



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Legitimidade Passiva dos Agentes Públicos nas Ações Indenizatórias que Visam Reparar Danos Ocasionalmente a Terceiros no Exercício da Função Pública¹

CAVALCANTE, Victória Francisca Campelo²
SEIXAS, Bernardo Silva de³

RESUMO

O presente artigo visa analisar as divergências presentes nas literaturas jurídicas e nas jurisprudências pátrias acerca da legitimidade passiva dos agentes públicos no que se refere às ações indenizatórias que visam reparar danos ocasionados a terceiros no exercício da função pública. As referidas divergências têm fulcro nas distintas interpretações conferidas pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça ao artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988 que disciplina a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados a terceiros por seus agentes públicos no exercício da função. Com este fim, foram analisadas as diversas interpretações constantes nas literaturas jurídicas e jurisprudenciais acerca da referida legitimidade passiva dos agentes públicos, perfazendo uma trajetória histórico-jurídica da responsabilidade estatal e de seus agentes na Constituição atual e nas anteriores, bem como uma análise de cada interpretação adotada pelos principais órgãos do Poder Judiciário (STF e STJ). Como resultado, utilizando-se do método dialético de abordagem teórica, foi possível concluir que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as de direito privado prestadoras de serviços públicos, é que poderão responder objetiva e diretamente pelos danos causados por seus agentes públicos, nesta qualidade, em razão de expressa garantia constitucional, filiando-se o presente trabalho, portanto, ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil; Agente Público; Legitimidade passiva; Ação indenizatória.

1. Introdução

Atualmente, o estudo sobre a Responsabilidade Civil do Estado, sobretudo dos Agentes Públicos, demonstra-se de grande relevância social e jurídica, face à evolução

¹Trabalho apresentado no GT 15 - Transdisciplinariedade, Direito e Justiça no III Siscultura.

²Bacharelada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. E-mail: victoriacampelo@gmail.com.

³Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino – ITE/Bauru. Professor do Curso de Graduação e de Pós-Graduação em direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e CIESA. E-mail: seixas.bernardo@gmail.com.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



das relações jurídicas e pessoais entre o Estado e seus administrados, de forma que se revela como meio eficaz de resguardar os direitos dos indivíduos, garantindo-lhes, mesmo diante do poder soberano do Estado, a reparação de eventuais danos ocasionados em virtude da atuação do Poder Público, valendo-se como verdadeiro instrumento de limitação do poder Estatal.

Historicamente, a responsabilidade civil do Estado e de seus Agentes Públicos passou por diversas fases, obedecendo, cada uma delas, a variadas teorias, quais sejam: Irresponsabilidade do Estado, Responsabilidade Subjetiva do Estado e a Responsabilidade Objetiva do Estado, tendo sido esta última adotada pela Constituição Federal de 1988, fundada na teoria do risco administrativo, mais precisamente, prevista em seu artigo 37, §6º da CF/1988, o qual passou a admitir a responsabilidade Estatal pelos danos que seus agentes públicos, nesta qualidade, causarem a terceiros, independentemente da comprovação de dolo ou culpa do Estado pela vítima do dano.

Parte da doutrina e a Corte Suprema do ordenamento jurídico brasileiro, o Supremo Tribunal Federal, entendem que não teria o Agente Público legitimidade para figurar, diretamente, no polo passivo da demanda judicial proposta por um particular, em decorrência da chamada Teoria da Dupla Garantia, segundo a qual não poderia o agente público ser diretamente acionado pelo particular que fora vítima de danos causados no exercício da função pública, cabendo, se houver dolo ou culpa, à própria Administração cobrar-lhe em ação regressiva pelos prejuízos causados.

