

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Especialização em Direito do Estado

**Alterações à responsabilidade civil do agente público promovidas por meio do
art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, acrescido pela Lei nº 13.655, de 2018**

Marcelo Puccini Caminha Filho

Porto Alegre
2018

Marcelo Puccini Caminha Filho

Alterações à responsabilidade civil do agente público promovidas por meio do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, acrescido pela Lei nº 13.655, de 2018

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito de Estado conferido pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini.

Porto Alegre

2018

AGRADECIMENTOS

Sou profundamente grato ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini, por ter despertado em mim o interesse pelo Direito Administrativo com suas brilhantes aulas – o que pode ser dito sem incorrer em hipérbole; aos meus pais, por nunca medirem esforços para propiciar o melhor aos seus filhos, por ouvirem e tratarem com seriedade todas as minhas ideias, mesmo as que não merecem; e à minha parceira, por sempre caminhar ao meu lado, qualquer que seja o destino, e por ser para mim sempre como o farol do mais abrigado porto, cuja mera visão é capaz de acalmar meu espírito.

RESUMO

Em 2018, a Presidência da República sancionou, com vetos, o projeto que se tornou a Lei nº 13.655, a qual acrescentou 10 (dez) artigos ao Decreto-Lei nº 4.657, de 1942. As alterações foram promovidas com o intuito de reforçar a segurança jurídica, especialmente no aspecto previsibilidade, das relações do Estado com os particulares e os agentes públicos. No tocante a estes, o art. 28 do diploma foi concebido com a pretensão de restringir o alcance de sua responsabilização, com implicações em diversos ramos jurídicos. A intenção que subjaz a esse trabalho é compreender, em linhas gerais, o impacto desse dispositivo legal e dar-lhe uma interpretação em consonância com o Direito, com a jurisprudência e com a legislação pertinente.

Palavras-chave: Responsabilidade. Civil. Estado. Agente público.

ABSTRACT

In the year 2018, the Presidency sanctioned, with vetoes, the bill that became Law nº 13.655, which added 10 (ten) articles to the Law-Decree nº 4.657, of 1942. The amendments were issued with the aim of strengthening legal certainty, especially in terms of predictability, of the State's relations with individuals and public servants. With regard to these, article 28 of the new law was conceived with the intention of restricting the scope of their responsibility, with implications in several branches of Law. The intention behind this work is to understand, in general terms, the impact of this legal provision and to give it an interpretation in line with the Law, with jurisprudence and with the relevant legislation.

Key-Words: Accountability. Civil. State. Public servant.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. Responsabilização civil do agente público antes da Lei nº 13.655 de 2018.....	2
1.1. Responsabilidade do agente público no plano constitucional.....	2
1.2. Definição de agente público.....	4
1.3. Requisitos necessários para a responsabilização civil do agente público.....	8
1.3.1. Conduta humana juridicamente relevante que cause dano a terceiro.....	9
1.3.2. Nexo de causalidade com a atuação do agente na qualidade de representante do Estado ou de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.....	9
1.3.3. Culpa ou dolo	10
1.3.4. Prévia responsabilização do Estado.....	11
1.3.5. Antijuridicidade da conduta.....	14
1.4. Legitimidade passiva.....	15
1.5. O princípio da impessoalidade.....	16
1.5.1. Impessoalidade em sentido amplo.....	16
1.5.2. Impessoalidade na perspectiva do administrado.....	20
1.5.3. Impessoalidade na perspectiva do administrador.....	20
2. O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, acrescido pela Lei nº 13.655, de 2018.....	25
2.1. Destinatário da norma.....	26
2.2. Natureza da responsabilidade.....	28
2.3. Âmbito de incidência da norma.....	29
2.4. Interpretação conforme a Constituição.....	33
CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

INTRODUÇÃO

Em 2014, 11,93 em cada 100 trabalhadores brasileiros eram servidores ou empregados públicos¹. Em números absolutos, na esfera federal, são em torno de 635 mil servidores² e um número incerto de agentes públicos. Em um país onde tantas pessoas dependem do Estado para a sua subsistência, alterações legislativas, ou mesmo interpretativas, no regime jurídico dos agentes estatais adquirem um relevo único.

A Lei nº 13.655, publicada em 26 de abril de 2018, acrescentou 10 (dez) artigos ao Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 – a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O novo diploma possui um tom marcado que permite identificar um nítido posicionamento do legislador no sentido de conferir maior segurança jurídica, especialmente previsibilidade, às relações jurídicas do Estado com seus agentes e com os particulares. O art. 28 promove alterações no regime de responsabilização dos agentes públicos, provocando dúvidas quanto à sua validade, ao seu alcance e ao impacto.

A intenção que impulsiona a produção deste estudo é a de compreender corretamente o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, dando-lhe uma interpretação conforme o Direito, a jurisprudência e a doutrina. Utilizar-se-á os métodos analítico e dialético, mediante o confronto de argumentos, a análise de precedentes e da produção doutrinária.

¹ <http://www.oecd.org/latin-america/data/public-sector.htm>

² Hessel, Rosana. Apesar do discurso de austeridade, número de servidores públicos só cresce. Correio Brasiliense. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/08/25/internas_economia,620620/apesar-do-discurso-de-austeridade-numero-de-servidores-socresce.shtml>. Acesso em 04 de julho de 2018.

1. Responsabilização civil do agente público antes da Lei nº 13.655, de 2018

Topograficamente, as normas que disciplinam a responsabilidade civil dos agentes públicos estão distribuídas por diversos níveis normativos no ordenamento jurídico brasileiro. Há normas de estatura constitucional e normas infraconstitucionais, que demandam análise específica.

1.1. Responsabilidade do agente público no plano constitucional

No plano constitucional, a responsabilidade civil dos agentes públicos é um tema recorrente. Além do muito comentado § 6º do art. 37³, temos, em rol não exaustivo, o inc. II do § 8º do art. 37⁴, o § 1º do art. 74⁵, o inc. V do § 1º do art. 173⁶ e o § 1º do art. 236⁷, todos da CRFB. Muito embora tratem do mesmo assunto, essas disposições podem ser categorizadas em dois grupos distintos: as normas de competência e as de regência.

³ CRFB: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. [...]”

⁴ CRFB: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [...] II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; [...]”

⁵ CRFB: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. [...]”

⁶ CRFB: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [...] V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. [...]”

⁷ CRFB: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. [...]”

De competência são aquelas por meio das quais, como o nome indica, é conferido a alguém o poder de fazer algo — no caso, de legislar sobre a responsabilidade de agentes públicos. Paulo de Barros Carvalho define-a como a *aptidão de que são dotadas as pessoas políticas para expedir regras jurídicas, inovando o ordenamento positivo*.⁸ Enquadram-se nessa classe de normas o inc. II do § 8º do art. 37, o inc. V do art. 173 e o § 1º do art. 236, a título de exemplo. Todos esses dispositivos conferem a um ou mais entes federados a capacidade de editar normas válidas sobre a responsabilidade de algum agente público (respectivamente, dirigentes de agência executiva; administradores de empresas públicas ou sociedades de economia mista; e notários, oficiais de registro e seus prepostos).

As normas de regência, por sua vez, são aquelas por meio das quais o direito ou dever (no caso, a responsabilidade civil) é diretamente regulado. Não há uma delegação de poder, como ocorre pela via das de competência, que servem como fundamento de validade de outras normas — as quais, por sua vez, efetivamente regem comportamentos. São exemplos os já citados § 6º do art. 37 e § 1º do art. 74.

É possível que um dispositivo contenha, simultaneamente, normas de competência e de regência. São várias as ocorrências no texto constitucional, como a regra de que o imposto de renda e proventos de qualquer natureza será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei.⁹ Há uma norma que diretamente regula a instituição do imposto de renda, limitando o poder normativo do legislador ordinário, por meio da imposição de balizas à sua atuação (*e.g.*: não poderá a lei tributária estabelecer uma única alíquota para todos os contribuintes), e outra, que transfere a ele competência para ditar como serão aplicados esses critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. Em outras palavras, há uma delegação de poder ao legislador (tanto por força da expressão “na forma da lei”, quanto pela indefinição dos termos utilizados), que poderá atribuir ao imposto de renda, por exemplo, qualquer regime de progressividade que não seja evidentemente não-progressivo.

⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 217.

⁹ CRFB: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] III - renda e proventos de qualquer natureza; [...] § 2º O imposto previsto no inciso III: I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei; [...]”

