

Art. 27 da LINDB

Quem paga pelos riscos dos processos?

Article 27 of LINDB

Who pays for the risks of the processes?

*Carlos Ari Sundfeld**

*Alice Voronoff***

RESUMO

Dentre as inovações trazidas pela Lei nº 13.655, de 2018, o art. 27 acrescido à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determinou e regulou, em caráter geral para o direito público, a compensação de prejuízos anormais e injustos e de benefícios indevidos nos processos administrativos, de controle e judiciais. O objetivo do presente estudo é discorrer sobre o espírito e o sentido do novo dispositivo, seus âmbitos de incidência, bem como sua aplicação em cada uma das esferas processuais a que se dirige. Como se verá, trata-se de preceito de fundamental relevância para a redistribuição de custos e externalidades inevitáveis, ainda

* Professor Titular da FGV Direito SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. *E-mail*: <carlos.sundfeld@fgv.br>.

** Doutora e Mestre em Direito Público pela UERJ. *E-mail*: <alice.voronoff@bcbadv.com.br>.

que indesejáveis, associados à instauração e à tramitação de processos estatais envolvendo normas de direito público sob a tutela primária da Administração Pública como um todo.

PALAVRAS-CHAVE

Direito público – processos administrativos – processos de controle – processos judiciais – compensação – benefícios indevidos – prejuízos anormais e injustos

ABSTRACT

Among the innovations brought by Law 13,655 of 2018, art. 27 was included in the Introductory Law to Brazilian Rules (LINDB), establishing and regulating, to the public law in general, the compensation of abnormal and unfair losses and the undue benefits in administrative, controlling and judicial procedures. The purpose of this article is to descant upon the spirit and meaning of the new provision, its scope of incidence, as well as its application in each sphere to which it is addressed to. It will be demonstrated that such precept is substantially relevant to the reallocation of costs and inevitable, even if undesirable, externalities associated with the commencement and processing of governmental procedures involving public law norms under the primary jurisdiction of Public Administration as a whole.

KEYWORDS

Public Law – administrative procedures – controlling procedures – judicial procedures – compensation – undue benefits – abnormal and unfair losses

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Introdução

Este trabalho analisa o impacto do art. 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei nº 13.655, de 2018, que determinou e regulou, em caráter geral para o direito público, a compensação de prejuízos e de benefícios nos processos estatais.¹

A constatação geral é que ele não tem propriamente caráter revolucionário, pois suas soluções se vinculam a valores e regras cuja recepção já é forte no direito público. Mas seu impacto pode ser relevante. Sendo norma geral para o direito público processual de todas as esferas (judicial, administrativa e controladora), e estando inserido em lei de alto simbolismo, o art. 27 pode colocar um fim à inércia que vem permitindo um uso cada vez mais distorcido dos processos. Ao dar destaque e maior clareza ao regime jurídico da responsabilidade processual, ele combate sua parcial ineficácia, além de suprir lacunas pontuais nas regras e facilitar procedimentos que podem prevenir ou garantir a responsabilização efetiva, o que não é pouco.

Afora esta introdução, o artigo se divide em mais oito itens, seguidos de uma breve conclusão. O item I mostra os riscos envolvidos nos processos estatais e os problemas práticos para a distribuição justa de seus custos e externalidades. O item II argumenta que, para preservar sua própria integridade, o ordenamento jurídico tem de disciplinar a solução desses problemas por meio de normas cujas grandes referências já se encontram no regime geral da responsabilidade civil. O item III indica regras específicas que, nos campos civil, processual civil e administrativo, já tratam, ao menos em parte, da responsabilidade dos envolvidos. O item IV faz então uma apresentação das principais inovações normativas do art. 27, e o item V mostra sua ampla aplicabilidade, ao discutir quais são os âmbitos subjetivo e objetivo dos dispositivos incluídos na LINDB pela Lei nº 13.655. Passando à análise da incidência da nova norma nos vários tipos de processos, o item VI aponta que, nos processos judiciais civis, ela alargou, em casos importantes, a compensação pela sucumbência e por outros prejuízos; o item VII trata dos processos administrativos; e o item VIII dos processos dos órgãos autônomos de controle, como os tribunais de contas.

¹ Os autores registram e agradecem a participação de João Domingos Liandro, advogado e pesquisador do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), na pesquisa e na revisão deste trabalho.

I. Custos e externalidades dos processos e a dificuldade para sua (re)distribuição justa

O objetivo dos processos em geral é permitir que, baseados em suas próprias visões e interesses, os sujeitos públicos e privados busquem a realização em concreto do direito material. Mas não existem processos grátis.

O ato de instauração do processo, dependendo de sua natureza, pode representar *per se* medida bastante gravosa para quem o suporta, como nas hipóteses sancionatórias. Além disso, nesses e nos demais casos, o processo é sempre fruto de uma *decisão* por parte de quem o deflagra. Não se trata de consequência automática nem neutra do exercício, *e.g.*, de uma competência pela Administração ou pelo Ministério Público, perspectiva que tende a justificar seu manejo mesmo quando o conjunto de evidências se revele extremamente frágil. Processar pressupõe uma decisão. E esse é um olhar que importa, embora seja pouco destacado pela comunidade jurídica.

Mais ainda: sua instauração e tramitação envolvem *custos* diretos (a exemplo das despesas processuais e dos honorários de perito) e indiretos (como a reprodução de documentos e o pagamento de honorários advocatícios). E podem também gerar *externalidades*: prejuízos pela paralisação de atividade empresarial lícita por medida cautelar de agência reguladora; danos ocasionados pela suspensão de contrato regular de obra de empresa estatal por ato de tribunal de contas; benefícios financeiros para o Estado ou para agentes privados pelo adiamento, por meio de incidentes processuais, da execução de obrigação lícita de fazer devida a terceiro; ganhos econômicos de particular pela continuidade da exploração de mina cuja concessão, mesmo regularmente extinta pela Administração, tenha sido mantida por liminar judicial.

É importante garantir os direitos subjetivos público e privado ao processo, assim como às medidas e aos provimentos a ele associados, que são direitos fundamentais. Regras constitucionais, legais e regulamentares buscam fazê-lo em seus diferentes âmbitos: administrativo, de controle e judicial. Mas há um problema prático inevitável. Já que a certeza quanto à existência ou não do direito material apenas surgirá ao fim do processo (ou, ao menos, ao fim de cada uma das suas etapas), revela-se inviável assegurar, ao longo de sua tramitação, o alinhamento perfeito entre, de um lado, eventual oneração com custos e externalidades processuais, e, de outro, a situação concreta de direito material.

Dito a partir de exemplos: é inevitável que o recorrente pague as taxas do recurso mesmo que, de fato, assista a ele, e não a seu *ex adverso*, o direito

material que pleiteia (donde a injustiça, apesar da legalidade, de fazê-lo arcar com esse ônus para sua defesa). É também inevitável que os cofres públicos sejam onerados com a decisão liminar que, em ação coletiva, assegure medicamentos de valor elevado a quem não tem direito a tanto (ônus legal, por ser imposto por autoridade competente, mas injusto, por descasado de fato do direito material); ou, ainda, que certa empresa sofra prejuízos por não participar de licitações enquanto tramita recurso administrativo contra a aplicação arbitrária de sanção de inidoneidade por tribunal de contas.

O fato é que não há como, por força da instauração e durante a tramitação dos processos, evitar a distribuição de custos e externalidades dissociada do direito material, com repercussões muitas vezes graves e injustas para as partes. Mas sua redistribuição ao final é possível. Haverá razões substanciais de Direito para fazê-la?

II. Por que o ordenamento jurídico deve se preocupar com compensações de custos e externalidades processuais?

É para preservar a integridade dos direitos materiais e do sistema processual nos âmbitos administrativo, controlador e judicial, que o ordenamento jurídico tem de prever compensações por custos e externalidades processuais indevidos, anormais ou injustos, coibindo a assunção de riscos danosos em nome de simples interesses, e restaurando os efeitos de erros onerosos decorrentes de atos públicos.

Com frequência, propiciar a instauração de processo ou a expedição de medida processual com efeitos danosos para outrem é alternativa de risco assumida por quem, no interesse próprio ou de terceiros, a provoca ou adota de ofício. Como no caso de vizinhos que, tendo interesse em manter desocupada uma área privada cujas árvores embelezam e valorizam o bairro e suas propriedades, resolvem arriscar a sorte em ação judicial para suspender liminarmente, e depois anular, a licença de construir deferida de forma regular ao proprietário da área.

