

ALESSANDRA DE SOUZA ARAUJO

BACHAREL EM DIREITO PELA UERJ, PÓS-GRADUANDA EM DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — EX-DELEGADA DE POLÍCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO — DEFENSORA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO — TITULAR DA DEFENSORIA PÚBLICA DA 2ª VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DA COMARCA DA CAPITAL.

A DENUNCIÇÃO DA LIDE NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	3
II. A DENUNCIÇÃO DA LIDE NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	3
III. CONCLUSÕES	7
IV. BIBLIOGRAFIA	9

I. APRESENTAÇÃO

“É razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou. Mas só é razoável e impositivo que responda pelos danos que não causou quando estiver de direito obrigado a impedi-los.”

Cumpra ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. No exercício de suas atividades, o Poder Público pratica atos lesivos, e assim a responsabilidade patrimonial do Estado, a qual se traduz na obrigação de reparar o dano, chegou-nos como resultado de uma evolução histórica.

A União, Estados federados, Distrito Federal, Municípios, suas respectivas autarquias e as pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Aplica-se a teoria do risco administrativo, expressa no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

A regra é pois a responsabilidade objetiva do Estado, *lato sensu*, sem prejuízo das hipóteses em que este responderá subjetivamente, como no caso de causar prejuízo a alguém por falta do serviço, ou seja, por omissão.

O lesado, ao propor a ação judicial em face do Estado, provando o dano e o nexo causal, terá direito a indenização pelos danos materiais e morais.

A responsabilidade estatal, em regra, independe de sua culpa, posto que vige a teoria da responsabilidade objetiva. Por outro lado, a Administração não possui disponibilidade sobre o patrimônio público. O verdadeiro causador do dano (servidor público ou não) que agiu com dolo ou culpa deve indenizar o Estado, regressivamente (art. 37, § 6º, *in fine*, da CF88), ou seja, sofrer as sanções cíveis, para restabelecimento da paz social.

CLÓVIS BEVILÁQUA já lecionava que o direito regressivo da pessoa jurídica de direito público contra os causadores do dano é “aplicação de um princípio geral de direito que, tornado efetivo, seria um freio eficaz aos abusos, a que se deixaram arrastar autoridades arbitrárias”.

II. A DENUNCIÇÃO DA LIDE NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A denúncia da lide é instituto que instiga polêmicas na doutrina, sendo farta a quantidade de obras dedicadas ao seu estudo. Pode ser definida como “uma ação regressiva, *in simultaneus processus*, proponível tanto pelo autor como pelo réu, sendo citada como denunciada aquela pessoa contra quem o denunciante terá uma pretensão indenizatória, pretensão ‘de reembolso’, caso ele, denunciante, vier a sucumbir na ação principal”.

É prevista no Código de Processo Civil como modalidade de intervenção de terceiros, tal como a oposição, a nomeação à autoria e o chamamento ao processo. Não pode ser determinada de ofício pelo juiz, e pode ser ofertada tanto pelo autor quanto pelo réu.

No presente trabalho abordaremos a hipótese de denúncia da lide feita pelo Estado, quando este configura como único réu em uma ação indenizatória.

Segundo a maioria dos processualistas civis, o direito de regresso pertencente ao Estado poderá ser exercido pela denúncia da lide, posto que é a via adequada, com previsão legal (art. 70, III, do Código de Processo Civil), que atenderá ao princípio da economia processual. Ao ofertar a contestação na ação indenizatória, o Estado (litisdenuciante) poderá deflagrar uma demanda incidental de garantia, em face do verdadeiro causador do dano (litisdenuciado), exercendo seu direito de regresso, via denúncia da lide.

O denunciante deverá então expor os fatos e fundamentos jurídicos, para que denunciado possa defender-se. O juiz tem o poder-dever de rejeitar liminarmente a denúncia, se o denunciado não faz desde logo a prova do fato alegado ou se esta se afigura meramente protelatória.