Do exposto, é possível concluir que o constituinte cuidou diretamente da responsabilidade civil dos agentes públicos, ao estabelecer uma norma de regência que atua como regra geral. *Assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*, é o preceito da parte final do § 6º do art. 37¹⁰ da CRFB. Na generalidade dos casos, essa será a prescrição aplicável aos ilícitos civis praticados pelos agentes públicos, a qual só será afastada se a situação fática atrair a incidência de outra norma de regência¹¹, de equivalente estatura jurídica. Convém salientar que as normas desse dispositivo contêm os direitos fundamentais do cidadão de não ser lesado pelo Estado e, caso seja, de ser reparado pelos danos sofridos, e, como tal, são de eficácia plena, autoaplicáveis¹².

1.2. Definição de agente público

Definir precisamente quem são os “agentes públicos” é o primeiro passo para identificar quais normas são aplicáveis a eles. Para JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, são *o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado, a qual pode ser [...] remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica*¹³. A legislação também abriga um conceito próprio, para efeito de submissão às sanções decorrentes de improbidade administrativa, similar ao desenvolvido pela doutrina, nos arts 1º e 2º da Lei nº 8.429, de 1992, a seguir transcritos:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que

¹⁰ Ver nota de rodapé nº 3 supra.

¹¹ A título de exemplo, a aplicação do art. 74, § 1º, implicaria responsabilização solidária do agente público, em oposição à regressiva, estabelecida pelo § 6º do art. 37, ambos da CRFB.

¹² GOMES, Ana Cláudia Nascimento. Comentário ao artigo 37, parágrafo sexto. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 908.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017. p. 629.

receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO, a categoria engloba *toda pessoa que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado*¹⁴. Inclui nessa qualificação, além dos sujeitos que integram a estrutura estatal, aqueles vinculados à iniciativa privada que atuam exercendo competência estatal, como os delegatários de serviços públicos e, até mesmo, os agentes de fato (ou seja, que nenhuma relação jurídica possuem com Estado). CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO enfatiza que o agente público somente o é durante o efetivo desempenho de funções estatais¹⁵.

Agente público é uma categoria de grande abrangência, que engloba todos aqueles que exercem função em nome do Estado. É o gênero do qual são espécies o servidor público¹⁶, o agente político¹⁷, o militar¹⁸, o particular em colaboração com

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 879.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 121.

¹⁶ Servidor público é "[...] uma pessoa física que atua como órgão de uma pessoa jurídica de direito público mediante vínculo jurídico de direito público, caracterizado pela investidura em posição jurídica criada por lei, pela ausência de função política, pela ausência de integração em corporações militares e pela remuneração proveniente dos cofres públicos." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 909). São regidos, na esfera federal, pela Lei nº 8.112, de 1990.

¹⁷ Agente políticos são "[...] aqueles investidos das competências políticas fundamentais [...]", segundo MARÇAL JUSTEN FILHO (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 891) ou "[...] os titulares dos cargos estruturais à organização política do País [...]", na acepção de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que os acomoda em um rol taxativo: "[...] o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores." O autor ainda explica que "[...] o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade

o Poder Público¹⁹, o empregado público²⁰, os delegatários de serviço público e o agente de fato²¹, em uma das categorizações possíveis.

Tendo esses conceitos claros, é possível constatar que a utilização de uma ou de outra terminologia na redação dos dispositivos legais possui profundas consequências práticas, reduzindo ou expandindo o âmbito de aplicação das normas subjacentes. O § 6º do art. 37 da CRFB²² foi dotado de uma expressão com alto grau de abrangência: agentes do Estado. Ao estabelecer que (1) as pessoas jurídicas de direito público e (2) as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos causados por seus agentes, o constituinte instituiu um regime de responsabilização objetiva²³ decorrente de atos de dois grupos distintos: o dos (1) agentes públicos (no caso, vinculados diretamente ao Estado, vale dizer, à Administração Direta ou a entidade integrante da Administração Indireta) e o dos (2) agentes privados que agem em nome e a mando das pessoas

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 123).

¹⁸ Agentes militares são "[...] os integrantes dos órgãos estatais investidos de funções de coação física, estruturados de modo permanente para o desempenho de atividades de força e violência, na defesa da soberania nacional e da segurança interna.", conforme dispõe MARÇAL JUSTEN FILHO (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 899).

¹⁹ Agentes particulares colaboradores são aqueles que "[...] embora particulares, executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado." Esses indivíduos podem ser remunerados ou não, e são exemplos os jurados, os mesários e os registradores e notários (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017. p. 629).

²⁰ Empregado público é "[...] a pessoa física que desempenha função de órgão no âmbito de pessoa estatal com personalidade de direito público, submetida ao regime de direito do trabalho, com as modificações próprias do regime de direito público." (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1.064).

²¹ Agentes de fato são aqueles que "[...] mesmo sem ter uma investidura normal e regular, executam uma função pública em nome do Estado." O seu "desempenho da função pública deriva de situação excepcional, sem prévio enquadramento legal [...]". O exemplo típico é o servidor que foi investido sem aprovação em certame público ou por nomeação irregular (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017. p. 633-634).

²² Ver nota de rodapé nº 3 supra.

²³ MARÇAL JUSTEN FILHO adverte que a responsabilidade civil do Estado não é propriamente objetiva, mas que há uma presunção de culpabilidade derivada da existência de um dever de diligência especial. Na prática, isso significa que a comprovação de culpa vítima elide parcialmente a responsabilidade estatal (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1.409).

jurídicas privadas prestadoras de serviços públicos. Esta categoria, vale dizer, é incluída por alguns autores dentro do conceito de agentes públicos²⁴.

A norma extraída da conjugação dos arts. 121 e 122 da Lei nº 8.112, de 1990²⁵, ao contrário, desfruta de uma construção redacional restritiva, perceptível pelo uso do termo “servidor”. Assim, é fácil constatar que o destinatário dessa prescrição legal é apenas uma categoria dentre todas que compõem a classe dos agentes públicos.

A distinção torna-se relevante no contexto da responsabilização civil, na medida em que os alguns tipos de agentes estão submetidos a diferentes normas de conduta e de regência. Apesar de o § 6º do art. 37 da CRFB²⁶ possuir uma aplicabilidade pretensamente geral, certos agentes públicos estão, cumulativa ou mesmo alternativamente, vinculados a outras disposições legais ou constitucionais.

A título de exemplo, os notários, registradores e seus prepostos gozam de tratamento diferenciado, em virtude de uma exceção prevista no texto constitucional. O § 1º do art. 236²⁷ da CRFB retira esses destinatários da esfera de incidência da norma do § 6º do art. 37²⁸, do mesmo diploma normativo, e transfere ao legislador o poder-dever de disciplinar a responsabilidade civil desses particulares que colaboram com o Poder Público. O resultado é um regramento ainda mais rigoroso conferido a essa classe, consubstanciado na responsabilização civil por atos culposos ou dolosos, praticados pessoalmente ou por intermédio de prepostos, por

²⁴ Por exemplo, José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017. p. 629).

²⁵ Lei nº 8.112, de 1990: “Art. 121 O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições” e “Art. 122 A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. § 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial. § 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva. § 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.”

²⁶ Ver nota de rodapé nº 3 supra.

²⁷ Ver nota de rodapé nº 7 supra.

²⁸ Ver nota de rodapé nº 3 supra.

força do art. 22 da Lei nº 8.935, de 1994.²⁹ Responsabilidade subjetiva, porém que transcende a pessoa do agente.

1.3. Requisitos necessários para a responsabilização civil do agente público

A responsabilização civil do agente público só pode ocorrer na presença de determinados pressupostos, os quais variam a depender da norma de regência aplicável. Como já referido, a grande maioria dessas pessoas tem seu regime de responsabilidade orientado pela segunda parte do § 6º do art. 37 da CRFB, que incide quando da ocorrência de (1) conduta humana com relevância jurídica que cause dano a terceiro, que tenha (2) nexo de causalidade com a atuação do agente na qualidade de representante do Estado, em que haja (3) culpa ou dolo e (4) prévia responsabilização do Estado, sendo esses os elementos expressos e é implícito a (5) ilicitude da conduta.

Esses requisitos nem sempre serão imprescindíveis, como adiantado. Em alguns dos casos, a legislação pode suprimir ou adicionar algum deles, como era o caso da Lei nº 8.935, de 1994, que previa a responsabilização objetiva dos notários e registradores³⁰ até a sua alteração pela Lei 13.286, de 2016³¹. Outro caso, a depender da concepção de agente público adotada, é o das concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Assumindo que se enquadram na categoria, a regra que disciplina sua responsabilidade civil não é a da parte final do § 6º do art. 37 da CRFB ([...] *assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*), mas a do seu início: *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. A conclusão é a de que,*

²⁹ Lei nº 8.935, de 1994: "Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso."

