

DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO CONTRA O AGENTE PÚBLICO EM CASO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO – A (IM)POSSIBILIDADE DO DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO

STATE REFUND RIGHT AGAINST PUBLIC AGENTS IN CASE OF TREASURY EMBEZZLEMENT – (IM)POSSIBILITY OF PAYROLL DISCOUNTS

Moacir da Silva Silveira Júnior¹

André Augusto Cella²

SUMÁRIO

Introdução; 1. Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado e seus desdobramentos; 2. Reparação de danos ao particular e o direito de regresso do estado 3. A possibilidade do desconto em folha de pagamento do agente público; Conclusão; Referências.

RESUMO

O presente artigo aborda o tema da responsabilidade civil do Estado frente a danos causados a terceiros por seus agentes, bem como o direito de regresso contra esses e a eventual possibilidade de desconto em folha, para restituição do prejuízo suportado pelo erário. Ao longo da pesquisa, foi analisada qual teoria de responsabilidade civil é adotada pelo direito brasileiro nos casos envolvendo a Administração Pública, quando há danos a terceiros. Foi, ainda, realizada análise doutrinária acerca do direito de regresso contra o agente público causador do dano, esclarecendo-se de que forma essa deve ocorrer e quais suas peculiaridades. Ao final, foi realizada pesquisa sobre a possibilidade do desconto em folha de pagamento do agente, com base na jurisprudência dos Tribunais e da legislação atinente ao tema, com o intuito de averiguar de que maneira esses vêm se posicionando diante da matéria. O método empregado foi o dedutivo, pois o raciocínio partiu de análise geral para específica, iniciando pelo estudo do instituto da responsabilidade civil, analisando ainda o direito de regresso, introduzindo a matéria da possibilidade de desconto em folha de pagamento, tendo sido realizada a análise de decisões de casos concretos exaradas pelos Tribunais Superiores, comparando-os, ainda, com decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Neste contexto, surge o principal questionamento da pesquisa, qual seja compreender se é admissível o desconto em folha de pagamento do agente causador de danos a terceiros, quando esse fora suportado pelo Estado, de modo que foi possível constatar que uma vez demonstrado o dolo ou culpa do servidor, seja pelo reconhecimento do próprio ou por decisão judicial, é possível o desconto em folha para reparar o prejuízo ao erário, desde que autorizado pelo agente ou por determinação da justiça.

Palavras-chaves: Desconto em folha de pagamento. Direito de regresso. Responsabilidade civil do Estado.

¹ Acadêmico do 9º Semestre do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN). Endereço eletrônico: moacirsilveiras@gmail.com

² Advogado da União. Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN). Endereço eletrônico: andreccella@gmail.com

ABSTRACT

This paper intends to study the State civil liability when its agents cause damages to a particular citizen. Along the research, which is bibliographic, it intended to analyze if it is viable for the State to charge its agents for the amounts of money spent on repairing the damage caused by them, including making a payroll discount. Therefore, an analysis was carried out in order to understand which is the theory of the State civil liability adopted in Brazilian law in this cases and how could the State charge their agents for the monetary loss caused, considering the peculiarities of effecting a payroll discount. It used the deductive method in the study, because, at first, it made a general analysis, and then a specific one. So, the study discussed the State liability theories, analyzing which one is used in Brazil, and later, it studied the particularities to effect the replace of the amounts spent in the repair of damages caused. In this context, the most fundamental research question arises: is it possible to accept a payroll discount by the State to charge their agents for the money spent to repair the damage caused by them? The conclusion is that, having occurred prior authorization or judicial determination, this is a viable way to give effectiveness to the return of the money spent by the public purse.

Keywords: *Payroll discount. Refund right. State civil liability.*

INTRODUÇÃO

Os conflitos que envolvem a responsabilidade civil do Estado em casos de danos causados por seus agentes a particulares são muito recorrentes no ordenamento jurídico brasileiro. Ao longo dos anos, costumou-se dirimir tais questões a partir das teorias da responsabilidade civil, que foram se modificando progressivamente.

A verdade dá conta de que o direito não é imutável e isto traz como consequência o fato de que é preciso compreender como as tais teorias vêm sendo trabalhadas no ordenamento pátrio. Nesse contexto, introduzem-se os questionamentos que permeiam o presente trabalho: como ocorreu a evolução histórica do instituto da responsabilidade civil do Estado no Brasil e quais as teorias que são aplicadas, atualmente, em casos envolvendo danos ocasionados por agentes públicos a particulares? De que forma o particular pode buscar a reparação dos danos a ele causados? Pode o Estado exercer direito de regresso em face do agente faltante? Existe a possibilidade de se efetuar desconto na folha de pagamento do agente público na busca pela efetividade da reposição ao erário?

Sendo assim, o objetivo do trabalho é analisar o instituto da responsabilidade civil do Estado, compreendendo de que forma ele é aplicado em casos nos quais os agentes causam danos a terceiros. Busca-se também detalhar as particularidades da reparação desses danos, seja pelos civis em face do Estado, seja pelo ente público contra o agente faltante que causou

prejuízo ao erário, considerando, ainda, a legalidade em efetivar tal reposição por meio do desconto em folha.

O presente trabalho traz consigo importância jurídica ao relacionar o Direito Administrativo e os regramentos civis com a Teoria Jurídica, sendo essa um elemento central da linha de pesquisa “Teoria Jurídica, Cidadania e Globalização” do Curso de Direito da Universidade Franciscana. Ainda, o tema relaciona-se com a ideia de cidadania, ao tratar os particulares e os agentes como sujeitos de direitos e garantias na sociedade.

Para atender o tema proposto, foi adotado o procedimento técnico monográfico, a partir da bibliografia indicada, utilizando-se, também, da legislação civilista, administrativa e constitucional, bem como da pesquisa de julgados capazes de demonstrar o posicionamento dos Tribunais Superiores sobre a temática.

