

O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: (i) a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional

Autor(a): Mauricio Zockun

Publicado em: 28 de outubro de 2016

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/mauricio-zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/mauricio-zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional

Resumo

1. Desde a edição do novo Código de Processo Civil (CPC), e ainda mais recentemente, a doutrina vem se debruçando com grande esforço e empenho para oferecer soluções interpretativas prestantes à delimitação dos confins...

Texto integral

1. Desde a edição do novo Código de Processo Civil (CPC), e ainda mais recentemente, a doutrina vem se debruçando com grande esforço e empenho para oferecer soluções interpretativas prestantes à delimitação dos confins normativos dos comandos veiculados por essa lei. Pouco abordada, no entanto, foram as inovações trazidas pelo CPC no campo do direito administrativo, algumas de significativo impacto. Ocupemo-nos neste breve escrito de dois temas inovadores e palpitantes: (i) a aplicação do CPC aos processos administrativos; e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional. 1. Aplicação supletiva e subsidiária do CPC aos processos administrativos 2. O art. 15 do CPC prevê que suas disposições se aplicam aos processos administrativos de modo supletivo e subsidiário. 3. Uma primeira questão se levanta a respeito dos confins deste novo dispositivo. Isto porque relevante parcela da doutrina afirma que a Constituição da República conferiu às pessoas políticas prerrogativa de legislar privativamente sobre processo administrativo, inexistindo competência legiferante concorrente neste campo. E se este pensamento procede, é bastante provável que os seus adeptos venham a concluir pela inconstitucionalidade formal deste dispositivo do CPC, por ter o Congresso Nacional obrado em campo que lhe é interdito. Não nos parece ser este o caso, contudo. Afinal, advogamos a ideia de há competência legislativa concorrente dos entes políticos para legislar sobre processo administrativo, tema referido pelo art. 24, XI, da Constituição da República como “procedimentos em matéria processual”. Fiado nesta premissa, não vemos qualquer espécie de impedimento para que o CPC legitimamente disponha sobre normas gerais neste campo, inclusive determinando sua aplicação supletiva e subsidiária aos

processos administrativos. Em rigor já defendemos este pensamento desde a edição da Lei federal 9.784, que nos parece norma geral em matéria de “procedimentos em matéria processual”, campo legislativo renovado pelo advento do novo CPC. Aliás, não foi por outra razão que o Supremo Tribunal Federal aplicou esta lei nacional (Lei federal 9.784) ao equacionar demanda instaurada entre os Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, por meio da qual se pretendia o reconhecimento da ilegítima inércia de um deles em responder pleito administrativo formulado pelo outro ente político (STF, Tribunal Pleno, MS 24.167, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 5/10/2006, DJ 2/2/2007). E justamente porque não vislumbramos vício formal no art. 15 do CPC, parece-nos salutar a aplicação de seus comandos aos processos administrativos federais, estaduais e municipais. 4. Uma segunda questão também se põe em pauta em relação ao art. 15 do CPC: no que consiste a aplicação supletiva e subsidiária do CPC aos processos administrativos? Aplica-se o CPC supletivamente caso o instituto nele previsto não encontre paralelo nas leis processuais administrativas. É o que se dá, por exemplo, pela possibilidade de se determinar a suspensão do andamento de processos administrativos cuja relação jurídica posta em discussão seja objeto de recurso especial e extraordinário repetitivo (art. 1037 do CPC). Ou, ainda, pela impositiva instauração do incidente de solução de demandas repetitivas em relação a processos administrativos (art. 976 do CPC). De outra banda, contempla-se a aplicação subsidiária do CPC às situações em que haja semelhante figura normativa no campo da lei processual civil e das leis processuais administrativas. Sem embargo desta sobreposição, aplica-se subsidiariamente o CPC aos casos em que esta lei nacional veicule soluções mais generosas e prestantes à tutela do interesse público e à defesa dos interesses dos administrados, se comparadas àquelas concebidas no bojo das leis processuais administrativas dos entes federados. Vê-se que a sobreposição em pauta é apenas aparente, pois as normas gerais asseguram garantias mínimas ao administrado, que podem ser ampliadas por normas especiais, mas jamais por elas restringidas. É o que se processa, por exemplo, pela nova sistemática prevista no CPC, segundo a qual há possibilidade de os procuradores do estado praticarem atos processuais em favor de outro ente federado (art. 75, § 4º, do CPC). Com efeito, ainda que seja certo que as pessoas políticas devem manter corpo jurídico próprio para representá-la judicial e extrajudicialmente (e mais: corpo jurídico formado por servidores aprovados em concurso público para, especificamente, o desempenho desta função), por vezes demandas administrativas se iniciam, processam e se encerram fora dos limites territoriais da pessoa política. Nestes casos, ou bem se desloca o advogado público para representar os interesses do ente federativo fora da sua circunscrição territorial ou, valendo-se da faculdade prevista do novo CPC, celebra-se um convênio por meio do qual os procuradores do estado poderão praticar atos processuais em nome de outra pessoa política. Mas as novidades do CPC no campo do direito administrativo não terminam aqui. II. Responsabilidade do Estado por ato judicial no novo CPC 5. Foi a Constituição da República que, pedagogicamente, sepultou a ideia de que o Estado é indene de responsabilização patrimonial pela conduta que seus agentes praticam no exercício de função jurisdicional. Isso porque o art. 5º, LXXV, da Constituição da República prevê a responsabilidade do Estado por erro judiciário. Nada mais acertado, pois o agente público que atua no exercício de função jurisdicional é falível e, por esta humana condição, pode causar dano ilícito ao jurisdicionado. Corrobora esta ideia o fato de que nem toda a atividade jurisdicional está no campo da livre atuação motivada do magistrado (e.g., arts. 142 e 298 do CPC). Expliquemo-nos. 6. É certo que a situação danosa contemplada no art. 5º, LXXV, da Constituição da República é meramente exemplificativa, pois outras hipóteses podem deflagrar a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional. Daí a singular relevância do CPC neste contexto, uma vez que essa nova

