §1º, 29, inciso VIII, 32§1º e o 53, uma vez que é pressuposta a relação entre tais atos e a execução da função legislativa. Assim, não há no que se aplicar a improbidade administrativa em tais funções específicas, mas nas demais ações ou omissões do Legislativo a sua aplicabilidade é válida.

A perda do mandato parlamentar não pode ser aplicada, em princípio nas ações de improbidade, visto que a referida sanção só pode ser aplicada aos Senadores e Deputados

Federais por meio da decisão do Senado e da Câmara dos Deputados, conforme estabelece o art. 55, §2º e 3º da Constituição. Acerca dos Deputados Estaduais, a competência para a aplicação da perda do mandato é da respectiva Assembleia Legislativa, assim dispõe o art. 27, §1º da CF.

No que tange os Vereadores, por ausência de previsão normativa constitucional, os seus mandatos podem ser retirados a partir da decisão judicial proferida na própria ação de improbidade, além dos demais danos causados que podem apresentar como penalidade o ressarcimento ao erário, reparação do dano causado, ou até mesmo a suspensão dos seus direitos políticos.

Não obstante o reconhecimento do avanço jurídico social da aplicação da Lei de Improbidade, em sentido oposto, a inovação legislativa em buscar penalizar os seus agentes, e consequentemente, promover o funcionamento da máquina pública fundamentada nos princípios constitucionais e consequentemente, a sua produção célere e efetiva, de fato, merece a atribuição de seus feitos, entretanto, ainda é passível de críticas pela expansão normativa realizada pelo Legislador.

Pragmaticamente, não é de incomum nos depararmos com situações em que o agente público, em especial, membro do Poder Legislativo, possui o seu ato enquadrado nas tipificações legais, ainda que não seja visualizada a má-fé ou o dolo no seu ato. Ao analisarmos o Recurso Especial nº 1.375.840 – MA, o Ministro Relator Og Fernandes reconheceu a inocência do vereador julgado, uma vez que, nos próprios autos, o servidor expressou a ausência de conhecimento da improbidade em seu ato, e acrescentou, que restituiria o montante utilizado por ele ao erário – entretanto, ainda sim foi reconhecida a sua responsabilização, mantendo a condenação proferida nos demais Tribunais.

Paralelamente, há as situações em que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em atos legislativos pode ser observada de maneira justa e coerente com as condutas criminosas praticadas pelos agentes, como é o caso, publicado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo⁷, em julho de 2012, do prefeito e dos vereadores do Município de Garça, Estado de São Paulo que, compactuaram para o aumento no número de cargos comissionados, por meio de

⁷ Ministério Público do Estado de São Paulo, “MP ajuíza ação por improbidade contra prefeito e 7 vereadores de Garça”, julho de 2012, Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2011/julho_2011/MP%20aju%C3%A7a%20a%C3%A7%C3%A3o%20por%20improbidade%20contra%20prefeito%20e%207%20vereadores%20de%20Gar%C3%A7a . Acesso em 13 de julho de 2020.

projetos de Lei, a fim de favorecerem os seus conhecidos e familiares, restando evidente o seu ato improbo, uma vez que houve clara deturpação ao princípio da legalidade, com nítido desvio de finalidade, conquanto tenha havido um uso abusivo do poder legislativo para satisfação de interesse pessoal.

Nítido assim que a responsabilização por improbidade administrativa envolve a categorização do elemento subjetivo do tipo, consistente em dolo, em que parlamentar se vale das prerrogativas constitucionais, para, em desvio de finalidade, trazer benefícios ou atingir objetivos contrários ao interesse público, para satisfazer interesse próprio ou de terceiros. Identifica-se que eventual ato de improbidade não pode advir como consequência de voto, gesto ou opinião em si, mas o seu uso deturpado em que fique constatada a violação a princípios da Administração, na intenção de trazer danos ao erário ou de gerar enriquecimento ilícito de terceiro.

Maior desafio seria de gerar a categorização legal quanto a possibilidade de se condenarem por improbidade por dano ao erário apenas por culpa; porém, para os devidos fins de atividade-parlamentar, identificamos que é necessária a demonstração da intenção ilícita, o que é incompatível com a caracterização da culpa como ato de negligência, imperícia ou imprudência. Outrossim, permita-se até aprofundar cenários - imagine-se uma hipótese em que um parecer jurídico ou da Comissão de Constituição de Justiça aponte uma certa direção quanto à possibilidade de um ato em votação acarretar em dano ao erário e, mesmo assim, o parlamentar vota contrariamente à indicação dos órgãos especializados, por questões políticas: ainda assim, afigura-se a proteção constitucional quanto à inviabilidade parlamentar, nesta leitura particular aqui trazida. Explica-se que a imunidade deva ser rompida no abuso, no ardil, na intenção ilícita e não por conta de escolhas duvidosas que possam ser caracterizadas por um subjacente interesse público de acordo com a visão parlamentar. Há, portanto, que se assegurar as prerrogativas do mandato, até para que erros – desde que não evitados de má-fé possam ser praticados, sob pena de gerar-se um cerceamento das potencialidades constitucionais no exercício legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca da responsabilidade civil do Estado, é pacífico que, atualmente, a teoria aplicada pelo ordenamento brasileiro é a objetiva, em que exige do lesado apenas a demonstração do dano e o nexo de causalidade entre este e o fato ocorrido. Inclusive, admite-se o direito de regresso do Estado em face do agente causador do dano ao lesado. Porém, conforme discuti-

se no presente trabalho, há inúmeras divergências doutrinárias acerca das hipóteses de sua aplicação, e de maneira excepcional, a aplicação de novas teorias sob a admitida pela Constituição Federal.

