



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS DE DIREITO EM SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DOS SEUS
AGENTES: DENUNCIAÇÃO DA LIDE DO AGENTE PÚBLICO PELA
FAZENDA PÚBLICA**

INGRID TAVARES PEIXOTO ALVES

MARABÁ, PARÁ

2018

INGRID TAVARES PEIXOTO ALVES

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DOS SEUS
AGENTES: DENUNCIAÇÃO DA LIDE DO AGENTE PÚBLICO PELA
FAZENDA PÚBLICA**

Monografia apresentada à banca examinadora da
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará,
como requisito para a obtenção do título de
bacharel em Direito, sob a orientação do professor
Mestre Edierter Luiz Cecconello.

MARABÁ, PARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

Alves, Ingrid Tavares Peixoto

Responsabilidade civil do Estado por atos dos seus agentes: denúncia da lide do agente público pela Fazenda Pública / Ingrid Tavares Peixoto Alves ; orientador, Ediete Luiz Cecconello. — Marabá : [s. n.]; 2018.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2018.

1. Responsabilidade (Direito). 2. Direito de regresso. 3. Chamamento à autoria. 4. Servidores públicos. 5. Obrigações (Direito). I. Cecconello, Ediete Luiz, orient. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. III. Título.

CDDir: 4. ed.: 342.14

Elaborada por Miriam Alves de Oliveira – CRB-2/583

INGRID TAVARES PEIXOTO ALVES

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DOS SEUS
AGENTES: DENUNCIAÇÃO DA LIDE DO AGENTE PÚBLICO PELA
FAZENDA PÚBLICA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito,
como parte das exigências para a obtenção do
título de bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Marabá, ____ de _____ de ____.

Prof. Me. Edierter Luiz Cecconello
(orientador)

Prof. Me. Marco Alexandre da Costa Rosário
(membro)

À minha família, que eu amo sem limites.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser a minha razão;

Ao meu pai, por ser meu maior incentivador e estar sempre comigo;

À minha mãe, que sempre me deu liberdade e confiança;

Ao meu irmão mais velho, por ser uma referência;

Ao meu orientador, que aceitou ingressar nesse trabalho, e me orientou com toda empatia, simpatia e paciência;

E por fim, a todos que me auxiliaram na caminhada até aqui.

RESUMO

O trabalho em questão parte das controvérsias existentes em relação a possibilidade de denúncia da lide do servidor público pela Fazenda Pública. Nesse sentido, faz um retrospecto da responsabilidade civil do Estado, investiga o direito de regresso que está associado ao dever do Estado de indenizar, para por fim discutir o cerne que é o cabimento ou não da denúncia. Chega-se a conclusão da impossibilidade de uma simples resposta negativa ou positiva ao questionamento e da necessidade de análise de caso a caso a fim de verificar se a denúncia seria uma boa alternativa.

Palavras chave: denúncia da lide; servidor público; responsabilidade civil do Estado; direito de regresso; cabimento.

ABSTRACT

The present work sets its discussion on the existing controversies relating to the possibility implead of a public server by the State. In this sense, this work reviews the theory of civil liability and investigates the right of regress associated with the civil liability of the state, setting the grounds for the discussion about the possibility or impossibility of impleading. The conclusion denies the acceptability of a simple direct answer of yes or no to the matter, stablishing that such a controversial legal institute must be analyzed on a case by case basis.

Keywords: implead; public server; civil liability of the state; Right of regress; possibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	10
1.1. Da abrangência do termo responsabilidade.....	10
1.2. Histórico: evolução da responsabilidade civil do Estado.....	12
1.2.1. Teoria da Irresponsabilidade.....	13
1.2.2. Teorias Civilistas.....	15
1.2.3. Teorias Publicistas.....	17
1.3. Evolução normativa da responsabilidade estatal no Brasil.....	19
1.3.1. Requisitos para a responsabilização objetiva estatal.....	20
1.3.1.1. Dano.....	21
1.3.1.2. Conduta do agente público.....	21
1.3.1.3. Nexo de causalidade.....	22
2. DA REPARAÇÃO DO DANO E DIREITO DE REGRESSO.....	24
2.1. Procedimento administrativo.....	24
2.2. Procedimento judicial.....	24
2.2.1. Sujeito passivo da lide.....	25
2.3. Direito de regresso.....	28
3. DA DENUNCIAÇÃO DA LIDE.....	29
3.1. Conceito e características.....	29
3.2. Regulamentação do tema no novo CPC.....	31
3.3. Cabimento contra o agente.....	33
3.4. Descabimento da denúncia.....	36
3.5. Contraposição entre o cabimento e o descabimento.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

Por muito tempo o Estado foi alheio aos danos causados por ele aos seus administrados. Essa situação aos poucos foi mudando, como se poderá ver no decorrer do primeiro capítulo deste trabalho, até se chegar finalmente a sua responsabilização.

Esta, como indicará o segundo capítulo, no que diz respeito ao Direito Civil se desdobra basicamente em indenização pecuniária ao administrado e não quer dizer necessariamente que o Estado ficará no prejuízo. Isso porque há a possibilidade de ressarcimento do mesmo, via ação de regresso, pelo agente público que deu causa ao dano, contanto que este tenha agido comprovadamente munido de dolo ou culpa.

Acontece que é alvo de controvérsias no mundo jurídico a possibilidade do Estado de obter um retorno do agente público causador do dano logo no processo principal de indenização movido pelo administrado, através do recurso de intervenção de terceiros denominado de denúncia da lide, vide terceiro capítulo.

Com efeito, é cerne deste trabalho debater sobre o cabimento ou não da denúncia da lide do agente público pelo Estado sob todo o contexto explanado de responsabilização do Estado e ação de regresso.

Tal assunto é importante para toda a sociedade uma vez que ela pode ser afetada por ele de forma coletiva, com a possibilidade de condenação do Estado, bem como de forma individual, através das pessoas que fazem parte dessa coletividade atuando seja na figura de agente público ou na de administrado.

1. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.1. Da abrangência do termo responsabilidade

Antes de adentrar o conceito de responsabilidade civil propriamente dito é interessante visitar o conceito de responsabilidade em sentido amplo, a fim de se fazer uma leitura maximizada, onde se parte de um gênero para uma espécie. Sendo assim, responsabilidade é o dever que cada pessoa tem de arcar com as consequências de seus atos ou omissões.

A responsabilidade em sentido amplo está presente no dia a dia de todos, de tal forma que extrapola não só o âmbito do Direito Civil como o âmbito jurídico como um todo. A título de exemplo, imaginemos a simples situação de uma filha que se compromete com a mãe em regar suas plantas em um final de semana que esta vai viajar, sob pena de ficar de castigo. No caso de não cumprir o disposto a filha fica passível a sofrer consequências, mas sob âmbito familiar, o assunto em nada diz a respeito ao âmbito jurídico.

A responsabilidade para ter relevo para o mundo do direito deve estar associada a uma situação que produza efeitos jurídicos. Isto é, a ação ou omissão realizada para sofrer consequências jurídicas deve se enquadrar à norma jurídica. É o mesmo que falar do fenômeno da subsunção, onde a conduta ou fato concreto (norma-fato) deve se adequar à norma jurídica (norma-tipo). É a tipicidade, no direito penal; bem como é o fato gerador, no direito tributário.

Nas palavras dos mais sábios Gagliano e Pamplona Filho¹ responsabilidade, no que importa ao Direito, nada mais é que uma obrigação derivada de assumir as consequências jurídicas de um fato, consequências essas que podem variar (reparação dos danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses lesados.

A responsabilização jurídica pode se dar em diversos âmbitos do Direito e inclusive ao mesmo tempo. Nesse sentido leciona Stoco² que a responsabilidade

¹ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil: (abrangendo o Código de 1916 e o novo Código Civil). 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva 2003. 3 v, p.3.

² STOCO, Rui, Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial. 2. ed. ver. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p.48.

como gênero no âmbito jurídico, implica sempre exame de conduta voluntária violadora de um dever jurídico. Sob tal premissa, a responsabilidade pode ser de muitas naturezas, embora ontologicamente o conceito seja o mesmo.

Pensando novamente em uma situação hipotética, imaginemos uma pessoa dirigindo e em um momento de distração a mesma ultrapassa um sinal vermelho e atropela alguém. O ato descrito é passível de responsabilização administrativa vez que se infringiu a Lei de Trânsito, é passível de responsabilização penal uma vez que se cometeu o delito de lesão corporal, e também é passível de responsabilização civil posto que atropelar alguém também é enquadrado pela norma civil.

Quando se fala em responsabilidade civil se fala principalmente em aspectos patrimoniais. No caso supracitado, o ato de atropelar alguém, civilmente falando, gera o efeito da indenização a fim de custear um possível tratamento da pessoa atropelada ou eventualmente reparar possíveis lucros cessantes da mesma.

Definimos então a Responsabilidade Civil basicamente como sendo a obrigatoriedade de reparar, via indenização, dano material ou moral, causado a outro em decorrência da prática de um ato ilícito no âmbito do Direito Civil. Nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves³ a responsabilidade civil tem, pois, como um de seus pressupostos, a violação do dever jurídico e o dano. Há um dever jurídico originário, cuja violação gera um dever jurídico sucessivo ou secundário, que é o de indenizar o prejuízo.

Nesse contexto, Cavalieri⁴ remete às lições do professor Ricardo Pereira Lyra, de onde se tira que o dever jurídico pode surgir da lei ou da vontade dos indivíduos. Neste último caso, os indivíduos criam para si deveres jurídicos, contraindo obrigações em negócios jurídicos, que são contratos e as manifestações unilaterais de vontade. Disto se tira também uma das classificações que a Responsabilidade Civil possui: a distinção entre responsabilidade civil contratual e extracontratual.

³ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil brasileiro, Responsabilidade. 7ª ed. São Paulo. Saraiva, 2011. V.7. p.24.

⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 6ª ed., revista, aumentada. São Paulo: Malheiros, 2005.

Importa ainda destacar a Responsabilidade Civil sob a ótica do Código Civil que a rege e a fundamenta. Para isso dois artigos se fazem essenciais, posto que resumem o assunto e complementam. Tais artigos são o 186 e 927.

O artigo 186 define ato ilícito como sendo ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência que viola direito e causa dano a outrem, ainda que exclusivamente moral. E o artigo 927, por sua vez, finaliza sinalizando que aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Sobre a responsabilidade civil do Estado especificamente, Aduz Matheus Carvalho⁵, interessante doutrinador contemporâneo do âmbito do Direito Administrativo, que é consenso no atual sistema normativo brasileiro o Estado ser responsável pelos atos de seus agentes, quando estes atuarem nesta qualidade. Tal fato é fruto da evolução do Estado de Direito neste país que trouxe consigo a, antes inexistente, submissão da Administração Pública ao direito posto.

Como bem destaca Carvalho Filho⁶ a responsabilização de que se fala é extracontratual, ou seja, independente de um vínculo preexistente entre demandante e demandado, e está embutida na ideia de deveres da administração, que são obrigações impostas pelo ordenamento jurídico “para aqueles que, atuando em nome do Poder Público, executam as atividades administrativas”.

Apesar da dita responsabilidade do Estado não se exclui a própria responsabilidade do agente quando comprovada sua atuação de forma dolosa ou culposa.

1.2. Histórico: evolução da responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil do Estado é aceita, hodiernamente, não só na sociedade brasileira, mas nas mais diversas sociedades pelo mundo. Há que se ressaltar o caminho percorrido para se chegar nesse patamar de responsabilização. E esse caminho pode ser dividido em três maiores momentos.

⁵ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.337.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 25ª Edição, São Paulo: Atlas, 2012.