Se as regras jurídicas não forem capazes de, em caso de obtenção da liminar seguida da improcedência dos pedidos, garantir a compensação plena – até mesmo exemplar – dos custos e externalidades que a decisão provisória e o processo tiverem gerado para o vencedor, o direito material estará parcialmente comprometido; *i.e.*, onerado sem causa jurídica justa. E o que é

mais grave: tudo isso para propiciar que certas partes tentem lucros eventuais em jogos com a Justiça.

Autoridades públicas também erram quanto ao direito material cuja fruição dependa de liberação por ato público. Quando isso acontece, o sujeito prejudicado tem de suportar custos e externalidades para, em processo adequado, lograr a correção do erro. Se a decisão final não pudesse impor a compensação, o ônus financeiro suportado corresponderia à privação parcial do direito material, ainda quando este tiver sido reconhecido em sua substância. Se o poder público nunca tiver de suportar compensações pelos erros dos atos das autoridades públicas – ao menos quando graves, anormais ou injustos os prejuízos causados –, faltarão incentivos fortes para evitá-los.

Veja-se que as autoridades públicas, embora competentes para adotar medidas processuais graves capazes de afetar a fruição de direito material de outrem, não suportam, elas próprias, os ônus daí decorrentes. Há no ordenamento jurídico regras que condicionam e limitam o exercício dessas competências processuais públicas. Mas não há meio prático de impedir que os agentes decisórios se excedam (ainda que por erro escusável), com a consequência de prejudicar o terceiro, o qual terá de suportar os custos de se defender em processo sem justa causa e os eventuais danos associados à suspensão de seus direitos.

Quando e se, em momento oportuno, a violação vier a ser superada com o encerramento do processo ou a modificação da decisão processual, a não compensação dos custos e externalidades pelo Estado (ou pelo particular que lhes tenha dado causa, no âmbito de um processo envolvendo a aplicação do direito público) faria com que a superação fosse apenas parcial, sem abranger privações graves. E mais: o agente teria pouco estímulo para, em casos assim, adotar providências rápidas para rever decisões processuais incorretas e danosas.

A ideia, portanto, é que compensações de custos e externalidades processuais muito onerosos são fundamentais por serem inevitáveis – mesmo que indesejáveis – os jogos de risco que terceiros fazem com os processos públicos, bem como os erros e medidas gravosas de autoridades públicas deles encarregadas. As regras que disciplinam os processos estatais definem os incentivos da ação de todos os sujeitos nele envolvidos e têm efeitos econômicos,² os quais devem ser devidamente considerados e tratados

² Um exemplo desses efeitos econômicos relaciona-se ao sistema de gratuidades processuais. Luciano Benetti Timm, comentando as razões pelas quais as Cortes brasileiras estão

pelo ordenamento jurídico.³ Regras processuais que impõem o dever de compensar custos e externalidades inserem-se nesse contexto. O princípio maior que orienta tal dever está hoje consagrado no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, verdadeira norma geral do Direito brasileiro, segundo o qual “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente 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”.

Mas como o ordenamento jurídico regula, hoje, as medidas de redistribuição desses custos e externalidades dos processos?

III. Regras jurídicas específicas sobre a compensação de custos e externalidades

Em alguns casos, a legislação, tanto processual quanto material, já possui regras para, obtida certeza sobre o direito quando da decisão do processo, permitir que se corrijam de imediato os desalinhamentos quanto a custos, prejuízos e benefícios indevidos decorrentes da ineficácia, no curso do processo, da pretensão reconhecida ao final.

Um exemplo do Direito material está nas regras civis que asseguram a indenização pela mora no cumprimento da obrigação (conforme o art. 395 do Código Civil),⁴ cuja compensação pode ser requerida e obtida pelo prejudicado no mesmo processo judicial em que buscar o cumprimento da obrigação principal.

assoberbadas, destaca que: “[...] em nome do acesso à Justiça, ela se tornou praticamente gratuita. Ora, qualquer bem oferecido gratuitamente a todos tende a um uso à exaustão – “tragédia dos baldios” nas palavras do jurista português Fernando Araújo. Além disso, uma Justiça gratuita ou muito barata desestimula acordos, pois incentiva o uso da demora dos processos para ganhar tempo. Nem todos que vão à Justiça, buscam seus direitos. Pode ser exatamente o contrário (oportunismo)” (TIMM, 2009).

³ Isso por conta da “influência do tempo, do custo financeiro e de outras variáveis econômicas nos comportamentos humanos”, de modo que “as diversas estruturas normativas processuais – as diferentes ‘regras do jogo’ – funcionam como uma estrutura de incentivos aos litigantes”, pois “o processo determina, a partir da sua formatação normativa e em função de variáveis econômicas, os comportamentos que serão desempenhados pelos litigantes, sendo necessária a delimitação de incentivos adequados pelas normas processuais” (ABREU, 2018, p. 26).

⁴ CPC, art. 395: “Responde o devedor pelos prejuízos a que sua mora der causa, mais juros, atualização dos valores monetários segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado. Parágrafo único. Se a prestação, devido à mora, se tornar inútil ao credor, este poderá enjeitá-la, e exigir a satisfação das perdas e danos.”

Outro exemplo, este dos processos administrativos, está nas regras previdenciárias relativas ao regime geral de previdência social, que, depois de assegurar que o primeiro pagamento do benefício ocorra em no máximo 45 dias após a apresentação de documentos pelo segurado, preveem que, havendo excesso de prazo, serão garantidos não só os benefícios que deveriam ter sido pagos, como também sua correção monetária.⁵

O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) também trata dessas questões, como consta dos arts. 82 a 95, relativos ao pagamento, pelo vencido, das despesas desembolsadas e presumidas do vencedor. Da mesma forma, os arts. 79 a 81 dispõem sobre a responsabilização, no mesmo processo, por dano processual causado por litigância de má-fé. Veja-se ainda a importante regra constante do art. 302,⁶ que previu a responsabilização, se possível no mesmo processo, pelos prejuízos causados por tutela de urgência não confirmada pelo resultado da sentença, ou cuja eficácia venha a ser cessada na forma da lei.

Qual a relação dessas regras com o novo regime instaurado pela alteração da LINDB promovida pela Lei nº 13.655, de 2018?

IV. Espírito e sentido do art. 27 da LINDB

O novo art. 27 da Lei de Introdução se inspirou na lógica intrínseca a essas regras do Código de Processo Civil para determinar que as decisões de processos poderão impor compensações. Mas foi além, amparado no princípio geral do art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

Disse em seu *caput*, o núcleo da novidade normativa, que “a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.”

⁵ Lei nº 8.213, de 1991, art. 41-A, §5º, e Decreto nº 3.048, de 1999, art. 175.

⁶ CPC, art. 302: “Art. 302. Independentemente da reparação por dano processual, a parte responde pelo prejuízo que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa, se: I - a sentença lhe for desfavorável; II - obtida liminarmente a tutela em caráter antecedente, não fornecer os meios necessários para a citação do requerido no prazo de 5 (cinco) dias; III - ocorrer a cessação da eficácia da medida em qualquer hipótese legal; IV - o juiz acolher a alegação de decadência ou prescrição da pretensão do autor. Parágrafo único. A indenização será liquidada nos autos em que a medida tiver sido concedida, sempre que possível.”

Ou seja: com o direito material concretizado, podem ser reexaminados os atos e fatos processuais para se identificar a eventual ocorrência de efeitos negativos ou positivos gerados para os envolvidos, que se revelem injustos ou dissociados do direito material concretizado (os custos do processo e as externalidades processuais). É esta a lógica que autorizou o *caput* do art. 27 a prever que a própria decisão do processo resolva a questão sobre as compensações devidas, agora em função de atos e fatos do processo.

Os parágrafos do artigo cuidam de questões mais práticas. O §1º, tratando dos requisitos da decisão de compensação, estabeleceu que esta “será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor”. A motivação é natural em qualquer decisão processual, nas esferas administrativa, de controle ou judicial. E o conteúdo da decisão pode variar, pois a lei não impõe forma fixa para a compensação, permitindo que a autoridade a defira no modo mais usual de prestação em dinheiro, ou por meio de obrigação temporária de fazer ou de não fazer, se esta for capaz de restituir o equilíbrio rompido.