³⁰ Lei nº 8.935, de 1994: "Art. 22. Os notários e oficiais de registro, temporários ou permanentes, responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, inclusive pelos relacionados a direitos e encargos trabalhistas, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos."

³¹ Lei nº 8.935, de 1994: "Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)."

nesse caso, a responsabilidade é objetiva e é dispensável a responsabilização do Estado, pois esse não integra a equação.

1.3.1. Conduta humana juridicamente relevante que cause dano a terceiro

A responsabilização do agente público pressupõe que tenha havido um agir ou um não agir humano (no caso, da pessoa física que detém essa condição), com relevância jurídica, que cause dano a terceiro. O requisito da conduta humana é decorrência lógica da condição do dano ter sido causado pelo agente. Como pessoa física, a atuação comissiva ou omissiva do agente estatal é, por natureza, uma conduta humana. A imposição de expressão jurídica do ato advém da qualidade de consequência jurídica ostentada pela responsabilização. Como tal, a sua caracterização depende da ocorrência de uma situação fática com efeitos jurídicos, ou seja, que tenha importância no mundo jurídico. Os atos não jurídicos são meros atos – não possuem carga jurídica, não geram direitos, tampouco deveres. É a diferença entre acariciar as pétalas de uma flor ameaçada (ato sem implicações jurídicas) e arrancá-la do solo (ato com potenciais efeitos civis e penais). A exigência do dano, por fim, está expressa na redação do artigo, o qual dispõe que a responsabilização terá por objeto os *danos que seus agentes* (das pessoas jurídicas de direito público e das delegatárias de serviço público), *nessa qualidade, causarem*.

1.3.2. Nexo de causalidade com a atuação do agente na qualidade de representante do Estado ou de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público

Nexo de causalidade é um requisito típico da responsabilização civil extracontratual³², e isso não é mera coincidência. A sua razão de ser deriva de um pressuposto lógico: ninguém pode responder por um dano quando não há relação de causa e efeito deste com uma ação omissiva ou comissiva sua. Há exceções,

³² A responsabilidade extracontratual, também conhecida como aquiliana, tem seu precedente histórico na Lex Aquilia do Direito Romano. Decorre da violação de direito de outrem e tem por objetivo o restabelecimento do equilíbrio, ou seja, do estado patrimonial original, perturbado pelo ato ilícito de terceiro (GOMES, Ana Cláudia Nascimento. Comentário ao artigo 37, parágrafo sexto. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 916).

certamente, mas essas situam-se nos âmbitos das responsabilidades civis contratual ou legal, como a da seguradora que se obriga a indenizar prejuízo causado por terceiro ou pela natureza, ou a do proprietário que adquire imóvel no qual houve dano ambiental pretérito. A regra é que só são imputáveis a alguém os danos por ele causados.

O nexó de causalidade, no caso da norma do § 6º do art. 37 da CRFB, possui uma qualificação. Não basta que o agente tenha causado o dano: é necessário que o tenha feito enquanto representante do Estado ou da delegatária. O atropelamento de um particular por um policial militar não gera a responsabilização do Estado se, por exemplo, o miliciano está de férias (ou seja, não está conduzindo veículo a serviço do Poder Público).

Essa condição origina de disposição expressa daquele artigo, consubstanciada nos termos “nessa qualidade”, que faz referência a “seus agentes” — ou seja, na qualidade de agentes do Estado ou do particular prestador de serviços públicos. Transcreve-se o parágrafo para visualização:

Art. 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.

Basta a interpretação literal do texto para compreender que o dano apto a gerar a responsabilização, nesse caso, é apenas o que for causado pelo agente na qualidade de agente — isto é, no exercício de função estatal. Quando o agente despe-se do atributo de agente estatal e age como particular, seus atos não implicam encargos ao Estado.

1.3.3. Culpa ou dolo

Excetuadas as hipóteses às quais a Constituição dá um tratamento diferenciado, a responsabilização do agente público, como regra, impescinde da existência do elemento subjetivo: culpa ou dolo. Essa exigência deriva de imposição

expressa do § 6º do art. 37 da CRFB, qual seja, *assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*.

Dolo é a intenção que conduz a conduta. Age com dolo aquele que conscientemente persegue o resultado. Já o agir ou não agir culposos é aquele em que não é pautado pelo desígnio do agente, mas por circunstância alheia ao seu intuito, porém atribuível a si – a negligência, a imperícia ou a imprudência. A locução *no caso de dolo ou culpa* condiciona a responsabilização, impedindo que uma situação fática que não comporte esses requisitos atraia a incidência da norma que prevê a responsabilidade civil regressiva.

1.3.4. Prévia responsabilização do Estado

A exigência de prévia responsabilização do Estado decorre da inclusão da locução *direito de regresso* na redação do § 6º do art. 37 da CRFB. Essa qualificação dada pelo constituinte significa que, ocorrido o evento danoso, não surge imediatamente um dever do agente de indenizar o Estado, muito menos o particular.

O direito que a Constituição confere ao lesado é o de ter seu prejuízo reparado pelo Estado, e não pelo agente. Satisfeita a pretensão do particular, nasce a do Poder Público de receber compensação do agente que agiu com culpa ou dolo.

Nesse sentido, Pontes de Miranda explica que, *no direito de regresso, o titular volta-se contra aquele por quem pagou*³³. É um direito que se diferencia da sub-rogação e da cessão de crédito, pois, como expõe o autor:

O sujeito passivo do direito de regresso deve e deixou de dever a alguém no instante a, a que se seguiu b, ou passou a dever desde b. Na cessão, não se deixou de dever, porque o cessionário substitui o cedente, e desde o momento de eficácia da cessão contra o devedor, que é o instante a, o cessionário é credor, porque o cedente deixou de o ser, sem qualquer solução de dívida. Na sub-rogação legal, há solução de dívida;

³³ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 471.

*e o titular insere-se como sujeito ativo: não há volta contra o devedor; há ida, em vez do sub-rogado. Por força da lei, os direitos, pretensões, ações e exceções são os mesmos. No direito de regresso, não: os direitos, pretensões, ações e exceções são novos, caminhando para o passado [...]*³⁴

Assim, tem-se que, ocorrido o dano, ocorre a subsunção do fato à norma da primeira parte do § 6º do art. 37 da CRFB, sendo criada uma pretensão originária de reparação contra o Estado ou contra a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. Apenas quando essa for satisfeita é que se poderá materializar, caso tenha havido culpa ou dolo do agente, pretensão regressiva.

Essa cláusula age como garantia tanto para o agente, que não será imediatamente demandado, quanto para a vítima, que é dispensada de comprovar a ocorrência do elemento e não se sujeita, em tese, ao risco de possuir um título executivo contra alguém insolvente.

A questão do momento formativo da pretensão de regresso não é de maior relevo no caso das delegatárias – surge quando do cumprimento efetivo da obrigação. Contudo, devido à submissão estatal ao regime de precatórios, desponta a dúvida: ocorre quando da condenação do Estado, da expedição do precatório ou do efetivo pagamento?

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem sendo construída no sentido de que o direito regressivo do Estado contra seu agente nasce com o efetivo desembolso da indenização na demanda originária. Nesse sentido, não basta a existência de título executivo judicial (ou seja, a condenação do Estado), para amparar a pretensão estatal de ressarcimento. São precedentes o agravo em recurso especial nº 687.492³⁵ e o recurso especial nº 328.391³⁶. Neste, consignou o Ministro Relator Paulo Medina em seu voto condutor, o qual se transcreve parcialmente:

³⁴ MIRANDA, Pontes de. Tratado de direito privado. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 472.

³⁵ AREsp nº 687.492/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJ 09/11/2017.

³⁶ REsp nº 328.391/DF, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/10/2002, DJ 02/12/2002, p. 274

A ação regressiva é ação civil que tem por finalidade uma reparação patrimonial. Assim, pode-se afirmar que "o direito de regresso condiciona-se à comprovação de dolo ou culpa do servidor ou agente na verificação do evento danoso; mas o seu exercício, à evidência, tem como pressuposto lógico a satisfação do pagamento da condenação à vítima do prejuízo (...)" (CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995). Com efeito, não há que se falar em ação regressiva sem o ocorrer de um dano patrimonial concreto e efetivo. A decisão judicial, transitada (sic) em julgado, nada obstante possa refletir num título executivo para o Estado cobrar valor pecuniário a que foi condenado satisfazer, somente vai alcançar o seu mister, se executada. Até então, embora o condenar já se faça evidente, não se pode falar em prejuízo a ser ressarcido, porquanto o credor tem a faculdade de não exercer o seu direito de cobrança e, nesta hipótese, nenhum dano haveria, para ser ressarcido ao Erário. O entender diferente propiciaria ao Poder Público a possibilidade de se valer da ação regressiva, ainda que não tivesse pago o quantum devido, em evidente apropriação ilícita e inobservância de preceito intrínseco à própria ação regressiva, consubstanciado na reparação de um prejuízo patrimonial.