Partimos da marca de “quase zero” responsabilidade representada bem pelo período do absolutismo, pela figura do monarca e pela celebre frase de Luis XIV, famoso rei sol, “o estado sou eu”. O Estado tal qual o rei não se submetia às leis criadas para a sociedade. Ele era praticamente inatingível.

Passamos por um período de transição, marcado pelo advento dos ideais iluministas, representado bem pela teoria da separação dos poderes de Montesquieu, que na forma da criação do poder Legislativo, Executivo e Judiciário, buscava frear os desmandos de uma só autoridade, naquela época simbolizada pelo rei.

Nesta diapasão é que começam a estourar as revoltas populares contra os desmandos do absolutismo, e pouco a pouco começam a surgir os diplomas que obrigavam a Administração Pública a indenizar os atos lesivos praticados pelos seus agentes. O rei já não era mais inatingível, por conseguinte, o Estado também não era. No entanto, a essa altura a atribuição da responsabilidade era aceita de forma mitigada, vinculada à idéia de culpa do agente.

Por fim, chegamos a ideia de responsabilização do Estado que se tem hoje na maioria dos lugares do mundo. Uma responsabilidade predominantemente objetiva e independente da culpa do agente.

Verifiquemos mais profundamente sobre cada um desses momentos e seus nuances a seguir.

1.2.1. Teoria da Irresponsabilidade

Nesta fase de primeiro não se admitia que o Estado pudesse estar errado, muito menos que fosse responsabilizado pelas ações realizadas em seu nome por meio de seus agentes. A origem disso está necessariamente vinculada à figura do rei que concentrava todo o poder do Estado sobre si.

Para essa organização política se sustentar era necessário uma base sólida que convencesse o resto do povo a ser subjugado. Essa base pode muito bem ser representada pela teoria do Direito Divino dos Reis. Com efeito, o rei era o

soberano, dotados de poderes absolutos e concedidos por Deus. Vendia-se a ideia de aquele que reinava tinha o merecimento por ter sido coroado por Deus.

Jean Bodin, importante teórico da época, foi o principal articulador do Direito Divino dos Reis. Segundo sua concepção de direito natural atribuída aos reis, esses ocupavam um papel decisivo no curso da história, isto é, em seu processo. O monarca, para Bodin⁷, era infundido pela providência divina a ter o poder e governar sobre os súditos de sua nação. O direito dos reis não seria da ordem do mundo, mas da ordem superior, sobrenatural.

Numa sociedade fortemente influenciada pelas crenças religiosas e com poucas explicações científicas para os fenômenos da natureza, o discurso acima tinha forte impacto e dificilmente poderia ser contradizido. E se a figura do rei se confundia com a do Estado tal qual a dita a frase de Luis XIV, “O Estado sou eu”, e se o rei era dotado de poderes divinos conforme a supracitada teoria do Direito Divino, logo não se poderia chegar à outra conclusão que não a de que não se seriam admitidos erros ou responsabilização do Estado/Rei.

Por conta do Estado “fazer o Direito, por dizer o Direito e por estar soberanamente acima dos súditos, seria uma contradição vir a ser considerado culpado e ter de indenizar o particular por um ato contrário ao Direito, porque, por ser o Direito, tudo o que fazia era, e tinha de ser, de Direito”. Vigorava a máxima: “the king can do no wrong” ou “le roi ne peut mal faire”, cujas traduções podem ser entendidas como “o Rei não pode errar”.⁸

Apesar do que marca esse período histórico ser a irresponsabilidade do Estado há que se ressaltar que dentro dele surgiram exceções em que o Estado passou a ser responsabilizado. Estas vieram com o tempo e tinham que ser precedidas de previsão legal. O ponto de virada para que isto acontecesse ficou conhecido como caso “Blanco” e se deu na França. Ocorreu que uma garota foi atropelada por um vagão de ferroviária e, comovendo a sociedade francesa, embasou a responsabilização do ente público pelo dano causado. O Estado, que, até então, agia irresponsavelmente, passou a ser responsável, em casos pontuais,

⁷ LOPES, Marcos Antônio. “Engenhos de um demonólogo renascentista: inovações do pensamento histórico de Jean Bodin”. *Dimensões*, vol. 28, 2012. p.187-188.

⁸ MONTEIRO FILHO, Edison do Rêgo. Problemas de Responsabilidade Civil do Estado. In: FREITAS, Juarez de (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006. p.37-69.

sempre que houvesse previsão legal específica para responsabilidade. Eram situações muito restritas⁹.

Nesse sentido, discorre Mello¹⁰ que o povo não era exatamente totalmente desprotegido perante os desmandos do Estado, isso porque se admitia a responsabilização do último em casos específicos previstos em lei. Como exemplo o autor cita a responsabilização do Estado, na França, por danos oriundos de obras públicas por disposição da Lei 28 pluvioso do ano VIII.

Com efeito, observa-se um primeiro momento marcado amplamente pela irresponsabilidade, mas que aos poucos abriu precedentes para uma virada para o próximo momento a ser exposto, o momento civilista.

1.2.2. Teorias Civilistas

Paralelamente a dita abertura de precedentes que trouxeram a responsabilização do Estado em alguns casos houveram outros eventos históricos que modificaram ainda mais a mesma. Para além das manifestações do iluminismo e da Revolução Francesa que mitigaram o poder absoluto dos monarcas através de ideais cada vez mais revolucionários do povo, pode-se salientar também mais adiante o liberalismo e o fenômeno do Estado de Direito. O contexto como um todo passa a ser o de um sistema institucional, no qual cada um e todos (do simples indivíduo até o poder público) são submetidos ao império do direito. O estado de direito que é ligado ao respeito às normas e aos direitos fundamentais, logo oposto ao absolutismo e à irresponsabilidade civil do Estado.

Todavia, esse novo afastamento mais concreto da irresponsabilidade do Estado veio a se limitar pelos princípios civilistas, baseados na ideia de culpa.