Como os danos resultam do próprio processo e por isso são fatos supervenientes (ex.: danos pela persistência no tempo de medida cautelar que sequer deveria ter sido concedida), não há como exigir que o pedido de compensação seja formulado desde o seu início. Ele pode ser deduzido inclusive às vésperas da conclusão do processo. Mas a oitiva prévia das partes, exigida pelo §1º do art. 27, assegurará em qualquer caso o contraditório.⁷ O potencial onerado pela decisão tem direito não só à prévia manifestação sobre o pedido de compensação, como também, se for o caso, à produção de prova para refutá-lo.

O §2º dispõe que, “para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos”. Trata-se de regra inspirada na ideia de negócio jurídico processual, que o Código de Processo Civil vigente encampou em seu art. 190, segundo o qual, “versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”.

⁷ Quanto à questão procedimental, a solução do art. 27 da LINDB está alinhada com o CPC: “Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes antes de decidir.”

A novidade foi, para fins específicos de prevenir ou regular a compensação por prejuízos ou benefícios do processo, autorizar o negócio jurídico de modo expresse nas searas que não a judicial. Agora, mesmo quando não haja espaço para consensualidade quanto à questão pública de fundo, o negócio jurídico processual é possível em quaisquer processos da esfera de controle (como os tribunais de contas) e da esfera administrativa (como os processos sancionadores ou de adjudicação de agências reguladoras), para os fins apontados no art. 27 em referência.⁸

Quanto ao núcleo do dispositivo (*i.e.*, o seu *caput*), o pressuposto lógico que o inspira é a ideia de que processos estatais de todas as esferas envolvem atividade de risco para os direitos dos envolvidos e não devem servir como instrumento anômalo para obtenção de vantagens indevidas,⁹ nem para imposição de prejuízos anormais ou injustos.

A grande novidade do art. 27 da LINDB foi viabilizar que, atendidos os seus pressupostos, também nas esferas administrativa e controladora, em que há riscos para os direitos dos sujeitos, a autoridade redistribua esses custos e externalidades ao final do processo. Com isso, eles passam a ter novos incentivos ao exercício mais equilibrado e justo de seus direitos e competências. Respeita-se o direito subjetivo ao processo, garantido pela Constituição e pelas normas legais e regulamentares, mas se desestimula que os sujeitos se aproveitem de oportunidades processuais para tirar vantagens não reconhecidas pelo direito material, ou para prejudicar terceiros por ele protegidos. A regra também é dirigida, como se mencionou, às autoridades administrativas e de controle, para incentivar tanto a instauração responsável dos processos – especialmente daqueles potencialmente gravosos –, quanto

⁸ Defendendo a viabilidade, nos processos administrativos em geral, dos acordos processuais do art. 190 do CPC (norma aplicável no âmbito administrativo por conta do art. 15 do CPC: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”), v. MOREIRA; FERRARO, 2018.

⁹ A exemplo de vantagens concorrenciais indevidas obtidas em função do manejo estratégico de processos judiciais ou administrativos. Nesses casos – referidos como *sham litigation* –, a parte se vale de seu direito de ação ou de petição não com o objetivo de satisfazer um direito material, mas de, exclusiva ou preponderantemente, criar custos para que empresas concorrentes acessem ou se mantenham no mercado. A hipótese é de abuso de direito. O tema foi discutido, por exemplo, pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), confira-se trecho do parecer da então Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) sobre o ponto: “Com efeito, a repressão ao improbus litigante, vale dizer, àquele que abusa do direito de demandar ou o usa de maneira temerária e ilegal, está presente no sistema jurídico processual brasileiro para que se interprete ambos direitos constitucionais de um modo especial, qual seja, dentro de certas condições às quais devem ser submetidos os litigantes. Isto demonstra que o direito de peticionar não é absoluto e que, quando abusado, aquele que o faz é passível de sanções” (Processo Administrativo nº 08012.004484/2005-51, p. 2136).

à aplicação, quando for o caso, das medidas constrictivas que se revelem efetivamente adequadas e necessárias.

Veja-se que a regra do art. 27, apesar de empregar verbo com sentido autorizativo (“a decisão ... *poderá* impor”), não confere mera competência discricionária. Estando em causa direitos (individuais ou coletivos) à reparação de danos, a autoridade não pode agir segundo sua vontade. Ela tem o dever de determinar a compensação se caracterizado o prejuízo anormal ou injusto ou o benefício indevido. O preceito utilizou a fórmula verbal “*poderá*” apenas pela natural incerteza quanto à constatação dos pressupostos que autorizam a incidência da norma. Mas, a partir do momento em que eles estiverem configurados, obter a compensação será um direito; e impô-la, um dever da autoridade.

V. mbitos objetivo e subjetivo de incidência da Lei de Introdução e seus reflexos na aplicabilidade do art. 27

Quais os processos que autorizam a aplicação do art. 27 da LINDB? De um ângulo objetivo, os novos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução têm como âmbito de incidência situações envolvendo normas dos ramos do direito público sob a tutela primária da Administração Pública como um todo. Já sob a ótica subjetiva, o dispositivo alcança as partes em processos nas esferas administrativa, controladora e judicial em todos os níveis federativos (federal, estadual, distrital e municipal).

A respeito desses preceitos, a ementa da Lei nº 13.655, de 2018, não deixa dúvidas: esclareceu tratar-se de “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público”. Note-se que as disposições não são de direito administrativo em sentido estrito (isto é, não versam sobre institutos específicos desse ramo do direito, a exemplo dos contratos administrativos, servidores públicos, serviços públicos e outros temas), mas constituem lei geral de direito público.

Os dispositivos, portanto, são abrangentes e devem ser observados nas operações jurídicas envolvendo o *direito público em geral*, sempre que esse direito se apresente de competência primária administrativa. Dito de outra forma: os preceitos abarcam situações de criação e aplicação do direito público cuja tutela tenha como centro as autoridades administrativas, embora sob a fiscalização e com a participação de controladores externos e juízes. Isso exclui o direito penal, cuja aplicação primária é judicial, e não administrativa,

ainda que nesse ramo do direito atuem como coadjuvantes as autoridades policiais e penitenciárias vinculadas à Administração Pública.¹⁰

Quanto à *esfera administrativa*, a Lei nº 13.655, de 2018, não fez distinções nem previu tratamento especial ou imunidades para suas subdivisões. Logo, a LINDB reformada, e o seu art. 27, têm de ser observados por todas as autoridades em quaisquer processos administrativos, sejam quais forem: o seu objeto específico (administração ativa, consultiva, controladora, licenciadora, reguladora, sancionadora etc.); a legislação setorial de regência (contratual, disciplinar, previdenciária, financeira, de trânsito, sanitária, ambiental, de ordenação urbana, concorrencial etc.); a vinculação organizacional existente (de competência de autoridades singulares, membros de colegiado, dentre outras); ou o seu nível hierárquico (processos de primeira instância, de órgãos recursais, de competência do Chefe do Executivo, de seus assessores diretos, e outros).

Para além dos processos conduzidos por toda a Administração Pública, os dispositivos vinculam igualmente a esfera controladora, isto é, os órgãos *autônomos de controle*, como os tribunais de contas, o Ministério Público e o Poder Legislativo (neste caso, ao atuar como controlador, a exemplo das hipóteses de sustação de contratos na forma do art. 71, §1º da CF, e na condução de comissões parlamentares de inquérito).

Ademais, como já apontado, está incluído no âmbito de incidência do art. 27 da Lei de Introdução o *Judiciário*, quando a lide envolver questões de direito público sob a tutela primária da Administração. Aliás, também se inserem na esfera judicial os tribunais arbitrais, pois a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307, de 1996), em seu art. 31, dispõe que “a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário”, equiparando os referidos tribunais ao Judiciário.

¹⁰ Na Lei de Introdução, essa opção conceitual está bem clara desde o art. 20, o primeiro da nova série, que se valeu de fórmula repetida nos demais artigos. Diz o *caput*: “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” Não é casual a enumeração (“*administrativa, controladora e judicial*”), tampouco a precedência da esfera administrativa: a lei está a regular a criação e a aplicação de normas de direito público da competência primária da Administração, sujeita à atuação secundária do controle externo e do Poder Judiciário. O art. 27 da Lei de Introdução não tem, portanto, incidência quanto à responsabilidade civil do Estado por danos causados em virtude de procedimentos e processos penais. Este assunto continua regido por regras próprias, cuja raiz está no art. 5º, inciso LXXV, da Constituição, segundo o qual “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

Por isso, o art. 27 tem aplicabilidade aos procedimentos arbitrais cujo objeto envolva questões de direito público da competência primária administrativa.