O método de abordagem empregado foi o dedutivo, tendo-se partido de uma análise geral para a específica, iniciando o trabalho pelo estudo do instituto da responsabilidade civil do Estado, analisando a possibilidade do particular buscar a reparação de danos causados pelos agentes em face do ente público, introduzindo a matéria da ação regressiva, relacionando ambos e analisando os entendimentos dos aplicadores do direito sobre a matéria, considerando ainda a possibilidade do desconto em folha de pagamento do servidor.

Buscando uma estruturação coerente do tema, dividiu-se o artigo em três capítulos, tendo sido abordado no primeiro o instituto da responsabilidade civil do Estado, fazendo breve digressão histórica com suas características e peculiaridades até a atualidade. Já no segundo tratou-se da busca pela reparação dos danos causados pelos agentes, primeiramente pelo particular em face do Estado, e posteriormente desse em face do responsável pelo dano. Por fim, fora realizada pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, visando analisar de que forma os conflitos vêm sendo dirimidos no âmbito jurídico brasileiro, bem como qual é o posicionamento e limites estabelecidos para se dar efetividade à reposição ao erário por meio de desconto em folha de pagamento, uma vez que a remuneração é verba de natureza alimentar.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Quando se trata da responsabilidade civil do Estado, é preciso compreender que ela não é um tema pacífico nem estável. É possível afirmar que, ao longo do tempo, diversas teorias foram sendo elaboradas, visando uma melhor compreensão do tema. Buscou-se, várias vezes, um entendimento universal acerca do assunto, mas sem sucesso.

Nesse contexto, é cabível afirmar que o Direito Administrativo brasileiro sofreu diversas influências no decorrer dos anos. Dentre essas, a mais relevante para o tema abordado é oriunda do Direito francês, naquilo que diz com as teorias sobre a responsabilidade civil do Estado. Paralelamente, o Direito brasileiro herdou raízes também dos Direitos italiano e alemão, entre outros, o que faz com que seja esse um instituto com quase total influência do direito estrangeiro, conforme bem afirma Di Pietro (2019, p. 98).

A primeira teoria adotada pelo Direito Administrativo brasileiro foi a da irresponsabilidade do Estado, que vigorou até 1873. Ela ganhou estofamento no período dos governos absolutistas, que se caracterizavam pela negativa total da responsabilidade do Estado, tendo sido adotada na época dos Estados monárquicos pré-constitucionais. Pautava-se na ideia de soberania do Rei, situação na qual o Estado (que com ele se confundia) estava acima dos cidadãos, o que impossibilitaria questionar as ações tomadas por ele. O que se observa é que a soberania do Estado-Rei não poderia ser desrespeitada, razão pela qual surgiram expressões oriundas desse período como “o rei não pode errar” e “aquilo que agrada o príncipe tem força de lei”. Di Pietro (2019, p. 1456)

Assim, salienta-se que a teoria da irresponsabilidade estatal se encontra superada na atualidade, pelo menos no Brasil e na grande maioria dos países ocidentais, como bem demonstra Meirelles (2016, p. 779):

A doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes.

Após a teoria da “irresponsabilidade estatal”, deu-se início à fase das teorias civilistas, as quais adotavam princípios do Direito Civil, amparados na ideia de culpa, para imputar responsabilidade ao Estado. Surgiu aí a distinção entre os atos de império e os atos de gestão, com intuito de apurar a responsabilidade civil de forma distinta em cada caso.

Os atos de império seriam impostos aos particulares independentemente de autorização judicial, de forma unilateral. Enquanto isso, os atos de gestão, em contrapartida, seriam praticados em posição de igualdade perante o particular. Praticando atos de gestão, estaria sendo visada a conservação e o desenvolvimento do patrimônio público, aplicando-se ao particular e à Administração as regras do direito privado Di Pietro (2019, p. 1457).

Assim elucidada a doutrinadora Maria Helena Diniz (2012, p. 319), acerca do período da irresponsabilidade estatal que:

A doutrina mais antiga é a da irresponsabilidade absoluta, decorrente da ideia absolutista que apresentava o Estado como um ente todo poderoso, contra o qual não

prevaleciam os direitos individuais. De modo que quem contratava com um funcionário público devia saber que este, enquanto preposto do Estado, não podia violar a norma, uma vez que o Estado exercia tutela do direito. Se o funcionário, no desempenho de sua função, lesasse direitos individuais, ele é que, pessoalmente, deveria reparar o dano e não o Estado.

Nessa teoria, os atos de império eram praticados pelo Rei, que se entendia ser insuscetível de errar, enquanto os atos de gestão eram praticados pela pessoa do Estado, por meio de seus prepostos. Dessa forma, passou-se a admitir a responsabilidade civil somente nos atos de gestão, já que os atos de império, os quais eram praticados pelo Rei, não poderiam ser objeto qualquer tipo de erro Di Pietro (2019, p. 1457).

Alvo de muitas críticas, seja pela incapacidade de dividir a personalidade do Estado, seja pela impossibilidade dos atos do Estado se enquadrarem como atos de gestão, ou até mesmo pelas dificuldades trazidas ao particular - vítima do dano -, é que se verificou o abandono da classificação entre atos de império e atos de gestão. Apesar disso, inúmeros autores seguiram apegados à doutrina civilista, admitindo a responsabilidade do Estado, desde que comprovada a culpa. Essa, é denominada responsabilidade subjetiva, Di Pietro (2019, p. 1457-1458).

Assim sendo, nota-se que o elemento culpa surgiu como condicionante da responsabilidade civil do Estado, quando esse passou a se tornar responsável sempre que seus agentes, no exercício da função, agissem com culpa ou dolo, causando danos a um particular. Passou-se a haver um tratamento igualitário entre o particular e o ente estatal – ambos seguindo as normas do direito privado (MAZZA, 2019, p. 641).

Acerca do tema, é válido transcrever as lições de Meirelles (2016, p. 786):

A doutrina anterior fazia distinção entre atos de império e atos de gestão, para admitir a responsabilidade da Administração somente quando o dano resultasse destes últimos. Pela atual teoria da responsabilidade objetiva, não há mais fundamento para esta sibilina distinção. Todo ato ou omissão de agente administrativo, desde que lesivo e injusto, é reparável pela Fazenda Pública, sem se indagar se provém do *jus imperii* ou do *jus gestionis*, uma vez que ambos são formas da atuação administrativa.