A primeira teoria civilista, inclusive, apesar de já fazer parte de um contexto de mudanças, carregou em si uma maior limitação advinda de vestígios do prévio período de irresponsabilidade. Isso porque nela se fazia distinção entre supostos

⁹ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.338.

¹⁰ MELLO. Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.990.

atos de império e atos de gestão, de tal forma que o Estado ainda era responsabilizado de forma seletiva.

Nesse sentido, os atos de império eram aqueles em que o Estado continuaria a não ser responsabilizado por estarem sob o manto do engendramento por um monarca e, por conseguinte pender a seu favor o princípio da supremacia do interesse do Estado sobre o interesse público. E os atos de gestão eram aqueles onde se podia fazer valer a nova ordem de responsabilização do Estado, com a ressalva que desde que comprovada a culpa dos agentes.

Nas palavras de Di Pietro¹¹ os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum. E os segundos seriam os praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços.

Não é difícil reparar que tal distinção é difícil de fazer na prática além de poder ser muito bem manipulada de acordo com os interesses do mais forte, que no caso, é claro que é o Estado. Acrescenta ainda Diniz¹² que é uma distinção imoral posto que não satisfaz ao sentimento de justiça ter indenizado apenas os danos considerados praticados por atos de gestão. Na sua concepção todos os danos praticados pelo Estado deveriam ser indenizados a fim de se ter satisfeita a função do Estado de tutelar o Direito.

Superada esta fase de distinção de atos, a teoria civilista passou a responsabilizar os atos do Estado como um todo e a limitar a mesma apenas pela análise de culpa ou dolo do agente na realização do dano em nome do Estado. Dá-se início então a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado ou teoria da culpa civil.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.p 644.

¹² DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.p.648.

Apesar de a fase supracitada ser menos limitada que a anterior, continuava, ao final das contas, a ser limitada. Destarte também incorria em críticas, sendo que agora pela dificuldade na prática do particular comprovar a culpa do agente, quando este era o caso, e ainda pelo desequilíbrio provocado ao particular, e não consertado, quando não havia mesmo culpa do agente.

Em consonância, afirma Gasparini¹³ que a solução civilista, preconizada pela teoria da responsabilidade patrimonial com culpa, embora representasse um progresso ainda não satisfazia os interesses de justiça. A balança permanecia pendendo para o Estado tendo em vista a dificuldade imposta ao particular, de não só comprovar o dano, como também comprovar a culpa do agente causador do dano.

Considerando os desequilíbrios descritos era preciso que a responsabilidade civil do estado avançasse ainda mais a fim de promover maior justiça aos administrados.

1.2.3. Teorias Publicistas

Nesse ensejo, a responsabilidade civil do Estado passa a seguir normas do Direito Público. Surge então a primeira teoria publicista, a teoria da culpa do serviço. Esta desobrigava os administrados a terem de comprovar a culpa de um agente pelo dano contra si causado, restando que se comprovasse a culpa do serviço. Isto é, que o serviço prestado foi indevido ou defeituoso.

Segundo Meirelles¹⁴ a teoria da culpa administrativa foi o primeiro estágio de transição entre a doutrina subjetiva de culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, posto que não valida mais uma culpa subjetiva e sim um fato objetivo. Há divergências na doutrina, no entanto, se esta teoria continuaria a ser hipótese de responsabilidade subjetiva ou então objetiva.

¹³ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.p.899.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. Ed. rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p.626.

Em verdade, se provar a falta de serviço do Estado, por vezes, também poderia significar uma dura tarefa. É preciso se lembrar que se coloca na balança de um lado o Estado com todo seu aparato estatal e de outro o administrado dotado de nenhum privilégio. Para que se faça a igualdade entre essas partes é necessário que haja algum elemento a mais no prato da balança do administrado, só assim se alcança uma isonomia material.

Partindo da premissa de que o Estado é detentor de privilégios, e considerando que o mesmo está presente direta ou indiretamente em todas as esferas da vida do administrado, é via de consequência que cause a estas situações de risco. Tomando propriedade disso surge a Teoria do Risco Administrativo que responsabiliza o Estado de forma objetiva, independente de culpa, como forma de compensar a desigualdade entre o Estado atuante em nome de toda uma sociedade e o administrado que responde apenas por si.

Di Pietro¹⁵ afirma que a teoria supramencionada representou o maior avanço da responsabilidade civil do estado ao substituir o elemento culpa pelo nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. A autora aponta ainda como pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: a prática de ato lícito ou ilícito por agente público, ato decorrente da atuação estatal que cause dano específico e anormal, e a existência de nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.

Todavia, há de se destacar que nesta teoria além dos pressupostos descritos, é necessário que não estejam presentes nenhuma das excludentes de responsabilidade do Estado, para que este mantenha o seu dever de indenizar. São as excludentes: culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiros ou força maior.

Todas essas ressalvas existentes na teoria do risco administrativo, teoria essa inclusive adotada atualmente pelo Brasil, são o que não existem na outra teoria publicista chamada de teoria do risco integral.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 646.

Nesta última o Estado é obrigado a indenizar todo e qualquer dano causado à particular, em que esteja envolvido de alguma forma. Tal teoria é considerada por doutrinadores como Meirelles como radical.

1.3. Evolução normativa da responsabilidade estatal no Brasil

Diógenes Gasparini¹⁶ para fins didáticos divide a evolução da responsabilidade estatal no Brasil em três momentos: período colonial, período imperial e período republicano.

Para alguns doutrinadores como Marcelo Carvalho¹⁷ nunca houve fase da irresponsabilidade no Brasil. No entanto, para Gasparini o período colonial pode ser considerado como representante de tal, posto que ao seu ver vigoravam no país as mesmas leis que vigoravam em Portugal e estas ditavam a não indenização pelos erros cometidos pelo Estado.

No período seguinte, o imperial, sob todo o contexto de mudanças mundiais já anteriormente comentado, onde pouco a pouco surgem leis e decretos mais liberais, passa a valer formalmente a responsabilização patrimonial do Estado pelos erros cometidos pelos seus agentes, se não diretamente, solidariamente.