Por outro lado, há quem entenda ser perfeitamente cabível o Agente Público integrar o polo passivo de ação judicial movida por particular lesado por atividade estatal, quando configurada sua conduta, ao menos, culposa. Este é o entendimento dominante nos julgados do Superior Tribunal de Justiça, o qual concede ao lesado a possibilidade de ajuizar ação diretamente contra o agente, contra o Estado ou contra ambos, por entender que o art. 37, § 6º, da CF/1988 prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica, que, em princípio, é mais solvente que o agente, independentemente de demonstração de culpa do agente público.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Diante disto, é possível constatar que o tema objeto do presente artigo trabalha a seguinte problemática: É possível que um agente público figure diretamente no polo passivo de uma ação indenizatória proposta por um terceiro que sofreu um dano em decorrência de uma atuação estatal? Essa questão é bastante divergente entre os doutrinadores e juristas no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o que, incontestavelmente, cria uma insegurança jurídica acerca da matéria, ressaltando, ainda mais, a importância de sua discussão e debate.

Assim sendo, o objetivo do presente artigo é analisar a legitimidade passiva dos agentes públicos nas referidas ações indenizatórias à luz da divergência jurisprudencial existente entre o STF e STJ, bem como realizar uma breve análise da trajetória histórico-jurídica da Responsabilidade Civil do Estado e de seus agentes públicos nas Constituições Brasileiras anteriores e na atual Constituição Federal de 1988, destacando as principais mudanças ao longo da história no que concerne à legitimidade passiva da demanda indenizatória proposta pelo administrado, valendo-se do método dialético de abordagem teórica, perfazendo uma análise das divergências jurisprudenciais e doutrinárias acerca do tema, apontando os principais fundamentos e entendimentos adotados tanto pelo STF no Recurso Extraordinário nº 327.904 (STF. Primeira turma. RE 327.904-1/SP. Rel.: Min. Britto Carlos. DJe, 8 set. 2006) quanto pelo STJ no Recurso Especial nº 1.325.862 (STJ. Quarta Turma. REsp 1.325.862/PR Min. Luis Felipe Salomão. DJe, 5 Set. 2013) com o auxílio bibliográfico e jurisprudencial, por meio do qual foi possível tecer uma análise crítica em relação aos entendimentos abordados e, assim, destacar o posicionamento ao qual se inclina o presente trabalho.

2. Responsabilidade Civil do Estado e de Seus Agentes Públicos nas Constituições Brasileiras Anteriores

O instituto da Responsabilidade civil do Estado passou por diversas fases ao longo das Constituições Brasileiras. Surgindo, primeiramente, em 1824, a teoria da Irresponsabilidade do Estado, que vigorou durante o período dos Governos Absolutistas, atingindo, posteriormente, a responsabilidade civil do Ente Público, adotando-se, inicialmente, a teoria da responsabilidade subjetiva, a chamada fase



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



civilista, até atingir a fase da responsabilidade sem culpa, a chamada responsabilidade civil objetiva do Estado, também conhecida como fase publicista.

A teoria da Irresponsabilidade do Estado vigorou durante os Estados Absolutistas, durante este período, havia a peculiaridade da figura do Rei como um ser superior aos demais, a quem competia ditar as regras que eram tidas como verdades absolutas e, ainda, a quem competia dar a palavra final em todas as decisões estatais. Todas as ações do Rei, ou mesmo de seus representantes, eram tidas como legítimas, jamais sendo passível de qualquer responsabilização perante seus administrados, pois, entendiam que o rei não errava e responsabilizá-lo pelos seus atos o colocaria no mesmo nível dos demais súditos, o que era visto como desrespeito a sua soberania (DI PIETRO, 2017, p.874-875).

No Brasil, a primeira constituição surgiu em 1824, a chamada Constituição Imperial, trazendo em seu arcabouço grande influência da Revolução Francesa. Neste sentido, previa em seus artigos 156 e 179 a responsabilidade pessoal dos agentes públicos pelos abusos e omissões que praticassem no exercício da função pública.

