

Revista SÍNTESE
Direito Administrativo

70 - Outubro/2011

70 - Outubro/2011

Conselho Editorial

- Alexandre de Moraes
- Carlos Ari Bundfeld
- Fernando Dantas Casillo Gonçalves
- Ivan Barbosa Rigolin
- Ives Gandra da Silva Martins
- Kiyoshi Harada
- Maria Garcia
- Maria Sylvia Zanella Di Pietro
- Misabel de Abreu Machado Derzi
- Odele Medauar
- Sidney Bittencourt
- Toahio Mukai

Revista SÍNTESE Direito Administrativo

SÍNTESE

SÍNTESE
Instituto de Publicações Jurídicas

Revista SÍNTESE Direito Administrativo



1101

Responsabilidades dos Agentes Públicos

ELÓI MARTINS SENHORAS

Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR), Especialista, Mestre e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Visiting Scholar na University of Texas at Austin (UT), na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Mexico), na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e na National Defense University (NDU). *Visiting Researcher* na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (Ucla).

ARIANE RAQUEL ALMEIDA DE SOUZA CRUZ

Auxiliar Jurídica e de Pesquisa, Bacharel em Direito.

O estudo da responsabilidade pessoal dos agentes públicos *lato sensu* surge pautado em uma série de doutrinas e jurisprudências que identificam a distinção das responsabilidades *strictas* dos agentes administrativos, tanto de servidores públicos quanto de particulares ou terceirizados, em contraposição aquelas dos agentes políticos, haja vista que não se confundem.

De um lado, quando o Estado responde por danos patrimoniais e morais causados por agente político, este responderá perante a Administração Pública de maneira diferenciada, já que tem ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções de comando em comparação aos agentes administrativos, por justamente não estarem sujeitos a hierarquias, mas apenas a limites constitucionais e jurisdicionais.

Segundo Machado (2002), na norma constitucional brasileira, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilidade civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

De outro lado, quando o Estado responde por danos patrimoniais e morais causados por agente administrativo, este pode responder solidariamente ao Estado, de maneira a ser prevista responsabilidade pessoal pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções.

Quadro 1 – Responsabilidades dos Agentes Públicos

Responsabilidade civil	Decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao Erário ou a terceiros. A responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva, conforme determina o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.
Responsabilidade penal	Decorre da prática de ato tido como crime, sendo específicos para agentes públicos: a) os crimes próprios dos funcionários públicos; b) os fatos que só serão crimes se praticados pelos funcionários públicos; e c) os casos em que a condição de funcionário público agravava a pena.
Responsabilidade administrativa	Decorre da condução omissiva ou comissiva que viole seus deveres funcionais. A apuração da responsabilidade é feita pela própria Administração, mediante processo disciplinar, que garante ao acusado direito ao contraditório e à ampla defesa.
Responsabilidade por ato de improbidade	Decorre da falta de lealdade do agente público para com a Administração, pautando sua conduta na moralidade administrativa, observando-se as regras éticas, os valores da boa-fé, da imparcialidade, da supremacia do interesse público.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Costa (2007).

Porém, existem três correntes doutrinárias sobre o assunto que revelam discussões diferenciadas, as quais contêm subsídios interpretativos assentados, tanto em um polo, de responsabilização pessoal dos agentes administrativos, quanto em outro, de responsabilização exclusiva do Estado (Goês, 2007).

Uma primeira corrente normativa impõe ao autor de uma ação a proposição contra o Estado e o agente administrativo, e, caso, eventualmente, não seja formado o litisconsórcio no início da ação, torna-se dever do Estado a denunciação da lide, trazendo ao processo o agente público¹.

Uma segunda corrente propõe a denunciação da lide nas ações contra o Estado, sendo este responsável objetivo, e o agente administrativo, responsável subjetivo, evitando-se, assim, a necessidade de duplicidade de ações, primeiro contra o Estado e, por conseguinte, deste contra o agente público.

Uma terceira corrente coloca um entendimento contrário ou opcional à possibilidade de denunciar o agente administrativo, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a qual restringe a responsabilidade ao Estado, já que este indeniza a vítima independentemente de dolo ou culpa desta, além de pressionar o agente público a ressarir a Administração, caso haja culpa de sua parte.

Essas correntes doutrinárias não por acaso refletem a evolução histórica das discussões sobre responsabilidades dos agentes administrativos, pois há

1. Caso inexistia uma simultânea proposta de ação contra o Estado e o agente público, mas, tão somente contra o Estado, este deve promover a denunciação da lide do agente público, uma vez identificada e comprovada a sua ação com dolo ou culpa, com base no art. 70, III, do Código de Processo Civil (Goês, 2007).

indícios de um pêndulo que ora valoriza os temas processuais e de responsabilidade objetiva e que outrora estimula debates administrativos, valorizando a responsabilidade compartilhada ou subjetiva dos agentes administrativos.

Historicamente, o grau de ônus sobre os agentes administrativos sempre pesou mais em relação ao Estado e não por acaso, já que, do ponto de vista processual, quando o Estado exerce defesa em seu juízo, tem algumas prerrogativas que extrapolam a órbita dos instrumentos do direito privado.