Em especial, na seara da responsabilização do Estado Legislativo, os atos normativos, os quais contrariam os preceitos fundamentais de abstração e generalidade, produzem efeitos lesivos que provocam danos ao particular, ocorrendo um certo conflito entre o dever indenizador e as finanças estatais, visto a inviabilidade de ressarcimento do coletivo, em caráter *lato sensu*.

Os atos normativos que provocam a lesão ao particular ou determinado grupo específico podem ser oriundos do simples equívoco legislativo.

Nem tudo o que é irregular, inconstitucional ou até lesivo em sede de atos legislativos passíveis de atrair a responsabilidade civil do Estado pode ser considerado como ímprobo para fins de responsabilização pessoal do parlamentar.

Ocorre que, tais situações ausentam a caracterização específica do delito praticado, sendo impassível a aplicação justa de sua tipificação, uma vez que, todos os atos ímprobos partem do pressuposto da quebra dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

Inclusive, a ausência de delimitações reais e específicas fazem emergir um Estado com resquícios da aplicação da pioneira teoria da irresponsabilidade perante aos danos ocasionados por seus agentes, entretanto, atualmente, observa-se a inovação ao referido comportamento estatal de buscar, quando possível, responsabilizar os seus próprios agentes por possíveis danos à coletividade, se isentando de possível responsabilização e atribuindo a estes a penalização incondicionada.

Admite-se em certas hipóteses a responsabilização do Estado, já em outras passível de responsabilização direta de seus agentes parlamentares.

Nem tudo que é ilegal é ímprobo. Nem toda inconstitucionalidade ou ilegalidade que tenha trazido prejuízo ou dano a outrem importa em ato tipificável de improbidade administrativa. A assunção na seara da improbidade administrativa não pode servir como ferramenta odiosa na contenção das prerrogativas constitucionais dos parlamentares: de outra banda, a lei não pode salvaguardar o abuso, a má-fé, a intenção ilícita, o dolo, que importe em violação à moralidade. Neste quesito é que se propõe a perspectiva de responsabilização pessoal do legislador à luz dos atos de improbidade administrativa em hipóteses estreitas, mas que não

pode ser olvidada como ferramenta de controle contra agentes que efetivamente atentem contra as finalidades, maculando o mandato por atuação errante ao esperado pela Constituição.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de Controle da Administração Pública e a Responsabilidade do Estado.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009
- BACELLAR, Romeu Felipe Filho. Direito Administrativo e o Novo Código Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2007
- BAPTISTA, Silvio Neves. Teoria geral do dano: de acordo com o novo Código Civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2003
- CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do Estado. 3. Ed. São Paulo: RT, 2007
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 996.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de Direito Administrativo. Vol 1. São Paulo – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955
- CRETELLA, José Junior. O Estado e a Obrigação de Indenizar. São Paulo: Saraiva, 1980
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009
- DIAS, José de Aguiar. Da responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Forense, 1797. Vol 1.
- DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. Vol 7. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010
- DURKHEIM, Émile. De la division du travail social. 7.ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.
- FIGUEIREDO, Marcelo. O controle da moralidade na constituição, 1ª ed. São Paulo. Malheiros.
- FILHO, Sérgio Cavalieri. Programa de responsabilidade civil. 14. Ed. São Paulo. Atlas, 2020.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 19. São Paulo. Ed. Saraiva. 2019.
- JUNIOR, Luiz Eugênio Scarpino. Moralidade eleitoral e juristocracia: análise crítica da Lei da ficha limpa (lei complementar n. 135/2010) – São Paulo: Lumen Juris, 2016.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibição administrativa. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 248;

- MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 35. Ed. (Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho). São Paulo: Malheiros, 2009.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado. Revista Forense, Rio de Janeiro, n 86, v. 311, ago/set. 1990.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000, p. 920.
- SANTOS, Eliana Bueno de Miranda. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. São Paulo: SRS Editora, 2008.
- SILVA, de Plácido e. Vocabulário Jurídico. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001
- SILVA, Juary C. A responsabilidade do Estado por atos judiciais e legislativos: teoria da responsabilidade unitária do poder público. São Paulo: Saraiva, 1985.

Submetido em 22.09.2021

Aceito em 18.10.2021