Há divergência entre os doutrinadores quanto à adoção ou não da teoria da irresponsabilidade durante o período Imperial no Brasil, pois, para alguns, a responsabilização apenas do agente público, e não do Estado, significaria a adoção da teoria da irresponsabilidade, uma vez que o agente público, sozinho, respondia pelos seus atos, sem qualquer interferência estatal, sendo duas figuras distintas.

Por outro lado, o ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello defende a teoria de que o agente público nada mais é que o sujeito que serve ao Poder Público como instrumento expressivo de sua vontade ou ação (Bandeira de Mello, 2011, p. 235), e com isso a Constituição Imperial estaria indiretamente reconhecendo a responsabilidade da Administração Pública.

Todavia, a fase de irresponsabilidade não perdurou por muito tempo, pois o Estado, como tutor do direito, não poderia violá-lo e permanecer impune, devendo ser responsabilizado pelos seus atos. Dessa forma, foi surgindo na Doutrina a responsabilidade civil estatal em caso de conduta culposa por parte de seu agente público, a também chamada doutrina civilista da culpa.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



A Constituição republicana de 1891, que surgiu no início do período Republicano, negou as práticas monárquicas e não mais havia o chamado Poder Moderador e buscava-se alcançar a democracia. No entanto, no tocante à responsabilidade civil do Estado pouca coisa mudou em relação à Constituição Imperial de 1824, já que ambas reconhecem a responsabilidade do agente público.

Entretanto, há uma diferença em relação à responsabilidade do Estado, que, durante o período imperial, prevalecia a irresponsabilidade do Imperador, prerrogativa esta que, no período republicano, não fora estendido ao Presidente da República.

Por outro lado, a Constituição de 1934 inaugurou a fase subjetivista no ordenamento jurídico brasileiro, seguindo a tendência inaugurada pelo Código Civil de 1916, surgindo, a partir de então, a Responsabilidade subjetiva do Estado.

Sendo assim, nesta época, passou-se a admitir o litisconsórcio facultativo entre o Estado e seus Agentes Públicos, desde que comprovada a culpa ou dolo no exercício da função pública.

No entanto, para que pudesse ser enquadrada a responsabilidade subjetiva do Estado, era necessária a diferenciação de dois tipos de condutas estatais, quais sejam: os atos de império e os atos de gestão. Apenas admitia-se a responsabilização do Estado pelos seus atos de gestão, que seriam aqueles destituídos de Poder Soberano, isto é, aqueles atos praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços, como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum. (DI PIETRO, 2017, p. 875). Não estavam abrangidos, portanto, os atos de império, que seriam aqueles praticados por meio do poder estatal soberano.

Com essa nova concepção, o Estado, para fins de indenização, se assemelhava ao particular, eram tratados de forma igual, pois, ambos, em termos de responsabilidade patrimonial, respondiam conforme o Direito Privado, isto é, se houvessem se comportado com culpa ou dolo. Caso contrário, não respondiam.

O grande problema em torno dessa teoria, que vigorou até a Constituição de 1937, é a dificuldade de distinguir os atos de gestão e de império, o que causava uma grande discussão na época.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Com a entrada em vigor da Constituição de 1946, iniciou-se a fase da responsabilidade civil objetiva do Estado no Brasil, que ficou conhecida como o marco da fase objetivista ou publicista no Brasil, pois a adoção da teoria subjetiva se tornou de difícil aplicação, uma vez que havia um enorme desequilíbrio entre a posição privilegiada do Estado face à hipossuficiência do administrado.

Sendo assim, a Constituição não mais previa a necessidade de comprovação de culpa do Estado por parte do administrado que sofreu um dano, bastando que houvesse a comprovação do dano e o nexo de causalidade com a atuação estatal. Ademais, previa, ainda, o direito de regresso pela Administração Pública, nos casos em que houvesse comprovada culpa por parte do Agente Público causador do dano.