Em suma: quanto à sua incidência nos diversos tipos de processos, o art. 27 da Lei de Introdução, de um lado, não inovou precisamente ao fixar hipóteses de compensação no âmbito dos processos civis, mas alargou essas possibilidades, como se verá adiante. De outro lado, previu de modo amplo o deferimento de compensações também em processos das esferas administrativa e controladora, para os quais até agora faltavam regras com o espírito e sentido daquelas do direito processual civil.

Cabe, então, examinar o impacto da norma no processo judicial civil, para em seguida tratar dos processos das demais esferas.

VI. Art. 27 da Lei de Introdução e processos judiciais: âmbito de aplicação e ampliação da compensação por custos e externalidades nos processos cíveis

No âmbito dos processos judiciais cíveis, o art. 27 da Lei de Introdução não tem aplicação nem quanto à *responsabilidade civil do estado-juiz*, nem quanto à *responsabilidade pessoal dos juízes e demais agentes do Judiciário*. Os casos, limites e exclusões dessas duas espécies de responsabilidade já estão regulados de modo sistemático e integral em diplomas específicos.¹¹ O conteúdo da nova norma – de regras gerais – não se destinou a alterar a referida sistemática normativa de modo específico.

Naquilo que é abarcado pela incidência do novo dispositivo – *i.e.*, a compensação do vencedor por ônus decorrentes do processo em geral –, viu-se que a legislação processual já contém regras para a sua devida redistribuição ao final do processo, tal como mencionado acima. O que faz o novo art. 27 da Lei de Introdução é regular a correção de externalidades que não estavam cobertas pelas referidas regras, viabilizando sua compensação, mediante a prova da ocorrência de prejuízos anormais ou injustos, ou de benefícios indevidos. Nesse sentido, o art. 27 é norma que se soma às regras da legislação

¹¹ A responsabilidade do juiz está disciplinada nos arts. 143 do CPC e 49 da Lei Complementar nº 35/1979. Quanto à responsabilidade civil do (i) escrivão, chefe de secretaria e oficial de justiça, (ii) do perito, (iii) do depositário ou administrador e (iv) do intérprete, vejam-se, respectivamente, os arts. 155, 158, 161 e 164 do CPC.

processual civil sobre sucumbência, responsabilidade por danos processuais e por prejuízos, ampliando a proteção por elas assegurada.

Quanto aos processos judiciais regidos pelo direito processual civil (contido no Código de Processo Civil ou em leis processuais civis específicas), a ampliação propiciada pela nova norma do art. 27 da Lei de Introdução:

- a) viabiliza que a sentença ou acórdão imponha compensação também por externalidades que se caracterizem como “benefícios indevidos” do vencido, ainda que os correspondentes prejuízos, por serem difusos, não tenham onerado diretamente o vencedor (o Código de Processo Civil, nos preceitos citados,¹² limita-se a assegurar a composição de prejuízos que afetem diretamente o vencedor);
- b) viabiliza que a sentença ou acórdão imponha compensações por prejuízos causados ao vencedor por outras “condutas” do vencido relacionadas ao processo, mesmo que não adotadas dentro dele, em ato ou incidente processual (ex.: dano moral pela divulgação de informações do processo protegidas por sigilo de justiça);
- c) viabiliza a compensação de externalidades que se caracterizem como prejuízos da parte em processos judiciais cuja lei específica anterior não a previra (ex.: mandado de segurança, cuja Lei nº 12.016, de 2009, é omissa, *e.g.*, a respeito da compensação de prejuízos por liminares não confirmadas posteriormente, a qual pode agora ser deferida com fundamento no art. 27 da LINDB e no regime do art. 302 do CPC);
- d) viabiliza o reconhecimento, em ação civil pública ou em ação de improbidade movidas pelo Ministério Público, da responsabilidade pelas despesas do réu-vencedor (sucumbência, incluindo honorários advocatícios) e também por outros prejuízos (externalidades negativas). Saliente-se que a sucumbência em favor do réu-vencedor nas ações movidas pelo Ministério Público até hoje não era reconhecida pela jurisprudência, à falta de norma específica nas leis de regência, embora não fosse por elas negada de modo expresso (Leis nºs 7.347, de 1985, e 8.429, de 1992, respectivamente). A lei da ação civil pública previu o pagamento de sucumbência somente se comprovada a litigância de má-fé e apenas para ações propostas por associações (arts. 17 e 18). A partir de agora, mesmo nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, a sucumbência em favor do réu-vencedor tem fundamento

¹² Refere-se, especialmente, ao art. 302 do CPC.

expresso no art. 27 da LINDB.¹³ Ademais, nessas ações propostas pelo Ministério Público, o réu-vencedor tem direito reconhecido pelo art. 27 à compensação dos outros prejuízos, como os causados por medida cautelar (compensação que deve seguir o regime já existente no art. 302 do CPC).¹⁴ São casos em que a condenação na sucumbência e à compensação dos prejuízos deve onerar diretamente a União Federal (pessoa jurídica de que o Ministério Público federal é parte como órgão despersonalizado autônomo e cuja representação especial assume nesses processos) ou os Estados da Federação (*idem* quanto aos Ministérios Públicos estaduais); e

- f) propicia, talvez, a reavaliação legislativa ou jurisprudencial da legitimidade do regime desigual quanto à compensação de despesas em certos processos judiciais, hoje existente em virtude de expressa de lei (o art. 25 da Lei nº 12.016, de 2009, *e.g.*, excluiu a condenação em honorários de advogado em mandado de segurança). Frise-se

¹³ Antes do advento do art. 27 da LINDB, que supriu a omissão, o silêncio legal deu ensejo a debates sobre se haveria sucumbência para o Ministério Público nas ações civil pública e de improbidade. Na jurisprudência, a visão majoritária recusava efeito ao silêncio legal e usava de analogia com a isenção para o autor da ação popular (CF, art. 5º, LXXIII) para concluir que: “ainda que não haja regra específica a respeito, justifica-se, em nome do referido princípio, que também em relação à ação de improbidade o Ministério Público fique dispensado de ônus sucumbenciais, a não ser quando comprovada a abusividade de sua atuação” (STJ, 1ª Turma, rel. Teori Zavascki, REsp 577.804 - RS, j. 28.11.2006; o precedente continuava atual às vésperas da nova LINDB: STJ, 2ª Turma, rel. Francisco Falcão, AgInt no Agravo em REsp 1.136.434 - SP, j. 3.4.2018). Pelo “princípio da simetria”, esse entendimento era aplicado para isentar de honorários também o réu-perdedor (STJ, 1ª Turma, rel. Napoleão Nunes Maia Filho, AgInt no Agravo em REsp 432.956 - RJ, 27.2.2018).

Essa visão não era isenta de críticas (para uma síntese do debate, v. GABAY, 2006, p. 557-565). As isenções legais expressas para o autor popular e para as associações na ação civil pública (isenção não concedida por lei nas ações movidas pelo Estado por meio do Ministério Público) podem ser facilmente explicadas pela fragilidade econômica desses sujeitos privados, o que poderia intimidá-los na propositura de ações. Essa razão, claro, nem de longe se aplica ao Estado, que tem meios e deve responder amplamente pelos danos que causa (CF, art. 37, §6º). Mas é evidente que não será o próprio Ministério Público o responsável, pois lhe falta personalidade jurídica (o que, tratando especificamente da ação civil pública do Estatuto do Idoso, a Lei nº 10.741, de 2003, explicitou: “Art. 88. Parágrafo único. Não se imporá sucumbência ao Ministério Público”). Nas ações civis públicas e ações de improbidade movidas pelo Ministério Público, a sucumbência onerará o ente público a cuja esfera ele pertença, *i.e.*, a União ou o Estado, conforme o caso (nesse sentido: MAZZILLI, 2008, p. 579). Aliás, trata-se de solução coerente com a jurisprudência que reconhece ser do ente público, e não do Ministério Público ou da outra parte, a responsabilidade pelo adiantamento das despesas de perícia requerida pelo MP em ação civil pública (STJ, 1ª Seção, REsp 1.253.844 - SC, rel. Humberto Martins, j. 13.3.2013; recurso repetitivo, tema 510; aplicação recente em STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1.1702.151 - SP, rel. Mauro Campbell Marques, j. 19.6.2018).