Com o advento do Código Civil de 1916 a responsabilidade patrimonial do Estado se solidifica no Brasil, nos termos do seu art.15:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando ao dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Todavia, restavam dúvidas se tal responsabilidade seria subjetiva ou objetiva. Nesse ínterim, as Constituições Federais de 1934 e 1937, em que pese não tenham resolvido a dúvida supramencionada, solidificaram o que doutrina e jurisprudência já estabeleciam, de que agente e Estado respondiam solidariamente por atos cometidos em nome do Estado.

¹⁶ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.p.911.

¹⁷ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.338.

E, finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1946, chegamos de fato à responsabilidade objetiva do Estado, não mais de forma solidária, mas como parte passiva principal. Sendo disciplinada nesta também a ação regressiva em face do agente. Conforme se vê a seguir no seu art.194:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único: Carber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Note-se, no entanto, que as pessoas jurídicas de direito privado delegatárias do Estado não foram abrangidas por este instrumento. E que o direito de regresso contra o agente público permaneceu alinhado com o elemento culpa.

Exaltando a nova diretriz tomada pela Constituição, Meireles¹⁸ comenta que ela era necessária frente às novas exigências sociais e frente a consciência que se existia de desequilíbrio entre Estado e administrado.

As Constituições de 1967 e 1969 seguiram no mesmo sentido. E a constituição vigente, de 1988, apenas abrangiu a responsabilidade objetiva estatal às pessoas jurídicas de direito privado delegatárias do Estado. Como se pode ver no §6º, do art.37, da mesma:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privados prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Da mesma forma firmou o Código Civil de 2002 em seu art.43. Ressalta-se, todavia, que o firmamento da responsabilidade objetiva não é o fim da responsabilidade subjetiva, como se verá mais a frente.

1.3.1. Requisitos para a responsabilidade objetiva estatal

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. Ed. rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p.555.

Para a configuração desta vigente forma de responsabilização do Estado, por sua atuação comissiva, é necessário que sejam constatados 3 (três) elementos, quais sejam: dano, conduta do agente público e o nexo de causalidade entre o dano causado e a ação do Estado.

1.3.1.1. Dano

É toda lesão a um bem juridicamente protegido, causando prejuízo de ordem patrimonial ou extrapatrimonial. De acordo com os ensinamentos de Stoco¹⁹ esse elemento é essencial e indispensável para fins de responsabilização, seja ela objetiva ou subjetiva, originada de ato lícito ou ilícito. Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰ ratifica ao asseverar que o dever de indenizar do Estado independe se o ato que originou o dano é lícito ou ilícito.

A ressalva a ser feita é que danos advindos de atos lícitos para serem passíveis de indenização devem agregar em si as características de anormalidade e especialidade. Isso quer dizer que o dano deve primeiramente fugir de uma proporção considerada comum e aceita pela sociedade e secundamente deve atingir em especial uma pessoa ou grupo da sociedade.

Nas palavras de Mello dano anormal é aquele que supera meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social. Para este autor conviver em sociedade é estar sujeito invariavelmente a estes riscos.

1.3.1.2. Conduta do agente público

O dano gerado para obrigar o Estado a indenizar o administrado deve ter sido engendrado por agente público que atue nessa qualidade. Isso engloba agente de pessoa jurídica de direito público e agente de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços públicos. Frise-se que o agente não precisa estar dentro do

¹⁹ STOCO, Rui. Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.129.

²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.1011.

seu horário de trabalho para gerar um dano indenizável pelo Estado, basta que ele atue com as condições dadas pelo seu serviço. Matheus Carvalho²¹ aponta como exemplo clássico dessa situação o caso do policial que mesmo estando fora do horário de serviço e sem farda, atira em alguém com a arma da corporação, com a intenção de separar uma briga de rua.

O autor supracitado indica ainda que segundo a doutrina majoritária a conduta que incide em responsabilidade objetiva do Estado é a comissiva. A conduta omissiva, no entanto, ainda seria objeto de responsabilização subjetiva assim como a própria responsabilização do agente. Tal ressalva será tema de análise posteriormente.

1.3.1.3. Nexo de causalidade

Tal elemento é o que liga os dois anteriores. Para que exista a responsabilização do Estado é necessário que exista uma relação causa e efeito entre o dano engendrado e a conduta do agente público.

Existem três teorias principais acerca do nexu causal. A primeira delas é a teoria da equivalência das condições, também chamada de teoria dos antecedentes. Nesta qualquer conduta do agente, mesmo que não essencial, pode ser considerada causa do dano imputado ao administrado. Diz-se que é muito criticada e rechaçada pela sua ampla possibilidade de imputação de responsabilidade.

A segunda teoria é da causalidade adequada, e nesta apenas condutas determinantes são consideradas causa para danos indenizáveis. Conforme Matheus Carvalho²² esta é a vigente teoria adotada pelo Brasil e de acordo com ela se condutas posteriores à conduta do agente público, alheias à vontade do Estado, causam o dano a um terceiro, ocorre o que se denomina, na doutrina, de teoria da interrupção do nexu causal a excluir a responsabilidade estatal. Se por exemplo um preso foge do presídio e comete atrocidades durante este período como assassinar alguém o Estado não pode ser responsabilizado pelos atos posteriores à fuga, nesse

²¹ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.343.

²² Ibidem. p.345.

sentido atuam as excludentes de responsabilidade indicadas na teoria de risco dita como a utilizada pelo Brasil no âmbito da responsabilidade objetiva.

Por fim, a terceira teoria, a da causalidade imediata, dispõe que apenas a conduta imediatamente anterior ao dano causado ao administrado é capaz de gerar responsabilização do Estado. Existem algumas divergências se esta última também não seria usada no país.