Em que pese a redação do *caput* do art. 70 do CPC, a denúncia da lide formulada pelo Estado na ação em que figura como réu, não é obrigatória nos casos do inciso III (posição já adotada pela doutrina e jurisprudência), permanecendo íntegro o direito de regresso em face do agente que agiu com dolo ou culpa. Portanto, se por qualquer motivo não tramita a denúncia da lide, a consequência será mera preclusão naquele processo, ou seja, ficará ressalvada a via de ser propor ação autônoma em face do terceiro.

Pela linha da doutrina processualista acima mencionada, encontramos jurisprudência de peso pela possibilidade de o Estado, em demanda em que se busca sua responsabilização civil, com base no disposto no art. 37, § 6º, da CF88, denunciar a lide ao seu agente, causador do dano cuja reparação é pretendida. Transcrevemos abaixo, pois, dois julgados:

“É de todo recomendável que o agente público, responsável pelos danos causados a terceiros, integre, desde logo, a lide, apresente sua resposta, produza prova e acompanhe toda a tramitação do processo” (STJ-RT 667/172).

“Responsabilidade civil do Estado — Denúnciação da lide ao agente — superveniência de sentença — irrelevância. O Estado, quando réu em processo de indenização por dano causado a terceiro, tem direito a denunciar a lide ao agente eventualmente responsável por indenização regressiva. Requerida a denúncia, em tal circunstância, se o juiz a denegar, torna-se nulo o processo. A superveniência de sentença condenando o Estado não derroga o direito à denúncia nem purga a nulidade” (STJ, REsp 109.208-RJ).

Ousamos discordar dos dois acórdãos acima mencionados, e defendemos o não cabimento da denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil estatal, salvo se houver a concordância do autor que pleiteia a indenização em face apenas do Estado.

Como já alertado, a matéria é extremamente divergente no âmbito dos tribunais, e encontramos jurisprudências contra a admissibilidade da denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil do Estado.

É importante verificar que, mesmo para aqueles que entendem pelo cabimento da denúncia da lide, se não fora feita oportunamente pelo réu, não poderá este alegar nulidade *a posteriori*, sob pena de se violar o princípio da celeridade e contrariar o fundamento primordial do instituto que é a economia processual. Nesse sentido, vale ressaltar, pois, acórdão do STJ:

“Processada a causa sem a denúncia da lide, a anulação do feito contraria a finalidade do instituto, inspirado pelo princípio da economia processual. Por isso que, mesmo nas hipóteses em que o juiz a indefere quando deveria deferi-la, a jurisprudência vem se orientando no sentido de não anular o processo” (STJ, 2ª Turma, REsp 109.208 — RJ, rel. Min. ARI PARGENDLER, j. 4.8.98, não conheceram, v.u., DJU 24.8.98, p. 49).

Há de ser ressaltada corrente que admite a intervenção de terceiro, mas não a denúncia da lide. Isso com o pressuposto da solidariedade passiva. A solidariedade entre a pessoa jurídica de direito público e seu agente torna inadequada a denúncia da lide, revelando-se cabível, no caso, o chamamento ao processo (art. 77, III, do CPC).

Ainda pela inadmissibilidade da denúncia da lide, há autores que entendem cabível outra modalidade de intervenção de terceiro: a assistência, que é voluntária por parte do agente. Isso com o pressuposto na ilegitimidade passiva deste. Reconhece-se o interesse jurídico do suposto causador do dano na improcedência do pedido formulado pela vítima, já que tal decisão impedirá eventual direito de regresso em face do então assistente.

A doutrina administrativista sustenta, majoritariamente, ser incabível a denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil estatal. Podemos realçar a seguir algumas razões.

O primeiro argumento repousa na incompatibilidade entre o fundamento da ação originária, que é a responsabilidade objetiva, e o fundamento ventilado na denúncia da lide, que é o dolo ou culpa do causador do dano.

Certo que o autor da ação originária, ao narrar os fatos na petição inicial, poderá expor a conduta dolosa ou culposa do agente. Porém, se seu pleito é de condenação do Estado a indenizar, o fundamenta com base na teoria do risco administrativo e na responsabilidade objetiva, cingindo-se, na matéria fática, quanto à prova dos elementos dano e nexo causal.