Portanto, mesmo tendo havido um notório progresso com relação à teoria da irresponsabilidade, a teoria civilista não protegia o particular de forma eficaz, tendo em vista que provar a culpa do agente não era uma tarefa fácil (MAZZA, 2019, p. 641).

Segundo o mesmo autor, a teoria subjetiva pautava-se essencialmente na lógica do Direito Civil, de modo que o fundamento da responsabilidade estava fixado na noção de culpa, e, por isso, a vítima, para obter êxito na indenização, deveria comprovar a ocorrência de quatro requisitos, quais sejam: ato, dano, nexos causal e culpa ou dolo.

A referida teoria subjetiva não se encontra inteiramente superada, e, no Direito brasileiro, se mantém sendo aplicada, em especial, nos casos de danos por omissão e na ação regressiva (MAZZA, 2019, p. 641).

Nesse contexto, a responsabilidade civil objetiva do Estado foi criando notoriedade para se sobrepôr à teoria da responsabilidade subjetiva, visto que se mostrava não sendo eficaz no que se propunha, já que o particular em diversas situações ficava desamparado.

O quadro inicial do estabelecimento da responsabilidade do Estado com base nos princípios do direito público foi realizado sob orientação da jurisprudência francesa, historicamente lembrada através do *arrêt Blanco*, de 1873. No caso em apreço, a Companhia Nacional de Tabaco francesa atropelou com uma vagonete a menina Agnès Blanco, que teve uma perna amputada. Seu pai, Jean Blanco, ajuizou uma ação judicial pleiteando indenização pelos prejuízos em decorrência da ação de seus agentes (DI PIETRO, 2019, p. 1458)

Um conflito entre jurisdição comum, responsável por acabar com conflitos entre particulares e o contencioso administrativo culminou no entendimento de que a demanda deveria ser dirimida pelo Tribunal Administrativo, pois tratava-se de demanda do serviço público.

Dessa forma, ficou consolidado o entendimento de que a responsabilidade civil do Estado deveria pautar-se por regras especiais, que mudam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos estatais e os direitos dos particulares.

Assim, a teoria objetiva, também chamada de teoria publicista, que vigora até hoje no Brasil como regra geral, prescinde da necessidade de comprovação de culpa ou dolo do agente público. Ela fundamenta o dever de indenizar na noção do risco administrativo. Quem presta um serviço público está sujeito às consequências dele, independentemente de culpa ou dolo, razão pela qual o elemento subjetivo é desnecessário de qualquer investigação quanto ao elemento subjetivo. Mazza (2019, p. 642)

Conforme qualifica Di Pietro (2019, p. 1460), os pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado são:

- (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito, por agente público;
- (b) que esse ato cause dano específico (porque atinge apenas um ou alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal);
- (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.

Marcelo Planiol e Jorge Ripert (1946, p. 667) definem a responsabilidade objetiva do Estado como “*la teoría del riesgo, bajo su aspecto más sencillo consiste en eliminar la idea de*

*culpa en la responsabilidad, admitiéndose que todo riesgo criado debe ser de cargo de la actividad que lo origina.*³”

Dessa forma, importante consignar que Mazza (2019, p. 643) salienta que, com a adoção da teoria objetiva pelo Brasil, o debate acerca da culpa ou dolo passou a ser tratado quase que apenas na ação regressiva, do Estado contra o agente público, após a condenação estatal.

O atual Código Civil brasileiro prevê a regra geral da responsabilidade objetiva em seu parágrafo único, do artigo 927, cuja inteligência versa que:

Art. 927 - haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Assim sendo, conclui-se que o Direito Brasileiro seguiu influências de diversos países, aumentando o rol de garantias aos cidadãos. Atualmente, o que se observa é que a teoria adotada pelo Direito brasileiro é a teoria objetiva e em alguns casos específicos, utiliza-se a teoria subjetiva. De mesmo modo, é possível afirmar que se admite ação regressiva contra os agentes públicos causadores de danos à particulares.

2. REPARAÇÃO DE DANOS AO PARTICULAR E O DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO

Para adentrar-se na análise acerca da possibilidade do exercício do direito de regresso contra o agente público, mostra-se válido transcrever o que dispõe o artigo 186 do Código Civil, cuja inteligência versa que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Em se tratando de dano causado a terceiros pelos agentes públicos, aplica-se o que está disposto no artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988, pela qual o Estado responde de forma objetiva, independente de culpa ou dolo, mas tem o direito de regresso contra o agente causador do dano, tendo que comprovar que este agiu com culpa ou dolo (DI PIETRO, 2019, p. 1367).

Assim sendo, para que ocorra a responsabilização regressiva do agente, é indispensável que ele tenha agido com dolo ou culpa na conduta. A verdade dá conta de que todo indivíduo deve responder pelas consequências de suas condutas na medida do que praticou,

³ Em livre tradução: “A teoria do risco, baixo seu aspecto mais simples, consiste em eliminar a ideia de culpa na responsabilidade, admitindo-se que todo o risco criado deve ser de responsabilidade da atividade que lhe origina”.

porém não é possível responsabilizar o agente público apenas pelo fato de ter gerado dano a um particular.

Nesse sentido é que se afirma que deve ser apurado o dolo e a culpa, visto que este tipo de responsabilidade está fundamentado no conceito de culpabilidade.

Para melhor compreensão do dispositivo constitucional em comento, transcreve-se o seu inteiro teor, restando demonstrado que consagra a responsabilidade subjetiva do agente público:

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.

O direito de regresso, segundo Tesheiner (2017, p. 98), compete a quem satisfaz a obrigação de responsabilidade de outrem, invocando o direito de regresso contra este, para reaver o valor pago e, no caso de dano causado pela Administração Pública a particular, se não for resolvida na esfera administrativa, deverá ser feita na Justiça.