2. DA REPARAÇÃO DO DANO E DIREITO DE REGRESSO

Verificada a existência dos requisitos supramencionados para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado, bem como a ausência das excludentes de responsabilidade, surge o dever do Estado de reparar o dano causado à vítima lesada, e como já visto alhures, no âmbito do Direito Civil isso se traduz basicamente em indenização patrimonial.

Existem duas formas de buscar essa indenização: via administrativa e via judicial. Uma vez paga é assegurado ao Estado o direito de regresso em face do agente estatal causador do ato danoso, e caso se comprove dolo ou culpa em sua conduta, passa a ser dever deste ressarcir o Estado no valor anteriormente gasto por ele para ressarcir a vítima lesada.

2.1. Procedimento administrativo

Por meio deste a fim de ser indenizado o administrado lesado deve procurar o órgão estatal responsável pelo agente público causador do dano que lhe fora imputado.

Dado início ao procedimento é dada oportunidade para Estado e suposta vítima se manifestarem e produzirem provas. Caso o órgão estatal verifique razão ao administrado, este é ressarcido e o Estado se livra deste imbróglio. Todavia, se o órgão estatal não concordar com a indenização pleiteada cabe ao administrado recorrer à via judicial, visto que apenas as decisões tomadas nesse âmbito fazem coisa julgada, conforme o art.5º, XXXV, da CF.

Destaque-se que, em face do objetivo do presente trabalho, o ressarcimento garantido por via administrativa não revela relevância, sendo a análise do processo judicial, como meio de ressarcimento do dano, de maior interesse.

2.2. Procedimento judicial

A ação de indenização proposta pelo particular lesado deverá possuir todos os requisitos indicados no art.319 do CPC. O primeiro desses, disposto no seu inciso I, é a necessidade de indicação do juízo a que a ação é dirigida.

Com efeito, o órgão jurisdicional será a Justiça Federal, caso a pessoa jurídica demandada seja a União, empresa pública ou entidade autárquica federal, de acordo com o art.109 da Constituição Federal, bem como a fundação pública pelo que se depreende de sua natureza autárquica. E será a Justiça Estadual em todos os demais casos, conforme a competência residual desta Justiça disposta na CF.

Outro requisito necessário a ser destacado é o de indicação do autor e do réu da ação, disposto no inciso II, do supramencionado artigo. O primeiro naturalmente, no caso em tela deste trabalho, é a vítima do dano causado por agente público, e o segundo à priori é o Estado.

Quanto ao rito da ação deverá ser de procedimento comum, ordinário ou sumário. E por final, para que ela obtenha êxito para o demandante deverão ser comprovados por este os requisitos da responsabilização objetiva do Estado alhures mencionados, cabendo ao Estado, por sua vez, a comprovação da existência de excludentes ou atenuantes da responsabilidade para que se exima ou minimize a obrigação de indenizar.

2.2.1. Sujeito passivo da lide

Por todo o exposto no capítulo anterior não há dúvida de que o Estado possa integrar o polo passivo da lide que envolva dano causado à particular por agente público. A redação já transcrita do §6º, do art.37 da CF, decreta esse entendimento. No entanto, há controvérsias na doutrina se ele é o único que tem legitimidade para tal.

Para Meirelles²³ o parágrafo do artigo supramencionado não abre espaço para a presença do agente público no polo passivo da demanda, uma vez que seu lugar estaria fixado na ação de regresso.

Em sentido contrário propagam outros autores, como Mello²⁴ e Gasparini²⁵, que nada impede que além da entidade estatal responsável pelo dano sofrido possa ser demandado também o agente direto causador do dano, ou ambos.

Isso porque, conforme assevera Carvalho Filho²⁶, a intenção do legislador ao fixar as pessoas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público como responsáveis pelos danos de seus agentes não foi restringir o direito de ação do administrado lesado, mas pelo contrário ampliar este direito. Consideremos como o Estado se esquivava anteriormente de sua responsabilização e como ele é notoriamente a parte mais forte dessa relação processual, por todo seu inerente aparato.

Para o autor, por todo esse aparato mencionado pode ser que o Estado seja a primeira escolha do administrado por ser uma opção mais certa de se obter a indenização pleiteada, no entanto não se exclui que pode ser também a opção preterida pela demora de adimplemento que seu sistema de pagamentos via precatórios judiciais pode causar. Seria então direito do lesado escolher contra quem demandar, ou mesmo demandar contra ambos, levando-se em conta os pesares de decisão.

É importante transcrever a ementa da decisão proferida pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal que, apreciando recurso extraordinário, decidiu pela impossibilidade de um particular lesado demandar diretamente contra o agente público que causou o evento danoso:

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. Ed. rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2004. p.564.

²⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.1024.

²⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.977.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 25ª Edição, São Paulo: Atlas, 2009. p.551.

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, 1ª Turma, RE 327.904-1/SP, julgado em 15.08.2006 DJ 08.09.2007, Rel. Ministro Carlos Brito).

Da análise desta apenas se chegaria à conclusão que a Corte Maior se posicionou pela impossibilidade do agente estatal responder pelo dano por ele praticado. Todavia, se fazendo uma leitura ampla, inclusive da orientação jurisprudencial como um todo dessa mesma Corte se chega à conclusão de que somente em relação aos agentes políticos, como o ex-prefeito demandado no caso acima apreciado, inexistente a possibilidade da responsabilização direta. É o que defende Machado²⁷.

Tal doutrinador justifica essa distinção pela necessidade que o agente público possui de proteção a fim de que tenha liberdade de atuação. Os agentes administrativos, por outro lado, praticam atos vinculados em sua grande maioria e não podem usufruir dessa garantia, pois dessa forma se estaria protegendo o violador da lei.

²⁷ MACHADO, Hugo de Brito. Direitos Fundamentais do Contribuinte e a Efetividade da Jurisdição. São Paulo: Atlas. 2009. p. 222.

2.3. Direito de regresso

O direito de regresso é o meio do qual o Estado dispõe para dirigir a sua pretensão indenizatória, de ressarcir-se do prejuízo que o agente responsável pelo dano causou, na oportunidade em que agiu com dolo ou culpa contra terceiro.