O Estado, quando faz a denúncia da lide, pretende provar o dolo ou culpa e a conseqüente condenação do terceiro causador do dano. Portanto, o Estado, quando ventila a responsabilidade subjetiva do agente via denúncia da lide, forma uma relação processual que lhe proporciona faculdade de constituir prova de conduta dolosa ou culposa, o que, a princípio, é irrelevante para o reconhecimento do direito de indenização da vítima ou legitimado ativo na ação originária. Conforme acórdão abaixo, é “*vedada a intromissão de fundamento novo não constante da ação originária*”.

Esta assertiva é a pedra de toque da admissibilidade da denúncia da lide apenas na hipótese de concordância do autor, entendimento sustentado por nós no presente trabalho.

“A denúncia da lide só deve ser admitida quando o denunciado esteja obrigado, por força de lei ou do contrato, a garantir o resultado da demanda, caso o denunciante resulte vencido, **vedada a intromissão de fundamento novo não constante da ação originária**” (STJ, 4ª Turma, REsp 2.967-RJ, rel. Min. BARROS MONTEIRO, j. 23.10.90, deram provimento, v.u., DJU 18.2.91, p. 1.042) (grifo nosso).

A denúncia da lide é instituto que visa a evitar decisões conflitantes. Daí retiramos um segundo argumento em favor da inadmissibilidade. No caso em tela, a responsabilidade subjetiva do agente e sua condenação não modificam a adoção da teoria do risco administrativo e reconhecimento judicial do dever estatal de indenizar, que é independente daquela. Portanto, no caso de responsabilidade objetiva do Estado, não haverá risco de decisão conflitante com outra a ser proferida em outro feito caso o Estado venha a exercer seu direito de regresso em ação autônoma.

O terceiro argumento reside na ausência de obrigatoriedade, já esposada. Os próprios processualistas e a jurisprudência reconhecem não ser obrigatória a denúncia da lide no caso do art. 70, III, do CPC, e, caso esta não seja feita pelo réu ou seja rejeitada pelo juízo, não haverá a perda do direito de regresso, que poderá ser exercido *a posteriori*. Inclusive a princípio é imprescritível o direito do Estado de ser indenizado pelo agente verdadeiro causador do dano (art. 37, § 5º, da CF).

“A ação regressiva da Administração contra o causador direto do dano está instituída pelo § 6º do art. 37 da CF ... E, quanto aos servidores da União, a Lei federal n. 4.619/65 impõe seu ajuizamento ... dentro de sessenta dias da data em que transitar em julgado a condenação imposta à Fazenda ... Como ação civil, que é, destinada à reparação patrimonial, a ação regressiva (Lei n. 8.112/90, art. 122, § 3º), transmite-se aos herdeiros e sucessores do servidor culpado ...” (HELY LOPES MEIRELLES)

O quarto argumento vem de ordem hermenêutica. Ora, o art. 37, § 6º, in fine, da Constituição Federal de 1988 (“... assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”), não é regulamentado pelo art. 70, III, do Código de Processo Civil, editado em 1973. Vejamos a redação:

“A denúncia da lide é **obrigatória**:

...

III — àquele que estiver **obrigado, pela lei** ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.” (grifo nosso).

A Carta Magna garante ao Estado seu direito de regresso, não mencionando o instituto da denúncia da lide como a via cabível. Assim, os termos “obrigatória” e “lei” a que se refere a redação do Estatuto Processual Civil não devem ser interpretados literalmente.

“Lei” do art. 70, III, do CPC, pode ser considerada lei em sentido estrito, não abrangendo o texto constitucional, por uma interpretação com resultado restritivo. Não planejaram incluir no termo “lei” também norma constitucional. O responsável pelo causador do dano não é obrigado a reembolsar o Estado por força de lei em sentido estrito, mas sim por força de dispositivo da Constituição Federal.