Resta pendente o questionamento: basta a expedição de precatório ou é necessário o efetivo pagamento de indenização para que surja a pretensão ressarcitória do Estado? A pergunta ganha relevo quando levada em consideração a edição de sucessivas Emendas Constitucionais instituidoras de regimes especiais de pagamento³⁷ que postergam a quitação do estoque de precatórios. A resposta veio

³⁷ A Emenda Constitucional nº 62 de 2009, instituidora do chamado "regime especial de pagamento de precatórios", criou, por período de tempo restrito e delimitado, exceção à sistemática ordinária de pagamento de precatórios (inclusão na proposta orçamentária até 1º de julho e pagamento até o final do exercício seguinte). A referida alteração constitucional foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADIs nºs 4.357 e 4.425, cujos efeitos foram modulados para prorrogar a eficácia da emenda por 5 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2016. Posteriormente, foram editadas as emendas constitucionais nº 94, de 2016, e nº 99, de 2017, que alteraram o artigo 101 do ADCT, dando as seguintes redações: "Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)"

"Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva

com o julgamento do recurso especial nº 687.492³⁸, no qual se decidiu que a mera expedição de precatório não justificava a propositura de demanda contra o agente público buscando o ressarcimento, haja vista que não teria havido o necessário desembolso por parte do Estado. Constatou na ementa, a qual segue parcialmente transcrita:

7. Cinge a controvérsia em saber se a mera expedição de precatório, por si só, autoriza o ajuizamento de ação regressiva contra servidor que disparou, acidentalmente, arma de fogo contra colega de trabalho.

[...]

9. [...] Assim sendo, buscar o ente público o ressarcimento de valores que sequer despendeu importa em enriquecimento ilícito, já que o cumprimento de eventual título executivo judicial em desfavor de particulares ocorre notoriamente em velocidade muito superior que o atendimento da fila de precatórios, em especial quando se está diante de devedores particulares solventes.

Conclui-se, portanto, que a pretensão ressarcitória desponta com o cumprimento eficaz da obrigação do Estado para com o terceiro lesado.

1.3.5. Antijuridicidade da conduta

Enquanto a responsabilidade do Estado advém de atos ilícitos e lícitos, bastando a comprovação da causalidade entre fato e dano³⁹, a do agente público só materializa-se na presença de uma ação ou omissão em desconformidade com o ordenamento jurídico. A razão é lógica: o indivíduo que exerce função pública está vinculado, na sua atuação, à legalidade. É seu dever pautar o seu agir pelas normas legais, quer com elas concorde ou não. Portanto, quando age lícitamente, não o faz com culpa, mas de pleno direito. Se sobrevém dano desses atos, o defeito está na normatização, não na conduta do agente estatal. Assim, para a sua

administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)”

³⁸ Ver nota de rodapé nº 36 supra.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017. p. 594.

responsabilização, é imprescindível que haja o descumprimento de um dever jurídico.

1.4. Legitimidade passiva e denunciação da lide

Outra questão latente diz respeito à legitimidade passiva do agente público na demanda proposta pelo terceiro prejudicado contra o Estado. O Supremo Tribunal Federal vem se posicionando no sentido de que o terceiro lesado pode optar entre acionar diretamente o agente estatal⁴⁰, o Estado⁴¹ ou ambos⁴². A hipótese seria de litisconsórcio facultativo⁴³.

Admitindo-se por verdadeira as afirmativas de que (1) o direito do Estado é regressivo e (2) a pretensão estatal surge somente após sua condenação, expedição de precatório ou efetivo pagamento, não há como escapar da conclusão de que não há legitimidade processual do agente público na demanda do terceiro contra o Estado. A legitimidade é aferida com base na teoria da asserção, conforme jurisprudência majoritária, segundo a qual o parâmetro de confronto é a petição inicial.⁴⁴ No entanto, é possível o reconhecimento preliminar da ilegitimidade passiva daquele que foi apontado como réu quando for evidente que não há pretensão que embase a ação. Essa é a hipótese normativa em que se enquadra a situação fática do agente público que é demandado diretamente pelo terceiro lesado.

Da mesma forma, não havendo legitimidade, tampouco pretensão de regresso antes da satisfação da obrigação original, não se sustenta a intenção de denunciação da lide ao agente público. É certo que este deve participar do processo como informante ou testemunha e que pode pleitear seu ingresso como assistente

⁴⁰ Conforme RE 99214, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 22/03/1983, DJ 20-05-1983 PP-17058 EMENT VOL-01295-03 PP-00609 RTJ VOL-00106-03 PP-01182

⁴¹ Conforme RE 80873, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 19/09/1975, DJ 07-11-1975 PP-08221 EMENT VOL-01004-01 PP-00301)

⁴² Conforme REsp nº 1.325.862/PR, 4ª Turma, rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 05/09/2013, DJe 10/12/2013.

⁴³ GOMES, Ana Cláudia Nascimento. Comentário ao artigo 37, parágrafo sexto. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 916.

⁴⁴ Conforme AgInt no AREsp 966.393/RJ, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma, julgado em 07/02/2017, DJe 14/02/2017.

da defesa, mas a sua inclusão forçada no polo passivo carece de base normativa, bem como de pretensão que a fundamente.

1.5. O princípio da impessoalidade

A impessoalidade é uma norma (ou, mais precisamente, um conjunto de normas) que, frequentemente, tem sido trazida à equação da responsabilidade civil do agente público, geralmente como empecilho à sua caracterização. Consagrada como princípio regente da atuação da Administração Pública no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), integra o rol de dispositivos dos quais originam mais de uma norma, algumas decorrentes de interpretação literal e outras de difícil definição. Muito embora a sua acepção literal seja, à primeira vista, de fácil constatação, o seu exato conteúdo vem sendo diariamente construído pela jurisprudência, amparada pela doutrina, do que se conclui que é um conceito em plena evolução.

Tratando-se de princípio que possui diversos pontos de convergência com outros de mesma natureza, como a igualdade, a mais árdua tarefa no estudo da impessoalidade é delimitar seus significados independentes, ou seja, que não se confundem com as demais normas e que o distinguem como princípio autônomo.

1.5.1. Impessoalidade em sentido amplo

A impessoalidade está prevista no texto constitucional, no formato de princípio, em seu art. 37, *caput*⁴⁵. Segundo MAFFINI, esse princípio possui um conteúdo jurídico geral, do qual é possível depreender diversos significados, os quais devem ser compatibilizados em sua aplicação⁴⁶.

⁴⁵ CRFB: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]"

⁴⁶ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 44.

Impessoalidade, nos termos do verbete⁴⁷ extraído do Dicionário Michaelis⁴⁸, é a qualidade do que é impessoal. Este, por sua vez, é o *que não diz respeito a uma pessoa específica; geral* ou o *que não tem nem reflete quaisquer atributos individuais; anônimo*⁴⁹. Em uma interpretação literal e ampla, impessoalidade é o dever da Administração Pública de, na sua atuação, desconsiderar as características pessoais de cada administrado e de cada administrador⁵⁰. É uma imposição para que a ação administrativa seja objetiva, com o intuito de afastar a discriminação ou o favorecimento pessoal com o uso da máquina pública⁵¹. Afinal, se *todos são iguais perante a lei*⁵² e o Estado age pautado pela observância estrita à legalidade, logo, todos devem ser tratados isonomicamente na atuação estatal, posto que tenham características pessoais distintas.

Além do *caput* do art. 37, outros dispositivos constitucionais estabelecem regras que decorrem da aplicação concreta desse princípio⁵³. A título de exemplo, faz-se referência ao inc. II do art. 37⁵⁴, que cria a necessidade de aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as exceções previstas, assim como ao inc. XXI⁵⁵ do mesmo art. e ao *caput* do art.

⁴⁷ "Impessoalidade / im-pes-so-a-li-da-de / sf / 1. Qualidade de impessoal; impersonalidade, impessoalismo. 2. Que não tem originalidade; banalidade, platitude, trivialidade."

⁴⁸ Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/impessoal/>>. Acesso em 07/12/2017.

⁴⁹ "Impessoal / im-pes-so-al / adj / 1. Que não existe como pessoa: Fadas, caso existam, são seres impessoais. 2. Que não diz respeito a uma pessoa específica; geral: Normas impessoais. Suas cartas sempre foram impessoais. 3. JUR Diz-se de lei não atribuída pessoalmente a alguém, mas a todos; isento, neutro, objetivo. 4. Que não tem nem reflete quaisquer atributos individuais; anônimo. 5. GRAM, LING Diz-se de verbo que não especifica o sujeito agente e que por isso se apresenta unicamente na terceira pessoa do singular ou em formas nominais: Chove muito nesta região. Está nevando desde ontem. Há crianças entre as vítimas."