Dessa forma, passou-se a admitir a Responsabilização do Estado pelos prejuízos causados pelos seus agentes públicos no exercício da função, independentemente de comprovação de dolo ou culpa por parte do administrado. O que, de fato, deixa clara a total superação da teoria da Irresponsabilidade do Estado, com o fito de resguardar as garantias constitucionais advindas com o Estado Democrático de Direito. Assim, passou-se a atribuir ao Estado a culpa denominada pela doutrina de Culpa Administrativa ou Anônima

Com a entrada em vigor da Constituição de 1967, não houve grandes mudanças no panorama da responsabilidade civil do Estado. Assim, praticamente, houve a repetição do dispositivo da Constituição anterior (1946), sem qualquer modificação prática.

Por fim, a atual Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, manteve a previsão da responsabilidade objetiva do Estado, por meio da teoria do risco administrativo, assim como as Constituições anteriormente citadas.

Atualmente, a responsabilidade civil objetiva do Estado encontra-se prevista no art.37, § 6º da Constituição Federal de 1988 que trouxe uma novidade em relação à responsabilidade civil, pois, além das pessoas jurídicas de direito público, a responsabilidade civil objetiva também passou a ser aplicadas às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Por fim, após essa análise da responsabilidade civil do Estado e de seus Agentes ao longo das Constituições Brasileiras anteriores, é possível concluir que houve



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



um longo processo e trajetória histórico-jurídica para se atingir a responsabilidade civil objetiva do Estado, aplicada atualmente no ordenamento jurídico pátrio, que possui como objetivo principal resguardar as garantias e direitos individuais dos administrados, fazem jus aos preceitos defendidos por um Estado Democrático de Direito.

3. Responsabilidade Civil do Estado e dos Agentes Públicos na Constituição Federal de 1988.

Conforme já mencionado na análise anterior, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 37, §6º, a responsabilidade civil objetiva do Estado e, ainda, o direito de regresso da Administração em face dos seus agentes públicos pelos prejuízos causados a terceiros por conduta ao menos culposa, no mesmo sentido do disposto no Código Civil Brasileiro em seu artigo 43.

Assim, para que seja aplicada a responsabilidade civil objetiva ao Ente Público é necessária a comprovação do dano e o nexo de causalidade deste com a atuação estatal, independentemente de culpa ou dolo do Ente Estatal.

A responsabilidade civil objetiva do Estado prevista na CF/88 se baseia, conforme entendimento majoritário, na teoria do risco administrativo que começou ser adotada na medida em que a atuação do Estado passou a ter uma maior interferência na vida dos administrados, tendo em vista a presença do Estado e o seu Poder de Império nos mais diversos setores da sociedade.

Em razão das prerrogativas conferidas ao Estado, este passou a ter que arcar com um risco maior em decorrência das atividades desempenhadas, pois os particulares não mais teriam condições de arcar com os prejuízos decorrentes do poder Estatal, nas palavras de Matheus Carvalho (2018, p.347).

Sendo assim, esta teoria leva em consideração o risco gerado pela atividade Estatal para a sociedade e a probabilidade de causar danos a toda uma coletividade, gerando um ônus não suportável pelos administrados.

Há de ressaltar-se, no entanto, que existem situações em que a responsabilidade do Ente poderá ser afastada, bastando, para tanto, que haja a comprovação de excludentes de responsabilidade, isto é, deverão estar ausentes os elementos necessários para a responsabilização, quais sejam, dano e nexo de causalidade. Sendo assim, são



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



tidos pela doutrina como excludentes de responsabilidade, por exemplo, a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, tendo em vista que estes excluem o nexo de causalidade entre o dano e a atividade estatal.

A segunda parte do §6º do art.37 da CF/88 prevê o direito de regresso pela Administração Pública em face dos seus agentes públicos. No entanto, a responsabilidade civil a qual os Agentes Públicos estão submetidos difere-se da aplicada aos Entes Públicos, ou seja, a responsabilidade dependente de comprovação de dolo ou culpa, pois àqueles aplicam-se a chamada responsabilidade civil subjetiva, uma vez que, para que sejam responsabilizados pelos danos causados no exercício da função em ação regressiva, é indispensável a comprovação de culpa ou dolo no ato praticado.