O direito de regresso deve ocorrer pelo exercício de uma ação própria, após o trânsito em julgado da ação movida por quem sofreu o dano e a consequente condenação em indenização, pois o objetivo da ação é justamente o de a Administração ter ressarcido o seu prejuízo decorrente da indenização, em virtude de atos praticados dolosa ou culposamente por seus agentes. É o que se observa no entendimento firmado pelo STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO REGRESSIVA CONTRA SERVIDORES. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. TÍTULO JUDICIAL MARCO PARA RESSARCIMENTO DE DANOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1. O interesse de agir na ação regressiva tem como marco temporal o trânsito em julgado da decisão condenatória que atribuiu ao Estado e aos seus servidores a responsabilidade civil. [...]STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1501621 DF 2014/0292416-7 (STJ). Data de publicação: 30/03/2015.

Importante ainda ressaltar, que a ação regressiva possui natureza cível, podendo ser transmitida aos sucessores do agente, respeitando-se o limite do patrimônio transferido, nos termos do art. 5º, XLV da CRFB. Por ter esta ação natureza cível, pode ela ser ajuizada mesmo depois de ser alterado ou extinto o vínculo entre o servidor e a Administração (pedido de exoneração, aposentadoria ou disponibilidade, por exemplo).

As ações de ressarcimento são também imprescritíveis, de acordo com o disposto no art. 37, § 5º da CRFB. Então, pode o Estado movê-la, a qualquer tempo, contra agentes, servidores ou não, que tenham praticado ilícitos, que causem prejuízos aos cofres públicos.

3. DENUNCIAÇÃO DA LIDE

Diante da temática até o momento explorada no presente trabalho, mostra-se necessário esclarecer o instituto jurídico da denunciação à lide, isto é, seu conceito e suas principais características, bem como a utilização do instrumento dentro da lógica processual e a possibilidade de invocação na hipótese em apreço, qual seja, a responsabilização do agente público, sob a égide do Novo Código de Processo Civil e da jurisprudência dos Tribunais Superiores.

3.1. Conceito e Características

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que o legislador não trouxe o conceito de denunciação da lide quando da confecção da Lei 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil (NCPC). Nesse sentido, coube à doutrina processualista e à jurisprudência a tarefa de conceituar o referido instituto.

Nesse ensejo, a partir dos ensinamentos de Daniel Amorim Assumpção Neves²⁸ tem-se que a denunciação da lide é uma espécie de intervenção de terceiros fundada no direito de regresso, portanto, nessa qualidade, é capaz de atrair à conjuntura processual um sujeito alheio à relação processual originária, em função do eventual dever de ressarcimento do denunciado, que exsurge com o resultado da lide.

De outro lado, Marcus Vinício Rios Gonçalves²⁹ destaca que a denunciação da lide, apesar de classificada como intervenção de terceiros, possui natureza jurídica de ação autônoma, embora não enseje nova relação processual.

Como características da denunciação, tem-se que são extraídas do próprio conceito dissecado pela doutrina nos termos acima. Daniel Amorim explicita-as da seguinte maneira ³⁰: é incidente, pois não cria nova relação processual, pelo contrário é dirimida dentro da lide principal; é regressiva, porque funda-se no direito de regresso; é eventual, em decorrência da dependência do resultado da lide; é

²⁸ AMORIM, Daniel. Manual de Direito Processual Civil. 9ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 354

²⁹ GONÇALVES, Marcus Vinícius. Direito Processual Civil Esquematizado. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 312-313.

³⁰ AMORIM. Op.cit. p. 354.

antecipada, pois permite ao juiz definir, já na sentença prolatada por ocasião da lide principal, a situação do denunciado, a qual, de outra maneira, dependeria de ação autônoma de cobrança para obtenção de tutela. Trata-se, nesse último caso, de clara preponderância do princípio da economia processual sobre o interesse de agir.

Ainda em relação a este último aspecto, há de se mencionar que a opção do legislador pela prevalência da economia processual encontra-se em consonância com os preceitos do código civil no tangente à responsabilidade civil. Ocorre que, no diploma civilista, a prioridade é o retorno ao status quo do lesado, não à busca pelo real culpado, isto é, prepondera a reparação do dano, devendo aquele que pagou no lugar de outrem buscar, em um segundo momento, o ressarcimento.

Tal posicionamento é extraído da interpretação sistemática dos Arts. 932, 933 e 934 do Código Civil. Vejamos a seguir:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.

Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.

Art. 934. Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.

Com efeito, ao dispor sobre a responsabilidade por fato de terceiro, os artigos determinam a certos sujeitos a responsabilidade de reparar o dano, embora não tenham sido autores, garantindo, entretanto, à exceção dos casos nos quais o causador do dano for descendente ou incapaz, seja absolutamente, seja relativamente, o direito de regresso contra o terceiro causador do prejuízo.

Como se verá mais adiante, entretanto, em decorrência da incidência de mais de um direito sobre a denunciação da lide em desfavor do agente público, quais sejam, o direito constitucional e o direito administrativo, há certos obstáculos para o deslinde do mérito baseado exclusivamente na via civilista, marcada pela maior liberdade dos sujeitos no tocante à formação e resolução das relações entre si.

3.2. Regulamentação do tema no NCPC

Uma vez tratado em linhas gerais, cumpre aprofundar o tema a partir das principais disposições legais trazidas no bojo do Novo Código de Processo Civil, no tocante à denunciação da lide por parte da Fazenda Pública contra o agente público.

Em primeiro lugar, o NCPC, especificou as hipóteses de cabimento da denunciação:

Art. 125. É admissível a denunciação da lide, promovida por qualquer das partes:

I - ao alienante imediato, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam;

II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.