¹⁴ Sustentando que, na ação de improbidade, esse direito já existia em virtude do próprio CPC, v. NOLASCO, 2001, p. 284-286.

que vedações expressas desse tipo, sendo específicas, não foram diretamente superadas pela norma geral do art. 27 da Lei de Introdução, mas, no médio ou longo prazo, o caráter de sobredireito dessa norma, e a força da ideia de justiça nela embutida, podem levar a uma nova visão do legislador, ou mesmo do juiz constitucional.

VII. A aplicação do art. 27 da Lei de Introdução aos processos da esfera administrativa

VII.1. Considerações gerais

A atividade administrativa é muito diversificada e envolve tipos variados de expedientes, procedimentos e processos. Embora em tese qualquer deles possa dar ensejo à incidência da regra do art. 27, normalmente serão os processos administrativos *sancionadores*, os processos administrativos *de invalidação* e, sobretudo, as *medidas cautelares* em processos administrativos os veículos da causação de danos aptos a ensejar um pedido de compensação.

O preceito cria hipótese, antes não prevista de modo expresso nem regulada, tampouco excluída por lei, de responsabilidade civil do Estado por danos causados por comportamentos omissivos ou comissivos de seus agentes em processos administrativos – lícitos e ilícitos.¹⁵ Submeter-se à fiscalização de órgãos administrativos prevista em lei, com os correspondentes incômodos e custos, é ônus natural do exercício de funções públicas ou de atividades privadas pelas pessoas físicas e jurídicas. Mas este ônus não inclui o de suportar prejuízos anormais ou injustos causados por medidas gravosas ou anomalias processuais, os quais, como custos ou externalidades, têm de ser compensados.

É assim que, de modo geral, podem ser vislumbradas situações como as seguintes, não incomuns para aqueles que são parte de relações de direito público sob a tutela primária da Administração:

- a) A instauração de processos gravosos, tais como os sancionatórios e os de invalidação de direitos, de forma temerária (*i.e.*, sem justa causa),

¹⁵ Responsabilização essa, frise-se, que já podia ser pleiteada pela parte prejudicada em processo autônomo. O que o art. 27 da LINDB fez foi explicitar o direito à compensação e facilitar-lhe o acesso, criando para a autoridade administrativa o dever de fixar a reparação quando presentes os pressupostos para tanto.

aptos a produzir danos à reputação, aos interesses legítimos ou aos negócios jurídicos dos afetados (a exemplo da instauração de processo administrativo disciplinar com base, tão somente, em denúncias anônimas não investigadas);

- b) A existência de processos gravosos, como os sancionatórios ou de invalidação de direitos, que, embora lastreados em justa causa, tenham sido instaurados de forma desproporcionalmente gravosa para os envolvidos, afetando sua reputação, interesses legítimos ou negócios jurídicos (por exemplo, a instauração de um processo disciplinar em face de agente público por infração alegadamente grave, seguida da ampla divulgação midiática pelo ente processante tanto do teor da conduta supostamente reprovável, como de sua intenção de aplicar penalidade exemplar, antes mesmo de oportunizados o contraditório e a ampla defesa);
- c) A adoção de medidas processuais gravosas, a exemplo de cautelares restritivas de direitos, que, embora lícitas, onerem o administrado durante a tramitação processual (*e.g.*, impeçam o exercício de certa atividade econômica temporariamente), a despeito de, ao final, este vir a ter o seu direito material reconhecido;
- d) A adoção de medidas processuais gravosas, a exemplo de cautelares restritivas de direitos, que se revelem excessivas. Seria o caso, *e.g.*, de eventual interdição do estabelecimento comercial de administrado por alegados riscos à saúde pública, ao tempo em que uma medida parcial, que paralisasse apenas parcela de sua atividade – tal qual a comercialização de carnes ou de frutas em um supermercado – teria o condão de conter os danos vislumbrados. Nesse caso, o prejuízo anormal pode restar caracterizado ainda que, ao final, a Administração Pública confirme o cometimento da infração pelo administrado, porém limitada a uma parcela da atividade desenvolvida (como a comercialização de carne e de frutas no caso hipotético mencionado).

É preciso ficar claro que os exemplos, que apontam para a responsabilidade civil estatal por comportamentos processuais de seus agentes, não vão de encontro à visão corrente de que a instauração de processos administrativos é poder-dever do Estado, amparado na autotutela administrativa ou no dever de atuação de ofício. O que o art. 27 da nova LINDB fez foi chamar a atenção para o que é (ou deveria ser) o óbvio: esse poder-dever não é ilimitado ou incondicionado. Ao contrário, está balizado por normas processuais que, se desrespeitadas pelos agentes públicos nos processos administrativos, podem

levar à posterior responsabilização civil do ente público. As situações *a*, *b* e *d* apontadas inserem-se nesse contexto.

Ademais, mesmo que não haja comportamento ilícito, medidas processuais regulares causadoras de prejuízos injustos podem também ensejar compensação (como na situação *c* vislumbrada). Realmente, há casos em que as normas processuais conferem às autoridades administrativas competências para a prática de atos que, em benefício do interesse público, podem afetar negativamente a situação jurídica de terceiro (a exemplo das mencionadas cautelares restritivas de direitos). Dependendo das regras processuais, essas competências podem existir mesmo que, pelo ângulo exclusivo das normas de direito material, a oneração possa se revelar *a posteriori* como injustificada. Em casos assim, o que as regras administrativas autorizam é a prática de ato estatal processual que, conquanto lícito, atinge negativamente situação que o direito material reconhece ao sujeito atingido, alvo de verdadeira expropriação temporária parcial. Logo, provado posteriormente o prejuízo injusto, o Estado tem de responder por ele. A hipótese é de responsabilidade objetiva por ato processual que, conquanto lícito e praticado em nome do interesse geral, atinja de modo negativo a esfera de direitos de particular e lhe cause danos.

Tecidas essas considerações mais gerais, cabe analisar em maior minúcia a incidência do art. 27 aos processos administrativos *sancionadores, de invalidação*, e no caso de *medidas cautelares* em processos administrativos.

VII.2. *Processos administrativos sancionadores, de invalidação e medidas cautelares restritivas de direitos*

Processos sancionadores, afora o fato de por vezes darem ensejo a medidas cautelares, também podem ser causa de prejuízo, mesmo quando tramitem sem elas. É que acusações muito graves, especialmente se divulgadas em público e sem cuidados, podem em certos casos afetar as reputações individuais ou a credibilidade empresarial, configurando-se o prejuízo anormal a que se refere o art. 27. A instauração de processo sancionador fundado em acusação muito grave está longe de ser fato banal, ônus corriqueiro da vida. É ilegal que a Administração Pública acuse sem justa causa; que instaure processo sancionador sem a presença de elementos consistentes e robustos.¹⁶

¹⁶ Assim como a ação judicial de controle (*e.g.*, uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa) e o processo instaurado por órgão controlador autônomo (a exemplo dos

De toda forma, meros procedimentos de fiscalização, ainda que possam gerar algum custo ao particular fiscalizado, não causam, em regra, prejuízo anormal. Sujeitar-se à fiscalização administrativa é natural à vida. Os inquéritos e sindicâncias administrativos (em matéria disciplinar de servidores, por exemplo) são previstos como simples medidas preparatórias, sem imputações nem medidas cautelares, justamente para permitir juízo robusto quanto à presença ou não de justa causa para a formulação de acusação e para a consequente instauração, ou não, de processo sancionador administrativo.

Processos administrativos de invalidação podem suscitar problemas semelhantes aos dos sancionatórios, em especial quando colocarem sob suspeita e risco a higidez de grandes negócios empresariais. Um exemplo é o processo de invalidação de licença ambiental de loteamento, que afete a confiança do mercado, instaure insegurança jurídica e acabe por paralisar o financiamento bancário do empreendimento e a comercialização dos lotes.

Ao decidir se há elementos fortes para instaurar ou não processos sancionadores ou de invalidação – isto é, ao avaliar a presença de justa causa –, a Administração tem de considerar muito bem os riscos de ao final não se confirmar a suspeita de ilegalidade e de o processo causar prejuízo grave. A instauração do processo gravoso, já se mencionou ao início do artigo, não constitui um poder-dever automático e sempre alinhado ao interesse público, mas uma decisão a ser tomada pela autoridade competente. Cabe a ela atuar com responsabilidade, sob pena de, no futuro, o ente público sujeitar-se a uma compensação demandada pelo prejudicado.