⁵⁰ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

⁵¹ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

⁵² CRFB: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]"

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 58-59.

⁵⁴ CRFB: "Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]"

⁵⁵ CRFB: "Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá

175⁵⁶, ambos os quais determinam que as contratações públicas (inclusive concessões e permissões) serão realizadas por meio de procedimento licitatório, excetuados os casos de dispensa ou inexigibilidade. Essas exigências decorrem justamente da imperiosidade de conferir tratamento igualitário aos administrados, permitindo que todos disputem, em igualdade de condições, a consolidação de relacionamento especial com o Estado.

A impessoalidade é, para parte da doutrina, um aspecto da isonomia⁵⁷, considerada especialmente na aplicação da lei por parte do Estado⁵⁸. Se a igualdade é, dentre outras acepções, dar tratamento legal isonômico a cada um, impessoalidade é reservar a mesma conduta igualitária, porém no âmbito do emprego da lei. Essa pretensa igualdade, no entanto, não é absoluta⁵⁹, ou seja, admite discriminações justamente com o intuito de realizá-la em sua completude, em observância ao enunciado aristotélico que dispõe que a igualdade reside em dar tratamento idêntico aos iguais e distinto aos desiguais⁶⁰. No entanto, todo tratamento díspar deve ser extraído de lei, amparada na CRFB, e produzir a equalização de uma situação de desigualdade. Como exemplo, MARÇAL JUSTEN FILHO cita a previsão de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados⁶¹, decorrente do inc. LXXIV do art. 5º da CRFB⁶².

Outro significado comumente atribuído à impessoalidade é o dever de imparcialidade da Administração Pública no trato com o administrado⁶³. Conquanto similares, essa acepção distingue-se da anterior, na medida em que a igualdade

as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...]"

⁵⁶ CRFB: "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. [...]"

⁵⁷ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 202.

⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 202.

⁶⁰ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45

⁶¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 202.

⁶² CRFB: "Art. 5º. [...] LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...]"

⁶³ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 46.

impõe um dever de isonomia material (ou seja, de promover um resultado equânime), enquanto a imparcialidade corresponde a um dever de isonomia formal, procedimental (proporcionar um processo igualitário). É a condução da atuação estatal de forma a manter equidistância entre os interesses particulares contrapostos. Para sua consecução, o Estado deve empregar instrumentos transparente e objetivos, evitando subjetivismo⁶⁴. Obviamente, o interesse público concorrente não se situa em patamar de igualdade com os particulares porventura existentes, não havendo, em eventual conflito, dever de imparcialidade. Dele emanam, entre outras, as previsões de impedimento⁶⁵ e de suspeição⁶⁶ no processo administrativo e a aplicação analógica das hipóteses constantes no Código de Processo Civil⁶⁷. Na oportunidade de que dispôs para conceituar imparcialidade, o Supremo Tribunal Federal a definiu como o dever de *julgar com ausência absoluta de prevenção a favor ou contra alguma das partes*⁶⁸.

Impessoalidade pode ser interpretada também como o dever do administrador de agir tendo por finalidade apenas aquela legalmente estabelecida, indicada pelas normas de regência do ato praticado – ou seja, em última instância, o interesse público⁶⁹. É dever de afastar da atuação estatal outros interesses que não aqueles

⁶⁴ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 46.

⁶⁵ Lei nº 9.784, de 1999: “Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.”

⁶⁶ Lei nº 9.784, de 1999: “Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.”

⁶⁷ Nesse sentido: FERRAZ, Sergio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*, 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, fls. 138-139; e MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 315.

⁶⁸ Ementa parcial: [...] ÉTICA JUDICIAL, NEUTRALIDADE, INDEPENDÊNCIA E IMPARCIALIDADE DO JUIZ. A neutralidade impõe que o juiz se mantenha em situação exterior ao conflito objeto da lide a ser solucionada. O juiz há de ser estranho ao conflito. A independência é expressão da atitude do juiz em face de influências provenientes do sistema e do governo. Permite-lhe tomar não apenas decisões contrárias a interesses do governo --- quando o exijam a Constituição e a lei --- mas também impopulares, que a imprensa e a opinião pública não gostariam que fossem adotadas. A imparcialidade é expressão da atitude do juiz em face de influências provenientes das partes nos processos judiciais a ele submetidos. Significa julgar com ausência absoluta de prevenção a favor ou contra alguma das partes. Aqui nos colocamos sob a abrangência do princípio da impessoalidade, que a impõe [...]. (STF, HC 95009, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2008, DJe-241 DIVULG 18/12/2008 PUBLIC 19/12/2008).

⁶⁹ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 46.

antevistos em lei (os quais, presume-se, coincidam com o público); é vedação de desvio da finalidade do ato administrativo. Convém fazer referência ao inc. XIII do § único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999⁷⁰, o qual determina, no âmbito dos processos administrativos, que se proceda à interpretação da norma administrativa que melhor garanta o atendimento ao fim público a que esta se dirige⁷¹.

1.5.2. Impessoalidade na perspectiva do administrado

Sob a perspectiva do administrado, impessoalidade é o dever da Administração, que se reveste em garantia ao administrado, de tratar cada um de seus súditos de forma isonômica, desconsiderados seus atributos pessoais e particulares. Como antes referido, essa pretensão de tratamento igualitário não é absoluta, podendo ser flexibilizada por lei, desde que esta se conforme aos preceitos constitucionais⁷².

Esse talvez seja o reflexo conferido ao princípio da impessoalidade que desfruta de maior estabilidade. Sua interpretação não depende da análise sistemática do ordenamento jurídico, pois advém do próprio significado nuclear e literal do termo utilizado pela CRFB (impessoalidade).

1.5.3. Impessoalidade na perspectiva do administrador

Da ótica do administrador, a impessoalidade traduz-se em dever e em garantia do agente estatal de que sua atuação não se confundirá com a do Estado. Ao agir, aquele representa este, não sendo seus atos imputados a si, mas ao ente público⁷³.

⁷⁰ Lei nº 9.784, de 1999: "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação."

⁷¹ MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 46.

⁷² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 202.

⁷³ MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 47.

Disso decorre, no espectro dos deveres, a proibição de utilizar, de qualquer forma, a máquina pública em proveito próprio, que é traduzida nas vedações de promoção pessoal e de atribuir nome de pessoas vivas a bens públicos, segundo MAFFINI⁷⁴. Essas restrições ao administrador justificam-se pois, ao desempenhar suas funções, o administrador não é autor dos atos (ao menos não para fins alheios aos internos ao órgão) e, portanto, não pode pretender receber os créditos pela sua prática ou lograr vantagem direta ou indireta da atuação estatal. A primeira possui previsão constitucional, consubstanciada no art. 37, § 1º⁷⁵, e infraconstitucional, concretizada no art. 2º, § único, inc. III, da Lei nº 9.784, de 1999⁷⁶. A segunda está positivada no art. 1º da Lei nº 6.454, de 1977⁷⁷.

Outras tantas normas, internas ao Direito Administrativo ou não, extraem seus fundamentos racional e de validade também da impessoalidade, como a criminalização da prevaricação⁷⁸ e da condescendência criminosa⁷⁹ e a causa de aumento do crime de corrupção passiva⁸⁰.

⁷⁴ MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 47.

⁷⁵ CRFB: “Art. 37. [...] § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. [...]”

⁷⁶ Lei nº 9.784, de 1999: “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; [...]”

⁷⁷ Lei nº 6.454, de 1977: “Art. 1º. É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta.”

⁷⁸ Código Penal: “Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.”

⁷⁹ Código Penal: “Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.”

⁸⁰ Código Penal: “Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.”

No tocante às vedações de promoção pessoal e de atribuir nome de pessoas vivas a bens públicos, surge dúvida quanto à abrangência das disposições infraconstitucionais. As norma de Direito Administrativo, convém lembrar, não integram as competências privativas da União, sendo próprias de cada ente federado, com pontuais exceções decorrentes de competências concorrentes⁸¹. Ressalvadas as determinações e as normas de competência extraídas diretamente do texto constitucional, cabe a cada ente federado estabelecer as suas próprias normas⁸².

Disso conclui-se que, em regra, as leis em matéria de Direito Administrativo advindas da União possuem natureza federal, e não nacional. A exceção fica a cargo, como referido, daquelas normas que vinculam todos os entes federados e cuja edição é de competência da União.