O particular que sofreu o evento danoso deverá buscar a reparação contra o ente da Administração que porventura veio a praticar a conduta equívoca, e não contra o agente público que causou o dano, ele causou o dano atuando em nome da Administração Pública.

Não obstante, fica evidente que o Estado possui legitimidade para suportar os prejuízos causador pelos seus agentes à particulares. No entanto, há, historicamente uma forte divergência doutrinária acerca da possibilidade ou não do particular ingressar diretamente com a ação indenizatória contra o agente público.

Atualmente, ainda existem duas posições doutrinárias a respeito. A primeira posição entende que a ação somente pode ser proposta em face do Estado, não sendo permitido acionar o agente público. Apoiado nisso, o artigo 37, §6º da Constituição teria consagrado a “teoria da dupla garantia”.

Em contraponto, a segunda posição pauta-se em afirmar que a ação pode ser proposta em face do Estado, do agente ou de ambos, em litisconsórcio passivo.

O doutrinador Oliveira (2020, p. 1151) admite a segunda teoria, acreditando que o artigo 37, §6º da Constituição Federal tem como ideia a proteção da vítima, e não do agente público.

Para melhor compreensão do tema, mostra-se válido transcorrer o entendimento de Yussef Cahali (2007, citado por SANTOS, p. 41) trazendo a ideia de que escolhendo a vítima

ingressar com a ação em face do agente causador do dano, estaria esse renunciando às vantagens que o Estado lhe concede, tendo que provar a culpa ou dolo do agente público, que incumbiria ao Estado comprovar na ação regressiva contra o agente público. Assim entende:

É certo, porém, como visto, que, propondo a ação indenizatória exclusivamente contra o funcionário ou agente causador direto do dano, o autor renuncia às vantagens que decorrem da responsabilidade objetiva; assim, assume o ônus de provar o dolo ou a culpa do servidor, pressuposto da responsabilidade regressiva deste, previstos na parte final do art. 37, § 6º, da Constituição; por essa razão, identifica-se, no caso, uma ação de responsabilidade civil de direito comum, cujo fundamento se localizaria no art. 186 do CC (art. 159 do anterior CC), e como a ação de direito comum também é de competência da Justiça Comum, não tendo curso pelas Varas Especializadas, com a competência recursal dos Tribunais de Justiça; e, finalmente, julgada improcedente a ação por não provado o dolo e a culpa do servidor, não se exclui a eventualidade, à falta do pressuposto da coisa julgada, de uma ação do autor contra a Fazenda Pública, desta feita com fundamento na responsabilidade objetiva do risco administrativo.

O doutrinador entende que é possível ação direta em face do agente público, desde que a ação seja fundamentada com base na conduta ilícita do agente – na ideia de culpa. Dessa forma, o agente responderá subjetivamente, de acordo com o que se segue:

Desde que a responsabilidade decorra da culpa, é natural que se deixe à livre escolha de quem está revestido de legitimidade ativa decidir contra quem ingressará com a ação de ressarcimento de danos.

Realmente, se os danos causados a terceiros pelos agentes do Estado decorrem de ato doloso ou culposos, faculta-se ao lesado acionar unicamente o Estado, ou Estado e o servidor em litisconsórcio passivo, ou apenas o servidor. Cumpre-se observar a condição para dirigir a ação contra o agente público, seja em litisconsórcio com o Estado ou isoladamente: a necessidade do amparo da lide na culpa ou dolo de quem provocou o dano. Desde que evidenciada a conduta ilícita, ou se procedeu incorretamente o preposto, é admitida a sua presença passiva no processo, incumbindo-lhe que satisfaça os danos decorrentes. Isto porque todos respondem pelos danos causados através de conduta ilícita.

Do próprio art. 186 (art. 159 do Código anterior) brota a responsabilidade pelos danos causados. Não encontra respaldo na lei, e jamais encontrou, mesmo sob a égide do Código Civil revogado, a inteligência da restrição da legitimidade passiva unicamente contra o ente público. Não se pense que somente deve o funcionário obrigações ao Estado. Provocando ele um dano, por trilhar uma conduta contrária à lei, faz emergir a obrigação de reconstituir a situação que antes vigorava, pois não se pode premiar a ilicitude com a inércia.

De acordo com o entendimento de Meirelles (2015, p. 102), a vítima somente poderia ajuizar a ação em face do Estado e este é quem iria exercer a ação de regresso em face do agente público, nos casos de dolo ou culpa.

Essa posição ganhou força, nos últimos anos, com o advento do novo Código de Processo Civil de 2015, que assim previu a respeito dos Juízes:

Art. 143. O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

A mesma regra foi estendida pelo Código para membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública:

Art. 181. O membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

(...)

Art. 184. O membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções

(...)

Art. 187. O membro da Defensoria Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

O STF (Supremo Tribunal Federal), por sua vez, consolidou em seu entendimento no sentido de que a pessoa que sofre o dano, partindo este da Administração Pública, não poderá ingressar com a ação diretamente contra o agente público causador do dano, mas sim, contra a própria Administração:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO; 6.º DO ART. 37 DA CARTA MAGNA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EXPREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERNVEÇÃO. O §6.º do artigo 37 da Carta Magna autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviço público, 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 por 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.

Essa posição, hoje, no Brasil, é pacífica, visto que o Recurso Extraordinário nº 1.027.633, acima citado, deu origem ao Tema de Repercussão Geral nº 940, assim redigido:

A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Destaca-se, porém, que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, havia o entendimento de que o agente público poderia compor o polo passivo como litisconsorte facultativo.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, porém, o entendimento passou a ser outro, fazendo jus à legislação atual.

Os órgãos superiores entenderam, emitindo diversas decisões no sentido de que é incabível ajuizamento de ação indenizatória com embasamento no artigo 37, §6º da Constituição Federal diretamente contra o agente público e que não podem figurar conjuntamente a Administração Pública e o agente causador do dano, como exemplifica Cretella Júnior (2002, p. 221):

O direito de regresso é o poder-dever que tem o Estado de exigir do funcionário público, causador do dano ao particular, a repetição da quantia que a Fazenda Pública teve de adiantar à vítima de ação ou omissão, decorrente do mau funcionamento do serviço público, por dolo ou culpa.