Sendo assim, apenas haverá direito de regresso quando houver comprovada culpa ou dolo por parte do agente causador do dano e, ainda, desde que o Estado tenha sofrido prejuízo em razão do ato praticado por aquele, como por exemplo, ter sofrido prejuízo financeiro em decorrência do pagamento de indenização à vítima do dano.

O direito de regresso trata-se, na realidade, de uma obrigação que se impõe à Administração em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, pois é um poder-dever do Estado de reaver a quantia paga pela Fazenda Pública à vítima do mau funcionamento do serviço público, Cretella Júnior (2014, p.1477).

4. Legitimidade Passiva dos Agentes Públicos nas Ações Indenizatórias que Visam Reparar Danos Causados a Terceiros no Exercício da Função Pública

É inquestionável que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, respondendo independentemente de comprovação de dolo ou culpa. A dúvida paira sobre a possibilidade dos próprios agentes públicos serem demandados diretamente pelo terceiro que sofreu o dano. Afinal teria o agente público legitimidade para integrar diretamente o polo passivo de ação indenizatória movida por terceiro que sofreu um dano decorrente do exercício da função pública?

Há uma grande divergência jurisprudencial em relação ao tema, razão pela qual se passa a analisar os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:



4.1. Supremo Tribunal Federal

Parte da doutrina e o STF entendem que não teria o Agente Público legitimidade para figurar, diretamente, no polo passivo da demanda judicial proposta por um particular que visa reparar os danos causados pela agente no exercício da função pública, em decorrência da chamada teoria da dupla garantia, segundo a qual não poderia o agente público ser diretamente acionado pelo particular por ato relacionado ao exercício de suas funções, cabendo, se houver dolo ou culpa, à própria Administração cobrar-lhe em ação regressiva pelos prejuízos causados.

A referida teoria trabalha duas relações jurídicas distintas trazidas pelo art. 37, §6º da CF/88. A primeira parte do dispositivo regula a relação entre o Estado e seus administrados, onde garante a estes que, no caso de vir a sofrer um dano em decorrência de uma atuação estatal, terão seus danos reparados independentemente de comprovação de dolo ou culpa da Administração Pública, atribuindo, portanto, a responsabilidade objetiva àquela.

Por outro lado, o dispositivo regula a relação jurídica entre o Estado e os seus agentes, garantindo o direito de regresso à Administração Pública contra o agente causador do dano, nos casos de comprovada atuação dolosa ou culposa, atribuindo aos agentes públicos, portanto, a responsabilidade subjetiva.

Esta teoria vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal como fundamento para o reconhecimento da ilegitimidade do agente público nas ações indenizatórias, pois entende que a legislador, ao distinguir as duas relações jurídicas, quis garantir a ambas uma proteção/garantia constitucional e quis, sobretudo, proteger os agentes contra ações temerárias que poderiam ser contra ele movidas com intuito meramente intimidatório.

Este entendimento foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 327.904, ocorrido em 15/08/2006, pela primeira turma, tendo como relator o Ministro Carlos Ayres Britto.

No referido julgamento, decidiu-se que o administrado que sofre um dano por uma ação estatal não pode ajuizar ação indenizatória diretamente contra o agente público causador do dano, pois este atua, em serviço, em nome da Administração



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Pública, e não como pessoas comuns, entendimento este que vem sendo utilizado atualmente como precedente paradigma por outros órgãos jurisdicionais.

Em seu voto, o Ministro Carlos Ayres Britto destacou que, se o dano ocorreu em razão de uma atuação do agente em nome do Estado, não há como imputar à pessoa física do agente a responsabilidade pelos danos causados a terceiros. Tal responsabilidade dar-se-á em caráter de ressarcimento ao Erário, por expressa determinação constitucional.

