

**III CONGRESSO DE DIREITO DO  
VETOR NORTE**

**DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

A532

Anais do III Congresso de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-000-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tensões contemporâneas e consolidação da Democracia Brasileira.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direitos Humanos. I. III Congresso de Direito do Vetor Norte (1:2010 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

## DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### **Apresentação**

O papel das instituições na Consolidação da Democracia Brasileira foi o tema central do III Congresso de Direito do Vetor Norte de Belo Horizonte, que ocorreu nos dias 21 e 22 de outubro, na FAMINAS-BH.

O tema central do evento possui grande confluência com o Direito Administrativo, razão pela qual o GT de Direito e Administração Pública foi recheado de excelentes trabalhos acerca do assunto.

Temas como compliance, licitações, poder de polícia e princípios da Administração Pública estiveram presentes nos diversos trabalhos apresentados.

Acreditamos que é papel do pesquisador em direito administrativo se envolver diretamente nos problemas que envolvem a administração pública, em busca de soluções, pelo direito, de forma a garantir um melhor exercício da função administrativa.

Esperamos que vocês gostem das leituras, como nós.

Professor Gustavo Matos de Figueroa Fernandes

Professora Noelle Carvalho Del Giúdice

Professor Ricardo Marques

**OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RELAÇÃO À  
JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E A  
RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO EM FACE DO DIREITO  
DE REGRESSO CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO**

**THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RELATION TO THE  
JUDICIALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND THE  
OBJECTIVE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE AGAINST THE RIGHT  
OF RETURN AGAINST THE PUBLIC SERVER**

**Marcela Parreira  
Marcell Andreas Franco Melgaço**

**Resumo**

A presente pesquisa analisa os princípios da Administração pública em relação à judicialização de Processos Administrativos referentes à responsabilidade civil objetiva do Estado em casos de danos a terceiros ou a materiais da Fazenda pública e a legalidade sobre o direito de regresso do Estado contra este servidor, com decisões administrativas comumente reformadas na esfera judicial.

**Palavras-chave:** Princípios da administração pública, Responsabilidade civil objetiva do estado, Judicialização do processo administrativo

**Abstract/Resumen/Résumé**

This research analyzes the principles of the Public Administration in relation to the judicialization of Administrative Proceedings regarding the objective civil liability of the State in cases of damages to third parties or materials of the Public Treasury and the legality of the right of State return against this server, with administrative decisions commonly reformed in the judicial sphere.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Principles of public administration, Objective state liability, Judicialization of the administrative process

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a ligação entre os Princípios da Administração Pública, a Responsabilidade Objetiva do Estado e a judicialização dos Processos Administrativos, em que decisões administrativas vêm sendo reformadas na esfera judicial.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê em seu art. 37 caput que a Administração Pública obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, sendo estes os princípios fundamentais da Administração Pública, ou seja, seus atos devem estar intimamente conectados a estes pressupostos.

Ainda se tratando de Constituição Federal, conforme se infere do disposto no parágrafo sexto do art. 37, as pessoas de direito público e privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, no exercício da função, causarem a terceiros, no entanto, lhes é assegurado direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, que conforme o presente estudo, no caso de danos provenientes de veículos de emergência, o Estado regressa contra o agente, que por sua vez tem revertida a sua responsabilidade pela via judicial.

O presente estudo preconiza demonstrar algumas especificidades como a abrangência do dispositivo constitucional, no que se refere à diferença entre a responsabilidade objetiva do Estado perante a vítima e a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano perante a Administração pública, bem como a análise da legitimidade e da ação de regresso frente o servidor público no exercício regular do direito, e por fim a judicialização do processo administrativo que, em casos já pacificados acabam por gerar a reforma do entendimento da esfera administrativa, e conseqüentemente invalidando este procedimento.

## **2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública, ou seja, são normas jurídicas de conduta a serem observadas pela Administração Pública que asseguram ou visam assegurar que o bem visado seja sempre o bem comum, o bem da coletividade.

Passando a análise dos princípios da administração pública, têm-se expressos os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e por último, acrescentado com emenda constitucional 19/1998, o princípio da eficiência.

Importante ressaltar que, com base nos princípios da administração pública, a fiel observância destes assegura à administração pública a legitimidade para agir, inclusive para utilizar os poderes a ela inerentes, como poder discricionário, em que, conforme bem explicado por José dos Santos Carvalho Filho (2018), embora a lei procure definir alguns elementos que restrinjam a atuação do agente público, a própria lei em várias situações permite aos agentes a valoração da sua conduta, onde o agente pode avaliar a conveniência e oportunidade dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses públicos.

Este fato se mostra intimamente ligado ao fato que, no caso específico dos condutores de veículo de emergência, ao ser demandado para situações que necessite de uma brevidade de deslocamento, o agente, em conformidade com as requisições legais (sinais sonoros e luminosos acionados) tenha a discricionariedade de empregar a velocidade que avaliar necessária para o atendimento a qual foi demandado.