Após o trânsito em julgado da ação indenizatória que condenou o Estado, assentada na culpa ou no dolo com que praticou a conduta o agente público, obrigatoriamente o Estado tem o dever de agir e propor ação regressiva em face do agente. Dessa forma, a obrigatoriedade da ação regressiva se justifica pelo legítimo interesse público em repor o prejuízo suportado pelo erário.

Como a ação regressiva partindo do Estado contra o particular caracteriza-se por ser uma ação civil, sendo destinada à reparação patrimonial, ela se estende aos herdeiros e sucessores, em caso de falecimento do agente público culpado, podendo ser instaurada mesmo após a cessação do exercício no cargo ou na função, por disponibilidade, aposentadoria, exoneração ou demissão.

O ato lesivo praticado pelo agente poderá implicar não só no aspecto civil, mas também administrativo e criminal, como é comum em casos de atropelamentos com veículos da Administração. Nessas infrações, o servidor estará suscetível à ação penal e à ação civil regressiva da Administração para haver a indenização paga à vítima, bem como ao processo administrativo interno da Administração, para fins disciplinares (MEIRELLES, 2016, p. 791)

A partir do momento em que o ente público suporta o prejuízo, indenizando o particular, passa a existir o poder-dever de exercer o direito de regresso em face do agente público que deu causa ao dano – se for possível a identificação do agente público em questão.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 784) faz uma análise acerca de definição de agente público:

A Constituição atual usou acertadamente o vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório. O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou à omissão administrativa na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mas simplesmente na qualidade de agente público, e não como pessoa comum.

Nesse contexto, basta que a Administração conceda ao seu servidor a realização de uma atividade administrativa, seja a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, que assim estará sujeita ao risco da atividade que seja designada, respondendo civilmente pelos danos que porventura o agente vier a causar a terceiros Meirelles (2016, p. 785).

Gonçalves (2002, p. 197) expõe que: [...] está dispensada a prova de culpa do motorista da viatura oficial, pois o Estado responde pela indenização, independentemente de prova de culpa de seu agente.

O Estado somente irá se eximir de indenizar se não houver nexos causal entre a ação e o dano causado, conforme explicita Mello (2005, p. 865) [...] exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele não existiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano.

Vale dizer que, no âmbito federal, compete à Advocacia-Geral da União propor ações de regresso para ressarcir os cofres públicos o prejuízo suportado. Nos Estados, essa competência é das respectivas Procuradorias-Gerais e, nos Municípios, das Procuradorias Municipais, ou dos Advogados constituídos pelos Prefeitos para a representação judicial dos Municípios que governam.

Portanto, o que se constatou é que existe a possibilidade de ingressar com ação indenizatória em face do Estado, de modo que este poderá demandar regressivamente contra o agente público causador do dano, segundo a interpretação da legislação cabível pelos Tribunais Superiores, desde que seja cabalmente demonstrada a culpa ou o dolo do agente.

Diante do exposto, vale destacar que demonstrado ter o agente agido com culpa ou dolo, deverá ressarcir o prejuízo suportado pela administração pública, de modo a repor o que foi despendido pelos cofres públicos, razão pela qual se passa a análise da possibilidade de desconto em folha de pagamento pela administração pública do agente faltante.

3. A POSSIBILIDADE DO DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DO AGENTE PÚBLICO

Uma vez demonstrado que existe a obrigatoriedade de o Estado ajuizar ação regressiva em face do agente público nos casos em que ele agiu com dolo ou culpa, mas não assumiu a

sua responsabilidade, arcando com o prejuízo suportado pelo ente administrativo, passa-se a discutir a possibilidade do desconto em folha de pagamento.

Esse desconto teria finalidade de dar maior efetividade à reposição do valor despendido pela Administração Pública para cobrir o prejuízo que o agente causou ao particular e, conseqüentemente, ao erário.

Nesse contexto, é preciso esclarecer qual é a natureza jurídica da remuneração do agente público, elucidando-se desde já que os Tribunais Superiores têm entendimento firmado no sentido de que esta possui natureza alimentar.

Tal conclusão pode ser demonstrada pela transcrição das palavras do Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 56173 MG 2017/0328813-0, em que se versou que “salários e vencimentos do servidor público, independentemente do cargo ocupado e da esfera de Poder em que é exercido, é verba de natureza alimentar, indispensável para a sua manutenção e de sua família”.

Diante do supramencionado é que se passa a questionar a possibilidade do desconto em folha de pagamento do servidor público causador de dano, visto que se trata de verba alimentar, necessária para subsistência dele, bem como dos que dele dependem.

Sobre a temática, mostra-se pertinente e esclarecedor trazer à baila o regramento que o Código de Processo Civil traz acerca da impenhorabilidade do salário e proventos.

A legislação mencionada, na redação de 2015, trouxe uma alteração em relação ao que versava em 1973. Nesse, tratava no inciso IV do artigo 649 que “são absolutamente impenhoráveis”:

IV - os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal [...]

Já no novo Código, foi retirada a expressão “absolutamente”, o que por si só transparece uma menor rigidez da lei. Isso pode ser justificado pelo fato de que, apesar do texto de outrora, a jurisprudência já vinha se solidificando pela relativização da impenhorabilidade.

A análise de trecho de voto do Ministro Benedito Gonçalves, em decisão de Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.582.475/MG se mostra bastante elucidativa para compreender o acima mencionado, veja-se:

a regra geral da impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. (art. 649, IV, do CPC/73; art. 833, IV, do CPC/2015), pode ser excepcionada quando for preservado percentual de tais verbas capazes de dar guarida à dignidade do devedor e de sua família

O que se observa, portanto, é que os julgadores aceitam que a regra da impenhorabilidade seja excepcionada, mas é necessário que seja mantida a dignidade do devedor e de sua família, justamente pelo fato de que se trata de verba de natureza alimentar.