Em que pese esta ter natureza e força de lei, espécie normativa, o direito de regresso, previsto na Carta Política, não poderá ficar condicionado a uma única oportunidade nas vias processuais (“única” porque a denúncia da lide é feita pelo réu no mesmo prazo da contestação).

Ainda, caso fosse obrigatória a denúncia da lide, a defesa do Estado poderia em alguns casos restar em prejuízo, já que, ao sustentar dolo ou culpa da pessoa física agente público, o Estado estaria por via oblíqua reconhecendo os fatos narrados na petição inicial, corroborando com a própria procedência do pedido da ação originária.

Note-se que todos os argumentos da doutrina administrativista pela inadmissibilidade da denúncia da lide pelo Estado em face do agente causador do dano perdem força quando a vítima ou legitimado ativo concorda com a deflagração de tal relação jurídica estabelecida entre o Estado, réu, e o terceiro, o efetivo causador do dano. A instauração da denúncia da lide na prática prejudica o autor, pois com esta se perquire no processo também a responsabilidade subjetiva. O autor pode optar em processar o Estado, o agente ou ambos. Assim, entendemos que apenas com a concordância do autor é que poderá ser admitida a denúncia da lide feita pelo réu.

Vale consignar que o juiz, ao decidir pela admissibilidade ou não da denúncia da lide, não pode ter em vista o conflito existente entre o Estado e outrem, mas sim deve adotar a melhor solução para a condução do feito que preside. Dessa forma, registramos assertiva de CELSO RIBEIRO BASTOS, acerca do dever da Administração Pública em postular o reembolso:

“Sabe-se que muitas vezes a Administração deixa de promover essa ação regressiva, mas isso é anomalia que não pode fundar ou embasar uma solução jurídica. O certo é que os Poderes Públicos têm o dever de mover essa ação de regresso em havendo indícios de culpa ou dolo. Se assim não procede, é um caso de ilegalidade administrativa a ser combatido pelos meios normais de controle da Administração”.

Interessante opinião de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que inicialmente entendia cabível a denúncia da lide, revendo posteriormente esta posição e acolhendo, pois, a corrente administrativista majoritária:

“Questão é a de saber-se se é aplicável ao tema da responsabilidade do Estado o disposto no art. 70, III, do Código de Processo Civil. Revendo posição anteriormente assumida, estamos em que **tem razão WEIDA ZANCANER ao sustentar o descabimento de tal denúncia**. Ela implicaria, como diz a citada autora, mesclar-se o tema de uma responsabilidade objetiva — a do Estado — com elementos peculiares à responsabilidade subjetiva — a do funcionário. Procede sua assertiva de que, ademais, **haveria prejuízos para o autor**, porquanto ‘procrastinar o reconhecimento de um legítimo direito da vítima, fazendo com que este dependa da solução de um outro conflito intersubjetivo de interesses (entre o Estado e o funcionário), constitui um retardamento injustificado do direito do lesado, considerando-se que este conflito é estranho ao direito da vítima, não necessário para a efetivação do ressarcimento a que tem direito’ (grifos nossos).

Não podemos omitir a posição híbrida de alguns autores, que distinguem duas hipóteses: se a ação é proposta com fundamento exclusivo na responsabilidade objetiva do Estado ou falha anônima do serviço, sem individualizar o agente causador do dano, incabível a denúncia da lide; se a pretensão indenizatória é deduzida com fundamento em ato doloso ou culposo do funcionário, cabível será tal instituto.

Diante de toda a divergência doutrinária e jurisprudencial acima exposta, bem como de nosso posicionamento a princípio minoritário, há de se reconhecer com unanimidade a cautela lecionada no acórdão do Superior Tribunal de Justiça abaixo mencionado:

“O requerimento de denúncia da lide nem sempre deve merecer deferimento, cumprindo ao Judiciário examinar criteriosamente seu cabimento no caso concreto.”