Os demais poderes da administração pública, poder normativo e poder de polícia, embora importantes para o desempenho da atividade do Estado, não influenciam de maneira significativa a presente pesquisa, de modo que não se faz necessário o aprofundamento sobre esses assuntos.

### **3. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO X RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE PÚBLICO**

O presente estudo se concentra na hipótese de culpa, em que o agente age sem a preterida intenção de causar o dano, porém, importando ao agente o dever de agir com cautela necessária, sendo essencial a comprovação dos pressupostos da responsabilidade. Segundo CAVALIERI (2012), há a princípio o elemento formal: a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; o elemento subjetivo: dolo ou a culpa; por fim, o elemento causal-material: dano e a respectiva relação de causalidade. Esses três elementos, apresentados pela doutrina francesa como pressupostos da responsabilidade civil subjetiva, podem ser identificados no art. 186 do Código Civil, a saber: a conduta culposa do agente, o que fica patente pela expressão "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imperícia"; o nexu causal, que vem expresso no verbo causar; e o dano, revelado nas expressões "violar direito ou causar dano a outrem".

Verifica-se assim que a ação de regresso do Estado frente ao servidor causador de dano carece de determinação da condição de dolo ou culpa (diga-se imprudência, imperícia ou negligência), sendo necessária a comprovação por meio de sindicância administrativa ou quaisquer outros meios de apuração visando à constatação da conduta do agente público.

#### **4. AS EXCLUDENTES DE ILICITUDE E AS PRERROGATIVAS DOS VEÍCULOS DE EMERGÊNCIA**

Não raros são os acidentes envolvendo veículos de emergência, motivados pela a situação de urgência em que se encontrem demandar uma maior brevidade no deslocamento, sob o risco de agravar a situação daquele que o solicitou. Ambulâncias que recebem chamados para atendimentos médicos de urgência (SAMU) têm a situação demandada por uma central de atendimento em que as informações são direcionadas a um atendente, e repassadas aos agentes e condutores do veículo, que devem abreviar o máximo possível seu deslocamento, ao mesmo tempo em que têm que tomar as precauções necessárias para não se envolverem em acidentes de trânsito. O mesmo ocorre com viaturas policiais que em certos acionamentos, a celeridade em que os policiais consigam chegar ao local demandado pode determinar a prisão do autor do crime ou a frustração da atividade delituosa, incutindo assim na preservação da ordem pública e na possibilidade de se evitar mal maior.

O artigo 188 o Código Civil/02 prevê as causas de excludentes de ilicitudes, sendo a mais relevante para o presente estudo o caso previsto no Inciso I, no que tange sobre o exercício regular do Direito, situação que se amolda as atribuições exercidas pelos agentes na condução dos veículos oficiais. Importante mencionar a definição de exercício regular do direito por Cavalieri Filho:

“Exercício regular de um direito – o nome já diz – é o direito exercido regularmente, normalmente, razoavelmente, de acordo com seu fim econômico, social, a boa-fé e os bons costumes. Quem exerce seu direito subjetivo nesses limites age licitamente, e o lícito exclui o ilícito. Vem daí que o agir em conformidade com a lei não gera responsabilidade civil, ainda que seja nocivo a outrem...”. (CARVALIERI, 2012, pág. 20)

Ademais, o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997, estabelece no art. 29 um conjunto de normas que o trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação deverá obedecer. A fim do presente estudo destaca-se o inciso VII em que estatui que veículos destinados a socorro e viaturas policiais gozam de prioridade de trânsito, de livre circulação e parada, quando em situação de emergência.

Ante as prerrogativas dos veículos de emergência, aos demais condutores cabe deter a marcha e cederem à passagem, para sua rápida locomoção, e a prioridade de liberdade de deslocamento e imobilização, ou seja, podem circular, parar e estacionar onde a regra seria a proibição, como avançar o sinal vermelho do semáforo, exceder o limite de velocidade, transitar na contramão, estacionar na esquina ou sobre o passeio etc. Tais liberdades legais

estão condicionadas à situação de urgência, circunstâncias que necessitam de brevidade para o atendimento, sem a qual haverá grande prejuízo à incolumidade pública, e a necessidade que o veículo esteja devidamente identificado, para que os demais usuários da via possam reconhecer a condição especial em que se encontra.

Dessa forma, torna-se visível que a disposição das excludentes da ilicitude no Código Civil, e a previsão no Código de Trânsito Brasileiro das prerrogativas dos veículos de emergência, são garantias concedidas ao agente público.

## **5. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

A partir de uma análise jurisprudencial evidencia-se um entendimento consolidado de que é incabível a ação de regresso quando o agente está no exercício regular do direito, segue: “(TJ-SC - AC: 134749 SC 1998.013474-9, Relator: Luiz César Medeiros, Data de Julgamento: 18/10/2001, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , da Capital.) - RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - DIREITO REGRESSIVO - CULPA SUBJETIVA DO SERVIDOR NÃO DEMONSTRADA - CUSTAS PROCESSUAIS - ISENÇÃO - REMESSA PARCIALMENTE PROVIDA”.