legislação veiculou hipóteses deflagradoras do nascimento desta espécie de responsabilidade estatal até então não previstas. 7. Uma primeira hipótese decorre da conduta de magistrado que, de modo frontal e consciente, desatende a tese jurídica sufragada em Súmula vinculante, em acórdão prolatado em ação de controle concentrado de constitucionalidade, em recurso especial ou extraordinário repetitivo, em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas, em enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional■ e, por fim, em orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. A decisão judicial produzida neste sentido é ilegítima, pois o CPC impõe ao magistrado o dever de seguir o precedente aplicável à situação concreta ou abstrata posta ao seu exame. Daí porque o art. 927 do CPC constrange esse agente público a decidir em conformidade com a tese jurídica firmada pelos Tribunais nos casos assinalados, sob pena se de considerar imotivada a decisão por ele proferida (art. 489, § 1º, VI, do CPC). Se, todavia, o magistrado entender que a situação concreta não se amolda ao precedente firmado, ele deverá justificar esta peculiaridade (que alguns passaram a denominar *distinguish*), sob pena de ilegitimidade do ato judicial. Logo, se a conduta ilícita perpetrada pelo magistrado nestes casos deflagrar comprovado dano patrimonial e extrapatrimonial ao jurisdicionado, não só o Estado responderá pelos efeitos jurídicos e patrimoniais de lesão causada, mas em igual responsabilidade incorrerá o agente causador do dano, ainda que subjetivamente. 8. Há uma segunda – e inovadora – situação deflagradora da responsabilidade do Estado por ato jurisdicional. Com efeito, segundo o art. 93 do CPC “As despesas de atos adiados ou cuja repetição for necessária ficarão a cargo da parte, do auxiliar da justiça, do órgão do Ministério Público ou da Defensoria Pública ou do juiz que, sem justo motivo, houver dado causa ao adiamento ou à repetição”. Este preceito qualifica como ilícita a conduta que, praticada no curso de um processo judicial, imponha desnecessária repetição de um ato ou, ainda, o seu adiamento. Neste contexto, caso a parte interessada tenha incorrido no pagamento de custas ou de despesas para realização do ato frustrado ou a ser repetido, aquele que deu causa a este dano jurídico e patrimonial será obrigado a indenizar a parte lesada. Sucede que a literalidade deste preceito parece impor esse dever de reparar ao agente público ou privado causador do dano, aí se incluindo o magistrado. Não vemos neste comando processual qualquer vício de inconstitucionalidade, desde que se dê a ele uma interpretação afinada com o espírito da Constituição da República, circunstância que já atesta a imprestabilidade de sua interpretação literal. Ao nosso juízo, nas hipóteses de responsabilização do Estado, faculta-se ao particular lesado acionar diretamente o agente público causador do dano, sem embargo de também demandar o Estado, ou os dois, cumulativamente. O que não se pode imaginar, contudo, é que este dispositivo tenha (i) de um lado, pretendido afastar do Estado a responsabilidade de reparar os danos causados por seus agentes no exercício de função jurisdicional, torna-se, pois, irresponsável; e, (ii) de outra banda, cominado ao agente público o encargo de suportar, direta e exclusivamente, essa responsabilização. Afinal, sendo o art. 37, § 6º, da Constituição da República, cláusula pétrea, não poderia o poder constituído pretender limita o alcance dessa garantia constitucional ou, mesmo, subtrair do seu campo de incidência situação por ele presentemente protegida. Em vista disto, pensamos que o art. 93 do CPC não pretendeu modificar a lógica da responsabilização do Estado, senão que assinalar nova hipótese de dano jurídico ilícito causado no desempenho de função jurisdicional.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

ZOCKUN, Mauricio. O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: (i) a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional. *Direito do Estado — Colunistas*, 28 out. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/mauricio-zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a>. Acesso em: 12 ago. 2026.

APA 7ª edição

Zockun, M. (2016, October 28). O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: (i) a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

ZOCKUN, Mauricio. 2016. "O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: (i) a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional." **Direito do Estado — Colunistas**, October 28. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional>

BibTeX

```
@article{mauricio-zockun-o-novo-c-digo-de-processo-civil-e-o-dire-2016,
author = {Zockun, Mauricio},
title = {O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: (i) a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e (ii) a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2016},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a-responsabilidade-do-estado-por-ato-jurisdicional},
urldate = {2016-10-28}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/mauricio-zockun/o-novo-codigo-de-processo-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-cpc-aos-processos-administrativos-e-ii-a>

PDF gerado em 2026-08-12 07:08 UTC