Sendo assim, considerando que o agente atua, tão somente, em nome do Estado, estando a sua conduta profissional pautada sob a égide das normas impostas pela própria Administração Pública, deve a conduta do agente público ser imputada à Administração a qual ele se vincula, Hely Lopes Meirelles (2013, p.566).

Há eminentes doutrinadores que se filiam ao entendimento firmado pelo STF, os quais defendem a ilegitimidade passiva do agente público, pois entendem que ação deve ser movida diretamente contra o ente público e, não, em face da pessoa do agente, dentre os quais se destacam os eminentes doutrinadores Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva.

4.2. Superior Tribunal de Justiça

Em sentido contrário ao anteriormente exposto, inclina-se a maioria dos doutrinadores e o Superior Tribunal de Justiça, os quais se filiam à corrente que entende ser perfeitamente cabível o Agente Público integrar o polo passivo de ação judicial movida por particular lesado por atividade estatal, quando configurada sua conduta, ao menos, culposa.

Este é o entendimento dominante nos julgados do Superior Tribunal de Justiça, o qual concede ao lesado a possibilidade de ajuizar ação diretamente contra o agente, contra o Estado ou contra ambos. Por entender que o art. 37, § 6º, da CF prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica, que, em princípio, é mais solvente que o servidor, independentemente de demonstração de culpa do agente público.

Neste contexto, a referida corte entende que a Constituição Federal impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo. No entanto, não há previsão



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



expressa de que a ação seja obrigatoriamente proposta em face da administração pública, pois cabe ao particular dispor livremente do bônus contraposto. Tampouco há imunidade do agente público de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de qualquer forma, em regresso, perante a Administração.

Assim, o Superior Tribunal de Justiça firmou este entendimento no julgamento do Recurso Especial (REsp.) 1.325.862-PR, realizado em 5 de setembro de 2013, pela Quarta Turma, tendo como Relator o Ministro Luis Felipe Salomão.

Assim, expressiva parcela dos doutrinadores, tanto os administrativistas, quanto os civilistas, filiam-se a este entendimento de que o agente público pode ser acionado pessoalmente, isolada ou conjuntamente com o ente público, nas hipóteses em que tenha agido com dolo ou culpa. Dentre os doutrinadores que se filiam a este entendimento, cita-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello.

4.3. Análise Crítica e Posicionamento

Em que pese os respeitáveis entendimentos favoráveis à legitimidade passiva dos agentes públicos nas referidas ações indenizatórias, filia-se à interpretação esposada pelo Supremo Tribunal Federal, assentando que o comando constitucional consagra duas relações distintas, às quais são atribuídas garantias igualmente distintas, uma em relação ao administrado e outra ao agente público, não deixando margem para interpretação diversa, dado que o legislador constituinte distinguiu, intencionalmente, as relações jurídicas existentes nos dois casos.

Cumprir destacar, ainda, que o Estado é uma entidade criada pelo homem com a finalidade de regular a convivência em sociedade, sendo, portanto, um ser em abstrato, que não possui vontade nem ações próprias. Assim, as ações dos agentes públicos nada mais é que a vontade da Administração Pública, realizadas sob a égide das normas e princípios determinados pelo Ente estatal. Por essa razão, devem-se imputar as ações desses agentes públicos ao Ente a qual estão vinculados, em conformidade com a Teoria do Órgão adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, (CARVALHO, Matheus. 2018, p.166).



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Sendo assim, considerando que ambos são uma unidade indissociável, quando um agente público, no exercício da sua função, causa um dano a outrem, ainda que ilicitamente, não se deve associar esta ação ou omissão à pessoa do agente público, pois, ao praticar aquele ato, estava atuando em nome da Administração Pública, independentemente de adentrar-se à questão de se aquele ato obedeceu ou não às normas impostas pelo Ente estatal, cabendo, neste último caso, à Administração Pública propor uma ação de regresso, nos termos do art.37, §6º da CF/88.