Quanto à proibição de promoção pessoal do agente estatal, a solução é simples. Além de tratar-se de determinação constitucional expressa⁸³, esse impedimento parece integrar o núcleo do princípio da impessoalidade. Não podem coexistir a atuação estatal impessoal (alheia às características pessoais dos administradores e dos administrados) e a promoção pessoal de seus agentes. Ainda que não houvesse a previsão infraconstitucional e a regra do § 1º do art. 37 da CRFB, a vedação subsistiria calcada apenas no dever de impessoalidade da Administração Pública. O raciocínio é o que conduziu o Supremo Tribunal Federal a editar a Súmula Vinculante nº 13⁸⁴, que impõe o reconhecimento do nepotismo como violação à CRFB. Em um dos precedentes que deu origem ao verbete, o recurso extraordinário de nº 579.951, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal Pleno consignou que a proibição da prática do nepotismo não requer a

⁸¹ Como, por exemplo, a competência da União para legislar sobre: normas gerais de licitação e contratação; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; organização judiciária; desapropriação, etc. (Art. 22, incs. XXVII, XXI, XVII e II, respectivamente).

⁸² MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 27-30.

⁸³ Ver nota de rodapé nº 31.

⁸⁴ STF: "Súmula Vinculante nº 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal."

edição de uma lei formal nesse sentido, na medida em que é consequência da aplicação dos princípios dispostos no *caput* do art. 37 da CRFB⁸⁵ (dentre eles, a impessoalidade)⁸⁶.

Já a restrição à atribuição de nome de pessoas vivas a bens públicos não desfruta da mesma condição jurídica. Carente de previsão constitucional expressa, essa regra encontra posituação apenas na legislação infraconstitucional. No âmbito federal, decorre do art. 1º da Lei nº 6.454, de 1977⁸⁷, como já referido. Esse dispositivo não é de aplicação cogente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, justamente por tratar-se de norma de Direito Administrativo cuja competência legislativa não é especificada pela CRFB. Não é possível cogitar outra interpretação, eis que implicaria restrição à autonomia dos entes federados não antevista pelo texto constitucional.

Por outro lado, essa vedação não parece integrar o princípio da impessoalidade. Provavelmente inspirada nele e criada com o objetivo final de o resguardar, a proibição de atribuir nome de pessoas vivas a bens públicos caracteriza uma medida tendente a prevenir o desvio de finalidade nas homenagens prestadas pelo Estado a pessoas específicas, porém excede, em muito, a concretização do dever de impessoalidade. A proscrição referente à promoção pessoal é regra que sempre que é aplicada resulta na realização do dever de impessoalidade sob a perspectiva do administrador. A referente à nomeação dos bens públicos, por sua vez, em muitos casos práticos não possui qualquer relação com a impessoalidade, atuando como mera opção política do legislador. Em outros, é claro, manifesta-se como efetivo instrumento na implementação do dever de impessoalidade, mas apenas quando, na situação concreta, impede a utilização da máquina pública na satisfação dos desejos pessoais do administrador. Por isso,

⁸⁵ CRFB: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]"

⁸⁶ Ementa: "Administração Pública. Vedação nepotismo. Necessidade de lei formal. Inexigibilidade. proibição que decorre do art. 37, caput, da CF. RE provido em parte. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal." (RE 579951, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 20.8.2008, DJe de 24.10.2008).

⁸⁷ Ver nota de rodapé nº 33.

essa vedação não integra, nuclearmente, o princípio da impessoalidade. Não lhe sendo inerente, tem-se que, caso não existisse a proibição expressa na esfera federal, não haveria empecilho, via de regra, a dar a bem público o nome de uma pessoa viva. Somente seria anulável o ato administrativo quando se verificasse, casuisticamente, o desvio de finalidade.

Na sua face de garantia, a impessoalidade exsurge como proibição de responsabilização civil direta dos agentes públicos (como garantia do administrador), em contraposição à regressiva. Essa regra decorre da interpretação do § 6º do art. 37 da CRFB⁸⁸, que impõe ao Estado a responsabilidade pelos atos de seus agentes e resguarda a ele o direito de buscar regressivamente o ressarcimento pelos prejuízos que suportar, nos casos de ação dolosa ou culposa⁸⁹. A compreensão da impessoalidade como garantia do administrador encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o qual, em mais de uma ocasião⁹⁰, consagrou esse entendimento⁹¹. Como visto, a regressividade inerente ao direito de ressarcimento do Estado atua como condição para a responsabilização do agente público, exigindo que seja primeiro satisfeita a pretensão do terceiro lesado para que, a partir daí, surja a pretensão estatal contra o seu agente.

⁸⁸ CRFB: “Art. 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.

⁸⁹ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 48.

⁹⁰ Nesse sentido, transcreve-se, por ser exemplificativo da jurisprudência do STJ, a ementa do julgamento proferido nos autos do RE Nº 327.904: EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (RE 327904, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 15/08/2006, DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RTJ VOL-00200-01 PP-00162 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78).

⁹¹ MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 48.

2. O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, acrescido pela Lei nº 13.655, de 2018

A Lei nº 13.655, publicada em 26 de abril de 2018, acrescentou 10 (dez) artigos ao Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, conhecido pelo subtítulo Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e tem origem em projeto de lei, idealizado por administrativistas⁹² e apresentado no Senado Federal pelo Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), o qual trazia consigo um objetivo subjacente bem definido: incrementar o grau de segurança jurídica nas relações da Administração Pública com os administrados. Essa preocupação transparece na forma de uma quase unicidade temática das normas — tendo todas a segurança jurídica como motivo e fundamento.

Foram introduzidos mecanismos para garantir previsibilidade na fundamentação das decisões administrativas⁹³ e nas suas consequências jurídicas⁹⁴. Entre outras, houve a implementação de uma importante alteração no regime de responsabilidade dos agentes públicos, decorrente da inclusão do art. 28 no Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, a seguir transcrito:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁹² Especialmente Carlos Ari Sundfeld, que já denunciava a insegurança jurídica do regime de responsabilização em seu livro *Direito Administrativo para Céticos*, da editora Malheiros.

⁹³ Decreto-Lei nº 4.657, de 1942: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

⁹⁴ Decreto-Lei nº 4.657, de 1942: “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

Desmembrando a oração contida no referido dispositivo legal, é possível extrair os significados de cada um de seus elementos, que, em conjunto, revelam o sentido e o alcance da nova norma integrada ao ordenamento jurídico.

2.1. Destinatário da norma

Adotada a definição de José dos Santos Carvalho Filho, o sujeito empregado na oração, “agente público”, permite identificar que o destinatário da norma é o mesmo da do § 6º do art. 37 da CRFB — ou seja, todos os agentes que agem representando o Estado, incluídos os das delegatárias prestadoras de serviço público. Caso seja utilizado conceito mais restritivo, que exclui estas, há que se reconhecer que a regra constitucional possui maior abrangência, quando considerados os indivíduos a quem se destina.

À parte isso, é certo que o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657 é aplicável a um catálogo de pessoas diverso daquele da norma obtida da conjugação⁹⁵ do art. 111 com o art. 112 da Lei nº 8.112, de 1990. Esta, por ser constituída de sujeito com significado mais restrito (servidor), exclui do seu âmbito de incidência os atos praticados por agentes públicos que não se enquadrem no conceito específico.

Ou seja, enquanto o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, é aplicável aos atos praticados por qualquer categoria de agente público (agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos e particulares em colaboração com o Poder Público), a norma dos arts. 111 e 112 da Lei nº 8.112, de 1990, só o é aos praticados por servidores públicos.

No ponto, constata-se uma potencial antinomia resultante da sobreposição dessas normas. Isso porque, em decorrência do seu amplo espectro de aplicação, o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657 possui aptidão para reger os mesmo atos que o art. 112 da Lei nº 8.112. Enquanto esta orienta a responsabilização civil de uma categoria de agente públicos por uma generalidade de atos, prevendo como

⁹⁵ O art. 121 da Lei nº 8.112, de 1990 estabelece a premissa de que o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. A partir daí, o art. 122 da mesma Lei prescreve as condições para a responsabilização civil do servidor, ao definir que ela decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiro.

pressuposto o dolo e a culpa (em todas as suas modalidades), aquela o faz em relação a todos os agentes públicos pela prática de determinados atos (decisórios e opinativos), restringindo o elemento subjetivo ao dolo e erro grosseiro. Logo, há uma área em que as normas estão justapostas.

A solução não é evidente quando do emprego dos critérios de superação de antinomias, elencados no art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942⁹⁶. Isso porque uma é específica em relação à outra quando o foco do intérprete é o destinatário da norma, enquanto a outra é específica em relação à primeira quando o foco é o objeto da norma (ou seja, os atos que atrairão a sua incidência). “Servidor público” é um termo de maior especificidade que “agente público”, no entanto “decisões e opiniões técnicas” também o é, quando confrontado com “ato omissivo ou comissivo”.