Assim é que, quando, de ofício, a Administração decide instaurar esse tipo de processo, coloca-se em posição jurídica semelhante à do autor de ação judicial, dando causa a expediente que de outro modo não existiria e assumindo os correspondentes riscos. E, para fins do art. 27 da Lei de Introdução, a regularidade da conduta da Administração que deflagra o processo, assim como a extensão de sua responsabilidade, podem ser aferidas tanto por referências tradicionais do Código de Processo Civil sobre *dano processual*, como pela noção de *abuso de direito* definida em caráter geral pelo art. 187 do Código Civil.

Precisamente, a norma do CPC que caracteriza a litigância de má-fé serve como possível parâmetro para a análise quanto à existência ou não

tribunais de contas) podem, se desprovidos de justa causa, dar ensejo à compensação a que alude o art. 27 da LINDB, se caracterizados os pressupostos para tanto.

de justa causa para o início do processo administrativo, bem como quanto à irregularidade administrativa em sua tramitação. Faltará justa causa à pretensão administrativa de punir ou de invalidar quando manifestada pela autoridade “contra texto expresso de lei ou fato incontroverso”; quando esta “alterar a verdade dos fatos”, “usar do processo para conseguir objetivo ilegal”, “opuser resistência injustificada ao andamento do processo” ou adotar providência com “intuito manifestamente protelatório”; bem como, ainda, quando “proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo” ou “provocar incidente manifestamente infundado” (CPC, art. 80, incs. I a VII, aqui aplicáveis com fundamento no art. 15 do CPC).¹⁷

Usando-se o princípio geral do art. 187 do Código Civil, pode-se também, para fins específicos da aplicação do art. 27 da LINDB, definir como “ato ilícito”, independentemente de culpa, o exercício de competência administrativa processual que “excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.¹⁸

Quanto às medidas cautelares, tem-se que elas interferem de modo muito significativo no fluxo normal de atividades do atingido (é para isso mesmo que existem), impedindo a comercialização de produtos, o funcionamento

¹⁷ Parece razoável que, por analogia ou por força do art. 15 do CPC (“Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”), ao se dar aplicação ao novo art. 27 da LINDB no âmbito dos processos administrativos, busquem-se as referências do processo civil sobre dano processual. Mas é preciso cuidado para, com isso, não esvaziar a nova norma geral.

Problema importante no campo do processo civil é o tradicional uso da expressão “litigância de má-fé” (hoje nos arts. 79 a 81 CPC) para designar condutas causadoras de “dano processual”. Em geral, impressionados com as palavras (“má-fé”), os julgadores são tímidos em reconhecer esses danos. Talvez por suporem necessária prova do estado subjetivo da parte.

Mas é preciso superar a tendência restritiva, que estimula a litigiosidade de risco. Como bem destacou o Superior Tribunal de Justiça, em decisão relativa ao tema: “O processo não é um jogo de espertezas, mas instrumento ético para a efetivação dos direitos da cidadania” (REsp 65906 - DF, 4ª. Turma, cit. em: TEIXEIRA, 2003, p. 20). Deve-se reconhecer que mesmo o art. 80 do CPC procurou onerar quem aposta alto no risco. Por isso positivou hipóteses de clara presunção legal de má-fé – de responsabilidade objetiva, portanto – como “deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso” (inc. I). A expressão *textual da lei* e a *ausência de controvérsia fática* são dados objetivos, que a sentença pode reconhecer sem perquirir culpa ou dolo.

Especialmente no caso dos processos administrativos, cujo regime de responsabilidade tem como referência o art. 37, §6º da Constituição, é preciso reconhecer que, ao menos quando a atuação processual administrativa for de elevado risco, haverá situações de responsabilidade objetiva pelos danos processuais dela decorrentes.

¹⁸ Para a demonstração de que o art. 187 do Código Civil trata de um “ato ilícito objetivo”, v. RODOVALHO, 2011, p. 175 e ss. O autor observa que, no regime do Código Civil, não necessariamente essa ilicitude objetiva gera responsabilidade. Mas, para os fins específicos da responsabilidade nos processos judiciais, controladores ou administrativos, isso foi suprido pelo novo art. 27 da LINDB.

de estabelecimento, o trânsito de veículo e a disposição de patrimônio, ou impondo, *e.g.*, a suspensão de obras, a demolição de prédio, a destruição de plantação. São medidas naturalmente onerosas, de adoção excepcional e de elevado risco para os direitos dos envolvidos, nos termos do art. 927, parágrafo único, do Código Civil. Seu objetivo é, nos casos de grave ameaça, antecipar ou preservar possível resultado final de processo administrativo em curso.

O risco associado a essas medidas é que, tal como se apontou, o desfecho do processo administrativo pode infirmar o juízo de verossimilhança que as tiver justificado de início. Se, ao final, contrariando a expectativa, ficar constatado que era legítima a obra que a Administração embargou cautelarmente, quem pagará pelos prejuízos? Por óbvio, se o particular que estava em situação regular não foi o causador da paralisação, esta tanto pode ter sido motivada por erro da autoridade, ainda que escusável, como por simples cautela pública, e de qualquer modo será do Estado a responsabilidade pelos prejuízos, que independe de culpa. O fundamento é o art. 37, §6º da Constituição, segundo o qual “as pessoas jurídicas de direito público [...] 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”.

No caso das medidas cautelares, também faz sentido tomar como referência a norma correspondente do Código de Processo Civil. As cautelares administrativas são adotadas de ofício. Assim, nos processos em que editadas, a Administração assume a iniciativa que, no processo civil, cabe à parte requerente. Com isso, ela se coloca na mesma situação jurídica e se sujeita à mesma regra de responsabilidade do requerente de cautelar. Na forma do art. 302 do CPC, aqui aplicável por identidade de razão com esteio do art. 15 do CPC, a Administração Pública responderá “pelo prejuízo que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa”, se a decisão final for favorável a esta (inc. I); se depois “ocorrer a cessação da eficácia da medida em qualquer hipótese legal” (inc. III); e, ainda, se o processo for extinto por “decadência ou prescrição” (inc. IV).

Veja-se que o art. 302 do CPC não cogita de má-fé. Ele consagra uma hipótese de responsabilidade objetiva¹⁹ que é plenamente aplicável – e com

¹⁹ Responsabilidade que decorre da ideia de *reversibilidade*, inerente a esse tipo de provimento (SILVA, 2002, p. 347), que impõe a indenização como modo de recompor a situação anterior que não possa ser integralmente recuperada *in natura*.

Embora minoritária, ainda hoje há alguma doutrina que busca restringir a aplicação da responsabilidade objetiva, pois a causação do dano seria “amparada em legítimo exercício de poder estatal”, i.e, no “juízo sumário” que não poderia ser apagado retroativamente (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 383-384).

maior razão – à Administração Pública. O custo para o Estado nesses casos não decorre diretamente da nova Lei de Introdução, pois a hipótese já integra o regime constitucional da responsabilidade pública. Mas há duas importantes novidades trazidas pelo art. 27 da LINDB.

Em primeiro lugar, tendo chamado atenção para o risco de responsabilização do ente público – hipótese tantas vezes desprezada pelos administradores –, o dispositivo coloca nas mãos desses agentes o instrumento do negócio processual (§2º do art. 27). É que a norma viabilizou a adoção, por acordo, de medidas processuais para prevenir os danos que podem ocorrer em virtude do processo. Como conteúdo do acordo, pode-se cogitar da preservação de sigilo do processo, da opção por cautelar alternativa menos gravosa, por soluções variadas de aceleração do procedimento, dentre outras. Para essa negociação, um norte que, por analogia com o art. 26, §1º, I da Lei de Introdução, pode ser utilizado, é a busca de “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”.

E mais: como agora o §2º do art. 27 confere à autoridade a possibilidade real de prevenir possíveis danos processuais, esse dispositivo aumentou sua responsabilidade pessoal quando da instauração de processos sensíveis, de risco, que tenham potencial elevado de, com a simples tramitação, onerar situação jurídica de outrem. Nessa esteira, a autoridade que não observar o cuidado de abrir negociação na forma do §2º, negando a oportunidade de a parte propor solução processual menos gravosa, estará assumindo o risco de gerar uma responsabilização do Estado que poderia ser evitada. É mais um cuidado que a nova norma passou a exigir.