Ante o exposto, ao analisar o ordenamento jurídico como um todo, valendo-se de todas as teorias amplamente defendidas e adotadas, e, ainda, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na sua função de guardião da Constituição Federal, entende-se que deve prevalecer o entendimento desta Corte Suprema, a qual se vale da teoria da dupla garantia, conforme amplamente analisada neste artigo, para fundamentar a impossibilidade de um terceiro lesado demandar diretamente um agente público pelos danos causados no exercício da função, pois, nesses casos, o agente atua em nome da Administração à qual está vinculado, devendo, portanto, responder apenas perante ela em possível ação de regresso constitucionalmente prevista.

5. Considerações Finais

Diante da importante divergência jurisprudencial em relação ao tema que, indiscutivelmente, acarreta grave insegurança jurídica para o administrado e, sobretudo, ao agente público que, por temer por seu patrimônio, não realizará as suas funções com a independência e imparcialidade que se espera, entende-se, a partir de uma análise sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, dos seus fundamentos e objetivos expressos na Constituição Federal, que há maior respaldo constitucional nos argumentos apresentados pela corrente que sustenta a ilegitimidade passiva do Agente Público para responder diretamente perante terceiros pelos atos praticados no exercício da função pública, tendo em vista que a redação trazida pela Constituição Federal em relação ao tema não deixa margem para interpretação diversa, pois o art. 37, §6º da CF/88 traz uma clara distinção das relações jurídicas entre o Estado e o administrado, e o Estado e o seu Agente Público.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



Portanto, embora se reconheça que os fundamentos trazidos pela corrente oposta visa, sobretudo, proteger o administrado do Poder soberano do Estado, não se pode violar os direitos protetivos dos agentes públicos expressamente garantidos pela Constituição Federal, pois, dessa forma, além de violar os direitos fundamentais da pessoa do agente, possibilitaria uma interpretação totalmente contrária aos preceitos defendidos pelo Estado Democrático de Direito e, ainda, colocaria em risco a autonomia do Agente Público, uma vez que passaria a realizar suas atribuições com receio de responder a processos judiciais que, muitas vezes, possui apenas o intuito intimidatório.

Por fim, cumpre registrar que o presente artigo não possui a pretensão de esgotar todas as controvérsias e fundamentos que envolvem o tema objeto de estudo. Pretende-se, no entanto, de forma singela, contribuir com o debate acadêmico e fomentar a reflexão sobre o assunto, tendo em vista o relevante impacto social gerado pela insegurança jurídica que envolve a matéria.

6. Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. Constituição (1824), de 25 de março de 1824. **Constituição política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: (<http://www.monarquia.org.br/PDFs/CONSTITUICAODOIMPERIO.pdf>). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1891), de 24 de fevereiro de 1891. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1934), de 16 de julho de 1934. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1937), de 10 de novembro de 1937. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em:



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1946), de 18 de setembro de 1946. **Constituição da república dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1967), de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988), de 5 de outubro de 1988. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código civil**. Brasília, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 10 maio 2018;

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm);

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1.325.862-PR**, Quarta Turma. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. DJe. Brasília, 05 set. 2013. Disponível em: (<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807632/recurso-especial-resp-1325862-pr-2011-0252719-0-stj>). Acesso em: 01 maio 2018;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 327.904-1/SP**. Relator: BRITTO, Carlos. Publicado no DJ de 08-09-2006. Disponível em (<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>). Acesso em 01 maio. 2018;

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual -Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

JÚNIOR, José Cretella apud STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 10. ed. rev., atual e reform. Com acréscimo de acórdãos do STF e STJ. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1477.



III Seminário Internacional em
Sociedade e Cultura na Pan-Amazônia
Universidade Federal do Amazonas - UFAM
Manaus (AM), de 21 a 23 de novembro de 2018



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012, por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.