À primeira vista, parece ser mais acertado concluir pela prevalência do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.675 de 1942, quando se tratar de responsabilidade civil de servidor público por decisão ou opinião técnica por ele emitida, não apenas por ser favorecido pelo critério cronológico (*lex posterior derogat priori*), mas porque interpretação diversa quase esvaziaria a eficácia desse dispositivo. A par de ser categoria com grande número de integrantes, os servidores públicos são também majoritariamente responsáveis pela prática de atos administrativos de tais naturezas, muito embora haja outros agentes públicos dotados de poder decisório⁹⁷. Vale lembrar que procuradores jurídicos, consultores jurídicos e legislativos, auditores e conselheiros de tribunais de contas⁹⁸, autoridades julgadoras de autarquias, dentre muitos outros, são todos servidores públicos.

⁹⁶ Decreto-Lei nº 4.657, de 1942: “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

⁹⁷ Lei nº 9.784, de 1999: “Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. [...] § 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.”

⁹⁸ Nesse sentido, “[...] II - O cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reveste-se, à primeira vista, de natureza administrativa, uma vez que exerce a função de auxiliar do Legislativo no controle da Administração Pública. [...]” (Rcl nº 6.702 MC-AgRg, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04.03.2009, DJe 30.04.2008).

2.2. Natureza da responsabilidade

Quanto à natureza da responsabilidade, podemos classificá-la como (1) pessoal ou por ato de terceiro, (2) objetiva ou subjetiva e (3) civil, penal, administrativa ou política.

Pessoal é aquela cujos efeitos atingem diretamente a esfera jurídica do agente que praticou a conduta, em oposição àquela em que as consequências do ato são sofridas por um terceiro, em virtude de previsão legal ou contratual. O advérbio "pessoalmente" define a natureza da responsabilidade dos agentes públicos, prevista no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, como sendo pessoal, afastando qualquer dever de indenizar prejuízos causados por atos de outrem (como, por exemplo, de subordinados), como existe no caso dos notários e registradores. A responsabilidade do Estado frente ao terceiro lesado advém da atuação lícita ou ilícita de qualquer pessoa que exerça função estatal, enquanto a do agente público decorre única e exclusivamente dos atos praticados por si, ainda que este desempenhe atribuições de chefia.

Objetiva, por sua vez, é aquela que independe da materialização de um elemento subjetivo (culpa ou dolo), enquanto subjetiva é aquela que vinculada a essa condição. A responsabilidade do Estado, por exemplo, concretiza-se objetivamente, ainda que todos os procedimentos legais e cautelas tenham sido adotados, desde que tenha sido causado dano a terceiro. Já a do agente público, por regra, depende da configuração de dolo (ato intencional) ou culpa (atuação negligente, imperita ou imprudente), por vezes em modalidade específica, como a culpa grave. No caso do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, o legislador restringiu-a às hipóteses em que esteja caracterizado o dolo ou erro grosseiro. No projeto enviado para sanção, havia sido incluída a definição negativa (ou seja, o que não é) do erro grosseiro⁹⁹, a qual foi vetada sob o argumento de que restringia excessivamente a amplitude desse conceito, o que potencialmente resultaria em

⁹⁹ Decreto-Lei nº 4.657, de 1942: "Art. 28. [...] § 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais."

atuação arbitrária e em insegurança jurídica. Convém salientar que essa qualificação elemento subjetivo limita apenas a via de regresso, não tendo qualquer influência sobre a responsabilidade do Estado.

A ausência de referência expressa ao âmbito de responsabilidade o qual o legislador pretendia disciplinar permite a interpretação de que a norma foi construída com a pretensão de ser aplicável a todas as espécies: civil, administrativa, penal e política.

2.3. Âmbito de incidência da norma

O objeto indireto, "por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro", restringe o catálogo de atos que atraem a incidência dessa norma e condiciona-a à presença de um elemento subjetivo. A expressão permite a ilação de que o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, foi elaborado para interagir com o § 6º do art. 37 da CRFB, em uma relação de regra e exceção. Via de regra, o agente público é regressivamente responsável pelos atos antijurídicos culposos e dolosos que cometer no exercício de suas funções. A exceção fica a cargo dos atos qualificados como decisões ou opiniões técnicas, que o submeterão a um regime diferenciado de responsabilização.

No caso das opiniões técnicas, cumpre ressaltar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já vinha sendo construída no sentido de que a responsabilidade pelo parecer não vinculante, ou seja, de natureza meramente opinativa, não. Transcreve-se a ementa de precedente representativo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com

parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

O elemento do dolo ou erro grosseiro, no entanto, torna a equação tanto mais complexa. O dolo é um requisito tradicional da responsabilidade e é de fácil definição (ao menos na esfera conceitual): é o desvio proposital, ou seja, aquele provocado intencionalmente pelo agente ou, no caso do dolo eventual, cujas consequências foram conscientemente assumidas por ele.

A dificuldade reside em precisamente determinar o que é “erro grosseiro”. Com efeito, muito embora seja elemento recorrente, não é da substância do erro que tenha havido culpa de alguém. Exemplo de erro sem culpa é o do motorista que, desconhecendo ser portador de narcolepsia¹⁰⁰, dorme no volante e atropela uma pessoa. Houve um erro atribuível ao condutor, ou seja, o desvio do padrão ideal de conduta dele esperado (que exige que ele não atropеле pedestres). No entanto, pressupondo que não houve falha no cumprimento da obrigação de submeter-se a exames médicos (quer porque não havia, quer porque a doença não

¹⁰⁰ “Narcolepsia é um distúrbio do sono caracterizado por sonolência excessiva durante o dia, mesmo quando a pessoa dormiu bem à noite.” (BRUNA, Maria Helena Varella. Narcolepsia. Dráuzio. Disponível em: <<https://drauziovarella.uol.com.br/doencas-e-sintomas/narcolepsia/>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

foi detectada) ou de qualquer outro dever de cautela, não há culpa do agente. Assim, é possível que haja erro sem culpa. Contudo, expandir a responsabilidade do agente público para além das balizas constitucionais previstas no § 6º do art. 37 importaria violação direta e injustificável à Constituição, razão pela qual, embora semanticamente possível, não cabe interpretar que há responsabilidade pelo erro não culposos.

O erro também pode não ser imputável ao agente, quando não há nexo causal entre sua conduta e a falha, caso em que não pode ser considerado um erro passível de responsabilidade. Exemplo é o do servidor que nega benefício previdenciário de forma ilegal, mas com base em instrução normativa a que está submetida. No caso, há erro, porém da administração pública, e não do seu agente, não se cogitando a sua responsabilização.

Erro também não se confunde com dolo. Quer porque é feita a distinção pela lei (*dolo ou erro*), quer porque é próprio da semântica da palavra. Ambos os dicionários de língua portuguesa Michaelis e Prioberam conceituam-na, entre as acepções aplicáveis, como resultado de um juízo equivocado acerca da realidade¹⁰¹. Não há, em qualquer dos significados atribuídos a “erro”, a conotação de que houve dolosidade na conduta¹⁰².

¹⁰¹ Nesse sentido, é descrito no dicionário Michaelis: “2. Aquilo que resulta de uma má compreensão ou de análise deficiente de um fato ou de um assunto. = ENGANO, .INCORREÇÃO, .INEXATIDÃO”. (Dicionário Priberam. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/erro>>. Acesso em 05 de julho de 2018). No dicionário Michaelis, por sua vez: “3. Crença ou juízo que está em desacordo com os fatos; engano, equívoco. 4 Ação inadequada, resultante de um juízo falso.” (Dicionário Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/erro/>>. Acesso em 05 de julho de 2018).

¹⁰² “Erro, er-ro |ê|, (derivação regressiva de errar ou do latim *errōs*, -oris, .ação de vaguear, indecisão, ignorância, ilusão, engano) substantivo masculino 1. .Ato ou efeito de errar. 2. Aquilo que resulta de uma má compreensão ou de análise deficiente de um .fato ou de um assunto. = ENGANO, .INCORREÇÃO, .INEXATIDÃO 3. O que está imperfeito ou mal feito. = DEFEITO, FALHA, IMPERFEIÇÃO, SOLECISMO 4. Diferença entre o valor real e o valor calculado ou .registrado por observação. 5. Desvio em relação a uma norma (ex.: erro ortográfico). 6. Afastamento do que é considerado o bom caminho ou a boa conduta. = DESVIO, FALHA 7. Atitude ou comportamento considerado reprovável do ponto de vista moral. = FALHA, PECADO”. (Dicionário Priberam. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/erro>>. Acesso em 05 de julho de 2018).