A outra novidade legislativa foi a previsão de que a autoridade competente conhecerá, no mesmo processo administrativo que tiver gerado os danos, do eventual pedido de reparação formulado pela parte. Caberá a ela decidir de pronto quanto a isso. Se, devida na forma da lei, a compensação deixar de ser deferida, restará ao sujeito afetado o direito de buscar na Justiça a reparação dessa específica violação de seu direito, que é autônoma em relação ao direito material discutido no processo administrativo.

Para uma resenha das discussões a respeito antes do novo Código de Processo Civil, v. CHIOVITTI; GANNICO, 2010, p. 35-47.

Já na vigência do novo CPC, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão importante, reafirmou a ideia de objetividade: “cuida-se de responsabilidade objetiva, bastando a existência do dano decorrente da pretensão deduzida em juízo para que sejam aplicados os arts. 273 §3º, 475-O, incisos I e II e 811 do CPC/1973 (correspondentes aos arts. 297, parágrafo único, 520, I e II, e 302 do novo CPC).” (STJ. REsp nº 1.548.749 - RS. 2ª Seção, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 13.04.2016, DJe 06.06.2016).

A compensação, uma vez requerida no processo administrativo, com a demonstração do prejuízo efetivo e de sua causa, será deferida no mesmo processo e onerará a pessoa jurídica estatal que, titular da competência administrativa que tiver dado base à instauração, for juridicamente responsável pela existência do processo. A propósito, destaque-se que, ainda que tenham agido com má-fé ou fraude, as autoridades que derem causa aos prejuízos não podem ser responsabilizadas no mesmo processo administrativo, por não serem elas próprias, como pessoas físicas, partes no processo.

Por fim, o terceiro que, utilizando elementos que sabia ou devia saber não serem idôneos, provocar a instauração de processo na esfera administrativa, embora em tese também deva responder pelos prejuízos que tiver causado ao envolvido, somente poderá ser responsabilizado em foro próprio, já que em princípio não é parte no processo administrativo causador dos danos.

VIII. A aplicação do art. 27 da Lei de Introdução aos processos da esfera controladora

Nos processos conduzidos por órgãos autônomos de controle, como os tribunais de contas, o Ministério Público e o Poder Legislativo (quando este atuar no exercício desta função atípica), a aplicação do art. 27 da LINDB deve observar, de modo geral, as mesmas balizas acima apontadas quanto aos processos administrativos em geral, com as adaptações que se fizerem necessárias.

Veja-se o caso dos tribunais de contas, órgãos que auxiliam o Poder Legislativo, enquanto controladores externos, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e das respectivas entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, tal como preconizam os arts. 70 e 71 da Constituição.

A amplitude das competências atribuídas a esses órgãos é enorme. Tomando-se como referência o Tribunal de Contas da União e sua legislação de regência, verifica-se que são diversos os tipos de processos de controle passíveis de instauração perante a Corte. Destaca-se, dentre eles, o julgamento das contas de administradores e responsáveis pelo manejo de recursos públicos, por intermédio de processos de prestação ou tomada de contas.²⁰

²⁰ Cf. arts. 6º e seguintes da Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), arts. 188 a 220 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 2011, e Instrução Normativa nº 61, de 2010.

Ao final desses processos, caberá ao Tribunal decidir *ou* pela regularidade das contas do responsável, quando lhe dará quitação plena; *ou* pela regularidade com ressalva, sempre que constatada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; *ou*, ainda, pela irregularidade, hipóteses em que, verificada a existência de débito, caberá ao Tribunal condenar o responsável ao pagamento da dívida, podendo, ainda aplicar-lhe as sanções de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração.²¹

Outra espécie de processo de controle refere-se às fiscalizações nos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, que podem ter objetos diversos, como atos e contratos, transferências constitucionais e legais, convênios, acordos, ajustes, dentre outros. No âmbito dessas fiscalizações, quando verificada a ocorrência de irregularidades, a Corte deve determinar a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa, ou a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para que se manifestem sobre fatos que possam resultar em decisão de desconstituição de ato ou processo administrativo que os afete, ou que altere contratos em seu desfavor.²²

Veja-se que esses órgãos, entidades, administradores e demais pessoas submetidas à jurisdição dos tribunais de contas não têm direito subjetivo à não instauração dos referidos processos de controle. Gestores submetem-se ao dever – constitucional, inclusive – de prestação de contas. Eles e os contratados sujeitam-se, da mesma forma, a auditorias e inspeções por parte do controlador externo, como ônus normal do manuseio de recursos públicos.

Mas há o outro lado da moeda, agora evidenciado pelo novo art. 27 da LINDB. É que, tal como se apontou quanto aos processos administrativos, também na esfera de controle as autoridades públicas devem observar limites e agir com cautela. O exercício responsável de suas competências faz parte do múnus público. Assim é que, por exemplo, ainda que se revele legítima a deflagração de um processo fiscalizatório, a constatação de eventual irregularidade, seguida dos trâmites próprios inerentes a um processo sancionatório ou de ressarcimento – os quais geram custos de defesa, além daqueles possivelmente associados à exposição dos acusados – deve estar balizada por

²¹ É o que dispõem os arts. 57 e 60 da Lei nº 8.443, de 1992.

²² Cf. art. 250, IV e V do Regimento Interno do TCU. Saliente-se que, segundo o art. 47 da Lei Orgânica do TCU: “Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 93 desta Lei”.

elementos de justa causa. Isto é: por uma verificação mínima, suficiente e objetiva quanto à suspeita de ilegalidade e quanto ao liame de causalidade entre esta e a conduta do fiscalizado.

Se o Tribunal de Contas, *e.g.*, deflagrar o processo sancionatório ou de reparação de danos em face de quem é manifestamente incompetente para a prática de certo ato – como um estagiário do órgão fiscalizado, que por má sorte (ou vaidade) tenha assinado a ata de certa reunião de aprovação de um benefício fiscal –, os custos causados e as externalidades negativas possivelmente gerados a esse indivíduo pela atuação pouco cuidadosa da Corte podem ser enquadrados como *anormais* para os fins do art. 27 da LINDB.

De outro lado, tal como se passa em relação às cautelares concedidas em processos administrativos, é possível que medidas desse tipo determinadas pelos tribunais de contas, ainda que lícitas, venham a onerar de maneira injusta o administrado que, ao final, logre demonstrar a regularidade de sua conduta.

Com efeito, existe à disposição da Corte de Contas um rol de medidas altamente interventivas na vida das pessoas físicas e jurídicas,²³ que podem lhes causar prejuízos graves – tanto anormais como injustos –, as quais, justamente por isso, *nem* devem ser utilizadas de forma temerária, *nem* podem restringir direitos dos administrados para além do estritamente necessário. E mesmo quando regularmente aplicadas, *i.e.*, quando de fato se apoiem em elementos caracterizadores de *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, podem ensejar a responsabilização objetiva do ente público (no caso do TCU, da União), se caracterizados os pressupostos do art. 27 da LINDB.

Basta pensar nas cautelares, que não são incomuns, voltadas a decretar a indisponibilidade dos bens de pessoas físicas ou jurídicas contratadas por órgãos e entidades públicos. A constrição gera ônus enorme para o particular, interferindo diretamente com seus direitos de propriedade e de livre iniciativa. A despeito disso, o TCU tem se valido de critérios bastante frágeis para determinar onerações desse tipo, como a mera suspeita de irregularidades

²³ No âmbito do TCU, o art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992, prevê a possibilidade de afastamento temporário do responsável, bem como de decretação cautelar da indisponibilidade de seus bens. Já o art. 276 do Regimento Interno da Corte estabelece que “[o] Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992”.

graves relacionadas a contratos de alto valor, independentemente de indícios concretos de dilapidação do patrimônio ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário.²⁴

Longe de coibir todo e qualquer tipo de determinação cautelar, o que o art. 27 pretende é corrigir e desestimular o uso arbitrário desses instrumentos, insuficientemente justificado ou, apenas, ensejador de danos anormais e injustos ao jurisdicionado. Exatamente como o fez o Supremo Tribunal Federal, aliás, ao anular acórdão do TCU que determinara a prorrogação do bloqueio dos bens de particular, já constrictos cautelarmente por um ano, tendo em vista tanto a inexistência de fatos novos, como de permissivo legal para a aplicação da medida por período superior a esse período.²⁵ Realmente, o art. 44, parágrafo 2º, da Lei nº 8.443/92 é categórico: pode o Tribunal decretar a indisponibilidade dos bens do responsável por “prazo não superior a um ano”. O legislador, portanto, não abriu espaço para interpretações extensivas que onerem em ainda maior medida o direito fundamental do administrado à livre disposição de seus bens. O art. 27 da Lei de Introdução vem justamente para corrigir rumos e restabelecer a legalidade em casos como esse.