Nesse sentido, reforça a afirmação de que a impenhorabilidade se dá primordialmente pela natureza da verba, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que "a impenhorabilidade salarial não é absoluta, sendo que, existindo sobra salarial, esta poderá ser penhorada em razão da perda da natureza alimentar", conforme decisão de Agravo Regimental em Recurso Especial de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva.

A verdade dá conta de que cabe aos aplicadores da lei buscar uma forma de efetivar o cumprimento da obrigação do devedor, mas sem tolher-lhes a sua subsistência digna.

Por essa razão é que se observa a necessidade de haver um percentual que mantenha incólume um dos princípios basilares do direito pátrio, transcrito no inciso III do artigo 1º da Constituição da República Federativa, nos seguintes termos:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Sobre ao referido percentual é que se passa a versar sobre a previsão legal disposta no artigo 46 e parágrafos seguintes da Lei 8.112/90, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Por ela, tem-se que as reposições e indenizações aos cofres públicos deverão ser previamente comunicadas ao servidor, que deverá efetuar pagamento em até trinta dias, sendo-lhe possibilitado o parcelamento da dívida, desde que a monta da parcela não se consubstancie em valor menor que dez por cento do total que percebe.

Veja-se a redação do dispositivo:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. § 1 O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão [...]

A análise superficial do artigo acima transcrito possibilita a conclusão de que o desconto em folha do servidor seria válido, desde que ocorra a comunicação previa a ele.

Porém, como já foi mencionado, é necessário que tenha havido também o ajuizamento de ação judicial para que se verifique se houve culpa ou dolo daquele, bem como a anuência expressa do responsabilizado – se este não a assumiu -, não sendo possível cogitar a autoexecutoriedade, em caso de responsabilidade civil.

Isto é o que a leitura do artigo 45 e parágrafos seguintes da legislação citada demonstra. Consta-se que, de modo algum, poderá haver desconto em folha de pagamento do agente público, exceto em situações nas quais houver determinação legal ou autorização do servidor, ficando o referido desconto restrito a 35% do valor da remuneração mensal. Senão, veja-se:

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento. § 1º Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento. § 2º O total de consignações facultativas de que trata o § 1º não excederá a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração mensal [...]

Os Tribunais Superiores entendem pela aplicação da referida legislação, o que se observa pelo voto exarado no Mandado de Segurança 24182/DF, situação na qual o impetrante, servidor da Câmara dos Deputados, foi submetido a processo administrativo disciplinar, sendo considerado culpado pelo desaparecimento de 187 (cento e oitenta e sete) talonários de tíquetes alimentação, que estavam sob sua guarda e responsabilidade.

No caso em comento, ocorreu a aplicação de suspensão, convertida em multa, sendo-lhe cobrada indenização em consequência da perda dos talonários, pela qual ocorreu o desconto mensal na folha de pagamento.

O relator foi o Ministro Maurício Corrêa, que entendeu pela impossibilidade de desconto sem prévia autorização do servidor, tendo esclarecido ainda que a administração não detém poder de aplicar sanções cíveis ou penais, pois estas são adstritas ao Judiciário, conforme entendimento por ele exarado, abaixo transcrito:

Condenar o impetrante à pretendida indenização, sem a sua permissão, seria violar o seu direito individual, garantido constitucionalmente de não ser privado de seus bens sem o devido processo legal (CF 88, artigo 5º, LIV). Não se aplica, no caso, a auto-executoriedade do procedimento administrativo, dado que a competência da Administração acha-se restrita às sanções de natureza administrativa em face do ato ilícito praticado pelo servidor, não podendo alcançar, compulsoriamente, as consequências civis e penais, estas sujeitas à decisão do Poder Judiciário.

Pela análise da fundamentação do voto acima, se observa que o Ministro se valeu do que dispõe o inciso LIV do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil para demonstrar a impossibilidade do desconto de forma arbitrária. A referida legislação prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, de maneira a corroborar com o entendimento de que é necessária decisão judicial determinando o desconto, ou permissão do agente público.

O mesmo é o que demonstra a doutrina ao analisar a situação em comento, conforme se depreende da análise de Meirelles (2004, p. 477) sobre o tema, onde explana sobre a possibilidade do desconto em folha do servidor, *in verbis*:

Esse procedimento é válido inclusive na hipótese prevista no §6º do artigo 37 da Constituição Federal, mas, em qualquer caso, é necessária a concordância do responsável, porque a Administração não pode lançar mão dos bens de seus servidores, nem gravar unilateralmente seus vencimentos, para ressarcir-se de eventuais prejuízos. Faltando-lhe esta aquiescência, deverá recorrer às vias judiciais, quer propondo ação de indenização contra o servidor, quer executando a sentença condenatória do juízo criminal ou a certidão de dívida ativa (no caso de alcances e reposições de recebimentos indevidos).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem entendimento no mesmo sentido, com o intuito de demonstrar que, para ocorrer o desconto em folha de pagamento do agente público, deverá ocorrer a sua anuência prévia, ou então ter sido proposta ação judicial. Demonstra-se tal afirmação pela análise da decisão no agravo de instrumento nº 70067025320, desta Corte Estadual.

A discussão do agravo se pauta na ocorrência de um acidente de trânsito com o agente público, o qual danificou a motocicleta-viatura da Administração. No caso em tela o agente reconheceu sua culpa no ilícito, mas não autorizou o desconto em folha de pagamento. Apesar disso, a Administração Pública efetuou o desconto de forma arbitrária, sem tê-lo consultado previamente.

O agravo teve como relatora a Desembargadora Ana Lúcia Carvalho Pinto Vieira Rebout, que utilizou como fundamento os artigos 81 e 82 da Lei Estadual nº 10.098/944, cuja redação se assemelha à da Lei 8.112/90, tendo explanando que a Administração não poderia simplesmente efetuar o desconto dos valores relativos ao conserto do veículo diretamente do contracheque do servidor, sem que tivesse ocorrido imposição legal ou autorização do próprio servidor.