O julgado acima citado, de 18/10/2001, refere-se a uma viatura policial que fazendo o reforço de um micro-ônibus que escoltava um preso, envolveu-se em um acidente de trânsito ao ter ultrapassado o semáforo quando a sinalização estava vermelha. O Estado de Santa Catarina foi responsabilizado objetivamente frente o dano causado ao terceiro, e judicializou uma ação de regresso contra o seu agente. No entanto, tal ação não foi provida uma vez que foi provado que o agente público estava no exercício regular do direito.

Hodiernamente o parecer continua pacificado, segue: “(TJ-SP - APL: 10346561620148260053 SP 1034656-16.2014.8.26.0053, Relator: Jayme Queiroz Lopes, Data de Julgamento: 13/02/2019, 36ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 13/02/2019) - ACIDENTE DE TRÂNSITO – AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS JULGADA IMPROCEDENTE – RÉU, POLICIAL MILITAR, QUE CONDUZIA VIATURA PELA CONTRAMÃO DE DIREÇÃO ATINGINDO VEÍCULO PARTICULAR – DANOS CAUSADOS NA VIATURA QUE SÃO ALVO DE PEDIDO DE RESSARCIMENTO – RÉU QUE AGIU NO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL E QUE TOMOU AS CAUTELAS NECESSÁRIAS, ACIONANDO OS SINAIS SONOROS E LUMINOSOS DA VIATURA - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA”.

Embora a jurisprudência apresente um parecer consolidado de que é incabível a ação de regressiva do estado contra o agente público que age no exercício regular do direito, percebe-se que, nos dias atuais, ainda há demandas judiciais concernentes a esse assunto. Sendo que a demanda judicial somente se procede após o respectivo processo administrativo,

que julga, na esfera administrativa, ser a responsabilidade do dano do servidor, sendo a própria existência dos precedentes supracitados a prova de que a Administração Pública emite pareceres contrários a pareceres judiciais já pacificados. Assim, fica claro que entendimentos da Administração Pública que vêm sendo reformados pela via judicial, abarrotando assim o judiciário com demandas já pacificadas. Mesmo não sendo vinculante, torna-se pública a jurisprudência consolidada. Desta forma, em face aos princípios da Administração Pública, no que concerne a Eficiência principalmente, que compreende o dever da boa administração, tem-se a nítida impressão da ineficiência do Estado ao se empenhar em manter um tipo de entendimento que posteriormente é reformado em instância judicial. Além deste princípio expresso, têm-se a discordância de outros princípios da Administração Pública, que embora implícitos, ainda sim aparentam não serem respeitados com esta atuação do ente público, principalmente no que concerne ao princípio da razoabilidade, em que pese não ser razoável exigir do agente em atendimento a solicitação de emergência a mesma cautela exigível de um cidadão comum, da proporcionalidade que busca conter o excesso de poder, manifestado pela Administração Pública ao decidir em contrariedade aos entendimentos já pacificados na sociedade e da segurança jurídica, que por sua vez visa evitar níveis de instabilidade jurídica, claramente evidenciado pelas decisões abusivas ocorridas na esfera administrativa, falta de pacificação das decisões administrativas que forçam o servidor buscar no judiciário o direito de exercer a função que lhe é de direito.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O dano praticado a terceiro por um agente público no exercício da função acarreta ao Estado a responsabilidade civil objetiva de indenizar a vítima. Por outro lado, recai sobre o agente público a responsabilidade subjetiva, na qual, responderá em regresso perante o erário.

Com o entendimento já pacificado de que, se o agente público está no exercício regular do direito, bem como, estando o veículo de emergência em serviço de urgência e devidamente identificado não dá ensejo à indenização do agente público ao erário.

Portanto, a observância dos princípios da administração pública se mostra fundamental para assegurar o bom funcionamento da máquina pública, enquanto bem observados, poderiam adequar as situações já pacificadas na esfera judicial, trazendo para a esfera administrativa os entendimentos pacificados a fim de se evitar uma judicialização dos processos administrativos e a conseqüente reforma de suas conclusões, tornando assim a administração pública mais eficiente no desempenho de suas funções.

## REFERÊNCIAS

BARCHET, Gustavo. *Direito Administrativo*. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRASIL. *Código de Trânsito Brasileiro (CTB)*. Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)> Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 22 set. 2018.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GAGLIANO, Pablo Stolze. *Novo curso de direito civil*, volume 3. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTA CATARINA – Tribunal de Justiça – Apelação cível: 134749 SC 1998.013474-9, Relator: Juiz Luiz César Medeiros, Data de Julgamento: 18/10/2001.

SÃO PAULO – Tribunal de Justiça – Apelação cível: 10346561620148260053 SP 1034656-16.2014.8.26.0053, Relator: Juiz Jayme Queiroz Lopes, Data de Julgamento: 13/02/2019, 36ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 13/02/2019.