Conclusão

Corrigir padrões de conduta, combater vícios da burocracia e fazer nascer uma nova cultura jurídica são tarefas desafiadoras. A edição de comandos normativos, tal qual o art. 27 da LINDB, pode acelerar essas mudanças, produzindo incentivos que sensibilizem aqueles que deflagram ou conduzem processos e tomam decisões. Trata-se de incentivo bem-vindo. Não apenas para promover mais justiça ao final, mas também para coibir a irracionalidade gerada pelo comodismo, pelas soluções aparentemente mais fáceis ou mesmo pela assunção pouco responsável de riscos em jogos com a Justiça. Nos processos estatais, há hoje um descompasso relevante entre custos assumidos por quem processa ou por quem decide nos processos, e os custos suportados pelos afetados. E o art. 27 da Lei de Introdução mira justamente esse cenário.

²⁴ Cf. Acórdão TCU nº 874/2018. Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, proferido na sessão de julgamento de 25.04.2018. Para um olhar crítico sobre o tema, v. ROSILHO, 2018.

²⁵ MS 34.233 AgR-segundo, rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. em 25.05.2018, DJe-123, divulg. 20.06.2018, public. 21.06.18. Na oportunidade, o STF concedeu a ordem para anular os efeitos do Acórdão 927/16-TCU, proferido nos autos da Representação n. 005.406/2013-7.

Ainda que não possa ser tido como revolucionário, o dispositivo contribui para um ambiente de maior equilíbrio. Ele adverte os gestores, as autoridades processantes e demais envolvidos em relações de direito público de que processos gravosos infundados ou desprovidos de causa suficiente que os justifique; instaurados de forma anômala, para a persecução de objetivos ilegítimos; ou de modo temerário, sem considerar os impactos para a reputação ou para a atividade de quem é processado, podem gerar custos e prejuízos passíveis de compensação. Ou seja, podem redundar em danos, inclusive ao erário.

O mesmo se passa quanto à adoção de medidas gravosas de caráter cautelar. Elas muitas vezes afetam o poder de disposição do proprietário quanto a seus bens; a liberdade de iniciativa da empresa para conduzir atividade lícita; o direito fundamental do indivíduo ao exercício de sua profissão. Se é assim, a premissa é que sejam adotadas com as cautelas devidas, observados rigorosamente os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo na demora. Moderação e ponderação deveriam ser a regra. Mas excessos e apostas arriscadas têm sido mais comuns do que seria de esperar. Tornar mais clara a necessidade de reparação de eventuais danos anormais e injustos causados por essas medidas, mesmo quando tomadas na forma da lei, é um meio não só de proteger direitos fundamentais, como de preservar a própria integridade dos processos estatais.

O ano: 2001. As autoridades públicas: o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. A vítima: a Sra. Eva Sopher, então presidente da Fundação Theatro São Pedro, um dos marcos culturais mais importantes de Porto Alegre. Nesse fatídico ano, a Sra. Eva foi arrolada como ré em ação civil pública por improbidade administrativa, por supostos desvios cometidos na condição de vereadora presidente da Câmara Municipal de Balneário Pinhal. Mas a acusada jamais exercera o cargo político. Foi surpreendida com a citação e acreditou ser uma troça. Não era. Uma sucessão de enganos (erros de digitação e outros descuidos) fez com que o TCE a enquadrasse como responsável. Equívoco que passou despercebido pelo *parquet*.²⁶

²⁶ V. o acórdão proferido na Apelação Cível nº 70006091763, pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, voto de Des. Nelson Antonio Monteiro Pacheco, seguido pelo Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, j. em 11.12.2003.

Na decisão, o Tribunal entendeu que, tendo havido “erro grosseiro na indicação de quem praticou os atos ímprobos”, equiparável à má-fé a que alude o art. 18 da Lei nº 7.347/1985 e atentatório à “paz jurídica dos particulares”, aplicar-se-ia à hipótese o princípio da sucumbência, com a condenação do ente público ao pagamento de honorários advocatícios.

Esclarecidos os fatos – não sem custos e prejuízos cabais –, a vítima posteriormente ajuizou ação indenizatória e obteve sentença favorável em face do Estado. Ocorre que o ente público – outra ironia – apelou.²⁷ E desprovido o recurso, em 2007, apenas então a cidadã injustamente confundida com pessoa diversa por órgãos de controle pôde receber uma indenização, fixada em 30 (trinta) salários mínimos.

Não fossem os registros históricos, custaria acreditar na situação teratológica a que submetida a Sra. Eva, que fala por si. Salta aos olhos o quão necessário é o debate em torno de meios e modos de se incrementar a responsabilidade no exercício de direitos e competências de ordem processual. E o art. 27 da LINDB tem tudo para ser um passo importante nesse sentido. Não com o objetivo de enfraquecer os processos, mas para revigorar sua funcionalidade, hoje afetada por desvios, por custos e por externalidades a que não se tem dado a devida importância.

Referências

ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. *O processo civil entre o jurídico e o econômico: o caráter institucional e estratégico do fenômeno processual*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Regimento Interno do TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1.1702.151 – SP. Segunda Turma, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 19 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 34.233 AgR-segundo, Segunda Turma, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 25 mai. 2018.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

²⁷ TJRS, Apelação Cível nº 70018545343, 10ª Câmara Cível, Rel. Des. Paulo Antônio Kretzmann, j. em 31.05.2007.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 874/2018 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 25 abr. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Agravo em REsp 1.136.434 – SP. Segunda Turma, rel. Min. Francisco Falcão, j. 3 abr. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Agravo em REsp 432.956 – RJ. Primeira Turma, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 27 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.548.749 - RS. 2ª Seção, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 13 abr. 2016.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.253.844 – SC. 1ª Seção, rel. Min. Humberto Martins, recurso repetitivo, tema 510, j. 13 mar. 2013.

_____. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Lei do Mandado Segurança. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 ago. 2009.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Processo administrativo nº 08012.004484/2005-51. Interessados: Seva Engenharia Eletrônica S.A. e Siemens VDO Automotive Ltda., de 04 abr. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 577.804 – RS. Primeira Turma, rel. Min. Teori Zavascki, j. 28 nov. 2006.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Decreto 3.048, 06 de março de 1999. Regulamento da Previdência Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 mai. 1999.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 65906 – DF. Quarta Turma, rel. Min. Sálvio De Figueiredo Teixeira, j. 25 nov. 1997.

_____. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 set. 1996.

_____. Lei nº 8.443, 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 jun. 1992.

_____. Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991. Lei da Previdência Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

_____. Constituição (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988, n.º 191-A, p. 01.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

_____. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Lei Orgânica da Magistratura Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 mar. 1979.

CHIOVITTI, Alexandre Paulichi; GANNICO, Maurício. Tutelas de Urgência e o Regime de Responsabilidade Objetiva do Requerente. In: ARMELIN, Donaldo. (Coord.). *Tutelas de Urgência e Cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010.

GABAY, Daniela. Art. 18, Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. In: COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *Comentários à Lei da Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil Comentado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Públicos em Juízo*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann; FERRARO, Marcella Pereira. Processo administrativo e negócios processuais atípicos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 282, p. 475-510, ago. 2018.

NOLASCO, Rita Dias. *Ação de Improbidade Administrativa: efeitos e efetividade da sentença de improcedência*. São Paulo: Quartier Latin, 2001.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70006091763. 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Matilde Chabar Maia, j. em 11 dez. 2003.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70018545343. 10ª Câmara Cível, Rel. Des. Paulo Antônio Kretzmann, j. em 31.05.2007.

RODOVALHO, Thiago. *Abuso de direito e direitos subjetivos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROSILHO, André. Indisponibilidade de bens de contratados pelo TCU: qual é o critério?. *Jota*, 05 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NCzwW5>>. Acesso em: 10 set. 2018.

SILVA, Ovídio Batista da; GOMES, Fábio. *Teoria Geral do Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Código de Processo Civil Anotado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TIMM, Luciano. Lições do Nobel de Economia para o direito. *Instituto Millenium*. 02 dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/oe69Yh>>. Acesso em: 09 set. 2018.