No caso em comento, o agente público não concordou com o valor despendido da sua remuneração efetuado pela administração pública, portanto não poderia ter ocorrido os descontos.

Veja-se como foi ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS AJUIZADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PEDIDO DE DESCONTO DOS VALORES DEVIDOS DIRETAMENTE NA FOLHA DE PAGAMENTO DO DEVEDOR. INDEFERIMENTO. Ainda que o art. 82 da Lei Estadual n. 10.098/94 autorize que as indenizações ao erário sejam descontadas em parcelas mensais da remuneração do servidor público, no caso concreto, deve ser mantida a decisão de indeferimento do pedido. Hipótese em que o agravado não consentiu com o desconto perseguido,

⁴ Art. 81 - Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento. Parágrafo único - Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento. Art. 82 - As reposições e indenizações ao erário serão descontadas em parcelas mensais não excedentes à quinta parte da remuneração ou provento.

circunstância que, somada ao módico valor recebido pelo servidor, desautoriza a reforma da decisão. NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (Agravo de Instrumento Nº 70067025320, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Lúcia Carvalho Pinto Vieira Rebout, Julgado em 29/10/2015).

Se, porventura o agente público vier a ser condenado a repor os valores ao erário, os valores a serem pagos deverão ser previamente comunicados ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, devendo ser pago em no máximo trinta dias, podendo ocorrer o parcelamento, se requisitado pelo servidor. De acordo com o artigo 46, §1º, da Lei nº 8.112/90, o valor de cada parcela devida pelo agente, não poderá ser inferior à 10% da remuneração, provento ou pensão.

Em se tratando de servidor demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada e for condenado a restituir valores ao erário, terá sessenta dias para quitar a dívida com a Administração Pública (MAZZA, 2019, p. 648)

Visando trazer o estudo da possibilidade do desconto em folha de pagamento de servidor público municipal, far-se-á a análise da legislação atuante na cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

A Lei Municipal nº 3.326/91 que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos municipais de Santa Maria e dá outras providências, preceitua, em seu artigo 71, que nenhum desconto irá incidir sobre a remuneração ou provento do servidor público, salvo por imposição legal ou mandato judicial. Verifica-se no parágrafo único da mesma legislação que há a possibilidade de o servidor autorizar a consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, como bem demonstra a importância do dispositivo:

Art. 71 - Salvo por imposição legal, ou mandato judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento. Parágrafo Único - Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração.

Foi elaborado, também, o Decreto nº 0005/2004 que regulamenta o artigo 71, parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.326/91, quanto às autorizações para desconto em folha de pagamento. Esse decreto possibilita aos servidores do Município que ocorra a autorização de forma irrevogável e irretratável do desconto em folha de pagamento dos valores referentes a consignações e contribuições, como bem demonstra o artigo 1º:

Art. 1º - Os servidores efetivos, estáveis e celetistas, e Vereadores da Câmara Municipal de Vereadores poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes a consignações e contribuições, nos termos deste Decreto.

Observa-se que há uma limitação nos descontos sobre a remuneração do servidor público quase pacífica no ordenamento jurídico brasileiro. No mesmo Decreto, chama a atenção que também aparece o limite de 30% da remuneração disponível do servidor para consignações

e contribuições, o que corrobora com o entendimento do STJ supramencionado de que é necessário haver limitação do desconto, buscando manter a dignidade do devedor.

§ 3º No momento da contratação da operação, a autorização para a efetivação dos descontos permitidos neste Decreto Legislativo observará, para cada servidor ou Vereador, o limite pelo qual a soma dos descontos referidos no art. 1º desta Lei não poderá exceder a trinta por cento (30%) da remuneração disponível.

Ainda, em se tratando de situações em que o servidor deve à Fazenda Municipal, que é diferente de consignações e contribuições, a Lei nº 3.326/91 prevê a possibilidade de desconto em parcelas mensais do agente, não excedendo cada parcela a importância de 20% da remuneração do servidor, mediante desconto em folha de pagamento, transcreve-se o artigo 72 da legislação municipal:

Art. 72 - As reposições devidas à Fazenda Municipal poderão ser feitas em parcelas mensais, corrigidas monetariamente, e mediante desconto em folha de pagamento.

§ 1º - O valor de cada parcela não poderá exceder a vinte por cento da remuneração do servidor.

§ 2º - O servidor será obrigado a repor, de uma só vez, a importância do prejuízo causado a Fazenda Municipal em virtude alcance, desfalque ou omissão em efetuar o recolhimento ou entradas nos prazos legais.

Nessa mesma seara legislativa, contata-se que a legislação de Santa Maria – RS, foi categórica ao prever que o servidor que estiver em débito com o erário, sendo esse demitido, exonerado ou que tiver a sua disponibilidade cassada, deverá pagar a importância devida à vista, transcreve-se o artigo 73 da mesma lei.

Art. 73 - O servidor em débito com o Erário, que for demitido, exonerado ou que tiver a sua disponibilidade cassada, terá de repor a quantia de uma só vez.

Parágrafo Único - A não quitação do débito implicará em sua inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

O que se observa, portanto, é que em análise às legislações em âmbito municipal, estadual e federal, há consonância em se tratando do desconto em folha de pagamento do servidor público. De mesmo modo, os Tribunais Superiores vêm decidindo pela aplicação da legislação da forma prevista em seus dispositivos, o que garante a segurança jurídica em relação ao tema em análise.

Averiguando-se a legislação vigente e os julgados supramencionados, depreende-se que, apesar de a remuneração do servidor ter natureza alimentar, em algumas situações específicas poderá sim ocorrer o desconto em folha de pagamento do servidor público pelo ilícito cometido - situações nas quais o agente público concorde com o desconto, ou em situações em que ocorra determinação judicial.

Diante disso, tendo em vista que a remuneração se trata de verba para a sobrevivência básica do servidor e seus dependentes, deverá haver respeito pelo limite estabelecido pela legislação.