III. CONCLUSÕES

1. A teoria do risco administrativo, em que reside a responsabilidade objetiva do Estado, foi adotada constitucionalmente (art. 37, § 6º), respondendo subjetivamente (por dolo ou culpa) o verdadeiro causador do dano, em face de quem o Estado possui o direito de regresso.

2. A denúncia da lide, instituto pelo qual se exerce, *in simultaneus processus*, o direito de regresso, não pode ser feita de ofício pelo juiz, e deve ser rejeitada se meramente protelatória.

3. Segundo a maioria dos processualistas civis, o direito de regresso pertencente ao Estado poderá ser exercido pela denúncia da lide, posto que é a via adequada, com previsão legal (art. 70, III, do Código de Processo Civil), que atenderá ao princípio da economia processual.

4. Partindo do pressuposto da solidariedade passiva entre o Estado e o efetivo causador do dano (reconhecida em acórdão do STF, no RE 90.071), há doutrina, minoritária, entendendo incabível aquele denunciar a lide a este, sendo adequado o instituto do chamamento ao processo (art. 77 do CPC).

5. A doutrina administrativista, em sua maioria, não admite a denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil do Estado, pois (1) com a denúncia da lide se ventila responsabilidade subjetiva, fundamento novo não constante da ação originária, o que é vedado; (2) mesmo não tramitando a denúncia da lide, não haverá risco de decisões conflitantes, pois a responsabilidade do Estado (objetiva) independe da do verdadeiro causador do dano (subjetiva), sendo diversas as suas naturezas. Encontramos ainda outras razões: (3) não é obrigatória a denúncia da lide que se embasa no art. 70, III, do CPC, vez que a sua não realização não acarreta o perecimento do direito de regresso pertencente ao Estado, que poderá então propor ação autônoma

em face do verdadeiro responsável após ser proferida sentença na ação originária; (4) o CPC, onde é previsto a denúncia da lide, é anterior à Lei Maior de 1988, não regulamentando esta quando menciona “lei” no art. 70, III; não se pode considerar a denúncia da lide a oportunidade adequada para o exercício do direito de regresso quando este é previsto pela Constituição, que não é *lei* em sentido estrito a que se refere o inciso III do art. 70 do CPC (exegese restritiva).

6. Há posição híbrida, adotada por doutrina de peso: se a ação é proposta com fundamento exclusivo na responsabilidade objetiva do Estado ou falha anônima do serviço, sem individualizar o agente causador do dano, incabível a denúncia da lide; se a pretensão indenizatória é deduzida com fundamento em ato doloso ou culposo do funcionário, cabível será tal instituto.

7. Sustentamos, em posição minoritária, que a denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil do Estado poderá ser cabível somente se o autor concordar com o trâmite da mesma, pois tal instituto estabelece uma relação processual entre réu e litisdenunciado, restando prejudicado o autor. Este não tem a princípio interesse na demanda incidental de condenação do agente; se o tivesse, teria proposto ação em face de ambos.

8. Seja qual for a corrente doutrinária ou jurisprudencial adotada, é imprescindível vislumbrar que “o requerimento de denúncia da lide nem sempre deve merecer deferimento, cumprindo ao Judiciário examinar criteriosamente seu cabimento no caso concreto” (STJ, REsp. 2.545).

IV. BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de Direito Administrativo**, SP, ed. Celso Bastos, 2002
- CÂMARA, Alexandre Freitas, **Lições de Direito Processual Civil**, vol. I, 4ª ed., RJ, *Lumen Iuris*, 2000
- MAXIMILIANO, Carlos, **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 18ª ed., ed. Forense, 1998
- MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 20ª ed., ed. Malheiros, 1995
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso de Direito Administrativo**, 11ª ed., RJ, ed. Forense, 1996
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 12ª ed., ed. Malheiros, 1999
- NEGRÃO, Theotônio, **Código de Processo Civil e Legislação em Vigor**, 30ª ed., SP, ed. Saraiva, 1999
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, **Direito Administrativo**, 14ª ed., ed. Atlas SA, 2002

Nota: Sobre o assunto, ver Jurisprudência Temática do Volume 56 da Revista de Direito.