Quadro 2 – Evolução das Responsabilidades dos Agentes Administrativos

Fase da responsabilidade subjetiva do Estado	Surge com o Estado Absolutista no século XV e se desenvolve durante alguns séculos, mas começa a perder dinamismo com o advento do Estado Liberal nos séculos XIX e XX. É um momento característico de responsabilização unilateral dos agentes administrativos do Estado, já que este é sempre voltado para o bem, sem responsabilidade civil pelos problemas.
Fase da responsabilidade subjetiva	Surgida com o liberalismo político e altamente diluída pela França sob influência civilista, a responsabilidade subjetiva assenta-se até os dias atuais na valorização da teoria da culpa civil, a qual define a imediata responsabilidade do Estado nos casos de falta de serviço ou na prestação inadequada, sem cogitar culpa dos agentes administrativos, cuja responsabilidade é subjetiva.
Fase da responsabilidade objetiva	Surge com os Estados intervencionistas de <i>Welfare</i> e <i>Welfare</i> no século XX, quando as pessoas jurídicas de direito público, mantidas no Estado, aumentam em número significativo nas sociedades nacionais, passando, assim, a responder pelos danos causados a terceiros por seus agentes administrativos, bem como condicionando responsabilidades civis a estes via ação regressiva.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gomes (2011).

No caso brasileiro, a mudança de regimes de responsabilização dos agentes administrativos não foi diferente, embora haja um tópico de relevância, que é a responsabilidade civil do Estado por atos comissivos ou omissivos de seus agentes, sendo de natureza objetiva, dispensando qualquer comprovação de culpa.

Destarte, na situação dos atos excludentes da responsabilidade civil do Estado, estão presentes os danos oriundos de atos judiciais, de caso fortuito, de força maior e de atos do Ministério Público, de maneira que as esferas administrativa e penal tem incomunicabilidade de instâncias.

A jurisprudência brasileira, como regra, não aceita a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, o que é lamentável porque podem existir erros flagrantes não só em decisões criminais, em relação às quais a Constituição adotou a tese da responsabilidade, como também nas áreas civil e trabalhista. Pode até ocorrer o caso em que o juiz tenha decidido com dolo ou culpa; não haveria como afastar a responsabilidade do Estado. Mas, mesmo em caso de inexistência de culpa ou dolo, poderia incidir essa responsabilidade, se comprovado o erro da decisão, (Di Pietro, 1996)

A despeito da exclusão do Poder Judiciário, sob a alegação de soberania dos juízes como agentes políticos, a Constituição Federal de 1988 estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos danos que seus agentes administrativos causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, fatos esses que transbordam dois efeitos.

Um efeito positivo da Carta Constitucional é a garantia de uma responsabilidade objetiva do ente público e uma responsabilidade subjetiva do agente administrativo que explicita a responsabilidade solidária e a possibilidade de ação regressiva do primeiro ator em relação ao segundo nos casos de culpa ou dolo deste.

Um efeito negativo da Constituição de 1988 é que a responsabilidade pessoal do agente público, apesar de subsidiado pelo princípio da solidariedade, persiste em um complexo contexto de insegurança jurídica, próprio da realidade brasileira, em que há multiplicação e alteração de normas e legislações, fazendo com que o ônus recaia com efeito desestimulador sobre agentes administrativos.

Embora haja prós e contras, registra-se que a possibilidade de denúncia da lide pode acontecer em três situações: a) exclusivamente para o Estado; b) conjuntamente para com os agentes públicos; ou c) exclusivamente para com estes últimos atores.

Esse fato demonstra como o princípio da responsabilidade solidária pode trazer uma economia processual, ao evitar a necessidade da formação de duas ações, uma proposta pelo autor do dano contra o Estado e outra proposta pelo Estado contra o servidor público, em ato de regressão.

Conclui-se que tem importância a norma constitucional de ação contra agentes públicos, uma vez que evita práticas abusivas, embora incorra em problemas assimétricos, já que existe um forte caráter punitivo para agentes administrativos que é desconhecido para os agentes políticos, bem como questionamentos sobre a dificuldade de identificação de variáveis e atores responsáveis por dolo ou culpa, o que acaba por estimular ações, essencialmente, contra o Estado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição Republicana Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988.
- COSTA, A. F. *Da responsabilidade do agente público no processo licitatório*. Porto Alegre: UNP, 2007.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.
- GÓES, H. E. M. Questões controversas na doutrina e jurisprudência sobre a responsabilidade civil do estado. *Revista Internauta de Prática Jurídica*, n. 20, jul./dez. 2007.

COMES, R. Z. Responsabilidade civil do Estado e a denúncia da lide ao funcionário público. *Revista Âmbito Jurídico*, 7, ago. 2001. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br. Acesso em: 6 ago. 2011.

MACHADO, H. B. Responsabilidade pessoal do agente público por danos ao contribuinte. *Jus Navigandi*, a. 7, n. 58, 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br>. Acesso em: 3 ago. 2011.