CONCLUSÃO

Os casos envolvendo a responsabilidade civil do Estado na ocorrência de danos contra particulares causados por seus agentes mostram-se sempre recorrentes no ordenamento jurídico brasileiro, posto que tratam de questões comuns e presentes no cotidiano dos sujeitos, sendo bastante corriqueiro que surjam conflitos em torno destas.

Em relação ao referido instituto, demonstrou-se que diversas teorias foram surgindo e sendo aplicadas no decorrer do tempo, sendo que no direito brasileiro houve forte influência de outros países, como a França e Alemanha.

Primeiramente se entendeu pela aplicação da teoria irresponsabilidade do Estado, que vigorou principalmente nos governos autoritários. Defasada, essa fora substituída pelas teorias civilistas, que detinham como requisito a comprovação de culpa. Aplicou-se, portanto, a denominada teoria da responsabilidade subjetiva.

Ainda que entendida como um avanço, a teoria subjetiva não era absolutamente insuscetível de deixar desprotegido o particular, razão pela qual, ainda que atualmente seja utilizada em casos de dano por omissão e na ação regressiva do Estado em face do agente público faltante – o que se demonstrou ser possível –, ela foi substituída pela teoria da responsabilidade objetiva.

Essa, prescinde a necessidade de comprovação de culpa ou dolo, de modo que o dever de indenizar do Estado se pauta na noção de risco administrativo. Assim, quando o particular ingressa com ação em face do Estado – e a jurisprudência é pacífica quanto ao fato de que a legitimidade passiva é do ente público - buscando a reparação dos danos sofridos, é a teoria objetiva que se aplica.

Já ao Estado, cabe a obrigação de buscar em face do agente o ressarcimento dos danos causados ao erário, que suportou a despesa de indenizar o particular pela falta cometida. Dessa forma, se o próprio agente não assumir sua responsabilidade e reparar os danos por ele gerados, o ente público obrigatoriamente deverá exercer seu direito de regresso em face daquele, precisando ainda demonstrar que o agente agiu com dolo ou culpa na conduta faltosa. Isso se dá pelo fato de que nesse caso a responsabilidade está pautada no conceito de culpabilidade, como já mencionado.

Assim, uma vez que existe a possibilidade de o particular demandar em face do Estado buscando a reparação dos danos sofridos, e esse deve exercer direito de regresso em face do agente que não assumir sua responsabilidade, desde que demonstrada culpa ou dolo dele, é que se analisou a possibilidade de ocorrência do desconto em folha de pagamento para dar efetividade ao ressarcimento do erário.

O que se observou foi que a legislação e o entendimento dos tribunais no que diz respeito ao tema estabelecem que é necessária concordância prévia do agente para a realização do desconto, pois de forma alguma poderia a administração gravar unilateralmente a folha de pagamento, que nada mais é senão verba de natureza alimentar. Não existindo aquiescência do mesmo, necessária passa a ser a determinação judicial, pois apenas assim o desconto em folha de pagamento do agente causador de dano suportado pelo Estado será um procedimento legal para dar efetividade à reposição dos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em 10/09/20.

BRASIL, Lei ,° 8.112/90, De 11 de novembro De 1990. Planalto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em 10/09/2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 10/09/2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em 10/09/2020.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impresao.htm Acesso em 10/09/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança nº 56.173. Rel. Min. Herman Benjamin. 19 de maio de 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/874633598/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-56173-mg-2017-0328813-0/inteiro-teor-874633604?ref=serp>. Acesso em: 23 de outubro de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/10/2018, REPDe 19/03/2019, DJe 16/10/2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638033351/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1582475-mg-2016-0041683-1/inteiro-teor-638033394>. Acesso em: 27/11/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1492174/PR, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 23-06-2016, DJe 02-08-2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/157966470/recurso-especial-resp-1492174-pr-2014-0283401-8>. Acesso em: 28/11/2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 24182. MS 24182 DF. Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. 12 de fevereiro de 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14743112/mandado-de-seguranca-ms-24182-df/inteiro-teor-103128589>. Acesso em 17 de setembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE 327904. Rel. CARLOS BRITTO. 15 de agosto de 2006. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759916/recurso-extraordinario-re-327904-sp/inteiro-teor-100476081>. Acesso em: 24 de outubro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE 1027633. Rel. MARCO AURÉLIO DE MELLO. 06 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416502/false>. Acesso em: 1º de dezembro de 2020.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

CRETELLA JUNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, pg. 221.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro/volume 1; teoria geral do Direito Civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 7. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 197.

MAZZA, Alexandre **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. Malheiros. São Paulo. 2004. p. 477.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.

PLANIOL, Marcelo; RIPERT, Jorge. **Tratado práctico de derecho civil francés**. Tradução ao espanhol de Mário Diaz Cruz. Havana: Cultural, 1946. v. VI. p. 667.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1984. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.098.pdf>

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. TJ-RS. Agravo de Instrumento: AI 70067025320 RS. Rel. Ana Lúcia Carvalho Pinto Vieira Rebut. 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/251338616/agravo-de-instrumento-ai-70067025320-rs/inteiro-teor-251338627>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil: lei 10.406, de 10.01.2002**. 1 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2005.

Santos, Saymon Fernandes Castro. **Prazo prescricional na ação de regresso do estado contra o agente público**. Cacoal, RO, 2018.

TESHEINER, José Maria Rosa. “Direito de regresso”. In: **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 2, nº 52, 15 de abril de 2002. Disponível em: [Páginas de Direito:...](http://paginasdedireito.com.br) (paginasdedireito.com.br) Acesso em: 20 de outubro de 2020.

SANTA MARIA. DECRETO LEGISLATIVO Nº 0005/2004, de 25 de junho de 2004. Regulamenta o art. 71, parágrafo único da lei 3326/91, quanto as autorizações para desconto em folha de pagamento e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/Decretos-Legislativos/2004/1/0/11360>

SANTA MARIA. Lei nº 3326/91, de 4 de junho de 1991. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-santa-maria-rs>