“Erro er-ro sm 1 Ato ou efeito de errar; solecismo. 2 Apartamento do que é honesto, justo, sábio. 3 Crença ou juízo que está em desacordo com os fatos; engano, equívoco. 4 Ação inadequada, resultante de um juízo falso. 5 Desvio de uma regra de conduta estabelecida; desregramento. 6 Conceituação imprecisa de uma ideia ou interpretação falha de um assunto, de um tema; inexatidão. 7 JUR Falsa concepção ou ideia acerca de um fato ou de uma coisa. 8 FILOS Ato ou estado do espírito que julga como verdadeiro o que é falso ou vice-versa. 9 LING Desvio relativo à norma geral da língua. 10 MAT Módulo da diferença obtido na medição da grandeza física e o seu valor de

Por exemplo, ao agente público que recebe propina para proferir decisão favorável ao pagador não pode ser atribuído o cometimento de um erro, um equívoco – a não ser em uma afirmação eufemística. A conceituação como “erro” retira da conduta a intencionalidade do resultado.

Assim, tem-se que o erro que gera a responsabilização do agente público (1) deve ser culposo e (2) deve decorrer de uma falha sua em agir de acordo com o padrão jurídico de conduta esperável.

A qualificação do erro como grosseiro restringe o alcance da norma que torna o agente responsável. Grosseira, segundo o Dicionário Priberam¹⁰³, é aquilo 1. *Que é grosso ou de má qualidade.* 2. *Mal acabado, imperfeito, rude.* 3. *[Figurado] Áspero.* 4. *Incivil, moral, indecoroso.* 5. *Destituído de finura.* A conotação incorporada pelo termo é de o erro cometido é não necessariamente grave (que seria o de significativos efeitos), mas decorrente de uma atuação largamente falha – de má qualidade. A ideia concretizada na expressão é de que houve um grande desvio do padrão de conduta esperado, ou seja, de que o dever de diligência e de cautela do agente público foi inegável e injustificavelmente violado.

Para a caracterização do erro grosseiro, é imprescindível que o agente não o tenha previsto e deliberadamente assumido o risco da sua ocorrência, pois, nesse caso, estaríamos diante de dolo na conduta. O agente deve ter (1) ignorado a possibilidade da ocorrência do desvio ou, se a conhecia, (2) acreditado que não se efetivaria ou que a poderia evitar, em ambas as hipóteses tendo falhado injustificavelmente em seu dever de cautela.

referência; erro absoluto. 11 GRÁF Tudo o que não confere com o original.” (Dicionário Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/erro/>>. Acesso em 05 de julho de 2018).

¹⁰³ Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/grosseiro>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

2.4. Interpretação conforme a Constituição

No capítulo 1.1., foi estabelecida a diferenciação entre normas que distribuem competências e que diretamente regulam direitos e deveres. Demonstrou-se que a do § 6º do art. 37 é enquadrável na segunda categoria, não havendo uma delegação por parte do constituinte ao legislador ordinário para a normatização da matéria nela disciplinada.

Nesse contexto, evidencia-se que emprestar ao art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, interpretação meramente literal implica colocá-lo em rota de colisão com esse dispositivo constitucional. Como já dito, não há especificação, na redação daquele artigo, de que a sua aplicação restringe-se à responsabilização civil, à administrativa, à penal ou à política. Logo, é possível cogitar que atua em todas as hipóteses. Nessa perspectiva, tendo em vista que o § 6º do art. 37 da CRFB disciplina integralmente o regime de responsabilidade civil dos agentes públicos (excetuadas as hipóteses afastadas por outras normas constitucionais de competência, como já visto), qualquer norma infraconstitucional que amplie ou reduza o espectro de sua incidência padece de vício de inconstitucionalidade material. E, na espécie, foram excluídos do campo da responsabilidade civil dos agentes públicos todos os atos culposos que não se amoldam à modalidade “erro grosseiro”.

A conclusão seria diferente caso a lei tivesse alterado qualquer um dos regimes de responsabilização estabelecidos com base em norma de competência, porque, nesse caso, o legislador ordinário estaria exercendo um poder legiferante do qual é titular, por força de expressa disposição constitucional. Distinto seria, também, se houvesse sido acrescido, no texto original ou em decorrência de emenda, expressão similar a “na forma da lei” ao final do § 6º do art. 37 da CRFB. Nessa situação, haveria uma norma constitucional transferindo competência ao legislador ordinário para fazer o que pretendeu fazer com a edição do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942. Assim, tem-se que qualquer pretensão válida de alterar um regime de responsabilização estabelecido no texto constitucional deveria ser veiculada por meio de emenda à Constituição, o que não ocorreu no caso.

Em contraponto, é possível vislumbrar alguns argumentos favoráveis à subsistência da norma infralegal. Primeiro, porque essa destina-se a regular a responsabilidade decorrente de alguns atos específicos: decisões e opiniões técnicas. Assim sendo, é possível cogitar que essa alteração legislativa reflete, na verdade, uma opção política de qualificar a culpa necessária em prol de garantir uma maior previsibilidade aos agentes públicos de que não serão responsabilizados por terem adotado um agir que, embora justificável, não foi considerado ideal. Nessa perspectiva, a restrição do espectro da culpa não seria menos constitucional do que, por exemplo, uma norma que permite a não execução por parte do Estado de pequenos créditos, tendo em vista a equação custo-benefício – muito embora implique disponibilização do patrimônio público. Em outras palavras, pode-se considerar que houve a flexibilização de uma regra constitucional em virtude da concretização de outro objetivo também de matiz fundamental. Segundo, e em uma linha de raciocínio que também sopesa a finalidade constitucional subjacente, a responsabilidade regressiva do agente público, interpretada como garantia, não impede que normas infraconstitucionais alarguem o seu campo de abrangência, especialmente considerando que não é razoável esperar do legislador constitucional que anteveja todas as variáveis e respostas do sistema na prática. Prestigiar as decisões políticas do legislador ordinário, desde que tenham identidade com os desígnios concretizados na Constituição, é, em última instância, prestigiar o espírito constitucional, mais do que a literalidade dos termos lá colocados. Vale lembrar, o Supremo Tribunal Federal já vinha dando interpretação restritiva ao § 6º do art. 37 em determinados casos, como o do parecer meramente opinativo¹⁰⁴.

A questão é de alta indagação e provavelmente será objeto de debates de nível elevado tanto na doutrina quanto na jurisprudência. De toda sorte, não se deduz do exposto que todas as normas extraídas do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, são inconstitucionais. O regime jurídico de responsabilização administrativa dos agentes públicos não está estabelecido no ordenamento jurídico-constitucional, tampouco o penal ou o político, tendo sido delegada ao legislador ordinário a

¹⁰⁴ MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe de 01/02/2008.

competência para estruturá-los, razão pela qual as alterações promovidas no Decreto-Lei produzem efeitos plenos nessas esferas.

CONCLUSÃO

O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.655, de 2018, estabeleceu normas indiscutivelmente válidas, tendo como parâmetro a Constituição. São elas as que modificaram o regime de responsabilização dos agentes públicos nas esferas administrativa, penal e política. No tocante à sua responsabilidade civil, contudo, a questão reveste-se de maior complexidade, exigindo uma correta compreensão do alcance das normas do § 6º do art. 37 da Constituição, das suas finalidades precípua e da possibilidade de flexibilização de sua aplicação em decorrência de legislação ordinária que a regulamenta e dá racionalidade à sua aplicação.

Quanto à interpretação do dispositivo, conclui-se que o erro grosseiro, que é um dos requisitos subjetivos que permite a responsabilização do agente público, pressupõe a prática culposa de uma conduta lesiva atribuível ao agente, decorrente de falha inexcusável no seu dever de cautela. A sua definição exata será construída casuisticamente pela doutrina e pela jurisprudência, como tem sido feito em outros casos que dependem de conceitos indeterminados similares (e.g.: a responsabilidade por parecer não vinculante¹⁰⁵ e a aplicação do princípio da fungibilidade¹⁰⁶).

¹⁰⁵ MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe de 01/02/2008.

¹⁰⁶ ARE 956651 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 15/06/2018, DJe de 27/06/2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 1.325.862/PR, 4ª Turma, rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 05/09/2013, DJe 10/12/2013.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AREsp 966.393/RJ, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma, julgado em 07/02/2017, DJe 14/02/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 956651 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 15/06/2018, DJe de 27/06/2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 95009, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2008, DJe-241 DIVULG 18/12/2008 PUBLIC 19/12/2008.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe de 01/02/2008.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 99214, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 22/03/1983, DJ de 20/05/1983.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 80873, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 19/09/1975, DJ de 07/11/1975.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 579951, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 20/8/2008, DJe de 24/10/2008.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante nº 13. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017.

FERRAZ, Sergio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1995.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.