Diante disso, da leitura do dispositivo supratranscrito, percebe-se que o inciso I trata da evicção e o inciso II representa uma cláusula geral. Nesse ensejo, o primeiro inciso acaba se tornando desnecessário, haja vista tratar-se a evicção também de uma hipótese de ação de regresso, por meio da qual o sujeito evicto cobra do alienante os valores referentes ao preço pago pela coisa, bem como indenização por frutos restituídos, despesas com a transmissão e ainda as custas judiciais e honorários, em decorrência da perda do objeto da transação para um terceiro que possuía direitos anteriores sobre o bem.

Em relação ao inciso II, tem-se que é a cláusula legal responsável por permitir, em tese, a denunciação da lide por parte da Fazenda Pública, pois, ao ampliar as hipóteses de cabimento para além da evicção, engloba, por consequência, o preceito contido no Art. 37, §6º da CRFB/88:

Art. 37[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Em seguida, o NCPC, Art. 125, §1º indica que o não exercício do direito de denunciação ocorre sem prejuízo da ação autônoma posterior, isto é, trazer o denunciante ao processo é mera faculdade, podendo o ressarcimento ser buscado em momento ulterior.

Outra regra de destaque é o posicionamento do denunciado diante da denunciação, tal qual previsto no Art. 128 do NCPC:

Art. 128. Feita a denunciação pelo réu:

I - se o denunciado contestar o pedido formulado pelo autor, o processo prosseguirá tendo, na ação principal, em litisconsórcio, denunciante e denunciado;

II - se o denunciado for revel, o denunciante pode deixar de prosseguir com sua defesa, eventualmente oferecida, e abster-se de recorrer, restringindo sua atuação à ação regressiva;

III - se o denunciado confessar os fatos alegados pelo autor na ação principal, o denunciante poderá prosseguir com sua defesa ou, aderindo a tal reconhecimento, pedir apenas a procedência da ação de regresso.

Parágrafo único. Procedente o pedido da ação principal, pode o autor, se for o caso, requerer o cumprimento da sentença também contra o denunciado, nos limites da condenação deste na ação regressiva.

Conforme expõe o dispositivo, o denunciado dispõe da opção de juntar-se ao denunciante e contestar o pedido formulado pelo autor; não contestar, caracterizando a revelia, hipótese na qual o denunciante poderia deixar de prosseguir na defesa e focar apenas na ação de regresso; e confessar os fatos alegados, podendo, nesse caso, o denunciante prosseguir na defesa ou apenas pedir a procedência da ação de regresso.

Como último destaque referente ao presente dispositivo, cabe novamente ressaltar a celeridade processual, uma vez que, de acordo com o parágrafo único, o denunciante pode exigir o cumprimento da sentença prolatada já contra o denunciado.

Derradeiramente, cumpre comentar o Art. 129 do NCPC:

Art. 129. Se o denunciante for vencido na ação principal, o juiz passará ao julgamento da denunciação da lide.

Parágrafo único. Se o denunciante for vencedor, a ação de denunciação não terá o seu pedido examinado, sem prejuízo da condenação do denunciante ao pagamento das verbas de sucumbência em favor do denunciado.

Tal disposição é importante para verificar a responsabilidade pelos honorários e custas no caso de denunciação. Nesse caso, havendo procedência da ação principal em prejuízo do denunciante, os valores despendidos pelo denunciante a título de honorários e custas serão sub-rogados no valor da indenização. De outro lado, mostrando-se improcedente a ação principal, o denunciante pagará verbas de sucumbência em favor do denunciado.

3.3. Cabimento contra o Agente

O objetivo do tópico anterior foi apresentar o funcionamento do instituto denominado denunciação da lide a partir do regramento civilista. No presente subcapítulo busca-se verificar, a partir da lógica processual exposta, o cabimento da invocação da denunciação em favor da Fazenda Pública.

Nesse ensejo, cabe retomar um dos pontos incipientes da discussão, qual seja, a intervenção de terceiros, gênero do qual a denunciação da lide é espécie, como expoente do princípio da duração razoável do processo.

Prefere-se aqui o termo duração razoável do processo, pois este não se confunde com celeridade processual³¹. Este último termo nada mais é do que um corolário do preceito apostado no Art. 5º, LXXVIII da CFRB, segundo qual todos terão, tanto no âmbito administrativo, como judicial, direito à razoável duração do processo e meios que garantam a celeridade da tramitação.

Nesse sentido, duração razoável significa que processos mais simples merecem julgamentos mais céleres, ao passo que procedimentos mais dificultosos, com múltiplos sujeitos, necessidade de maior dilação probatória e maior esforço técnico por parte de advogados e juízes tardam, inevitavelmente, para serem julgados. De outro lado, celeridade significa criar, no âmbito legislativo, e optar, no âmbito judiciário, por meios que levem ao resultado de maneira mais rápida.

³¹AMORIM. Op.cit. p. 202-203

Tal conceituação aproxima a celeridade processual do conceito economia processual do ponto de vista macroscópico³², qual seja, a eficiência processual, a realização de menos atos e a obtenção de mais resultados.

A distinção entre os mandamentos se faz necessária pelo fato de a cadência processual ser um dos argumentos que aponta contra a denúncia da lide por parte da Fazenda Pública, entretanto, conforme se observa do exposto, este é apenas um princípio, dentre tantos outros que regem a estrutura principiológica processualista brasileira. Nos casos em que há responsabilidade civil do Estado, em decorrência de um ato praticado por um de seus agentes, estar-se-ia diante de uma questão complexa, envolvendo pelo menos três sujeitos, da qual, portanto, não se poderia exigir solução célere, ou ao menos não tão célere como pretendem alguns. Seria o caso de dar enfoque ao princípio da razoável duração do processo e não apenas da celeridade processual.

Outro aspecto que corrobora o cabimento da proposição da denúncia por parte da Fazenda Pública é justamente o cabimento. Nesse sentido, o NCPC, Art. 125, Inciso II, ao estabelecer uma cláusula geral de aplicação do instituto em enfoque, para além das hipóteses de evicção, abarcou todas as demais situações nas quais alguém se encontre obrigado a ressarcir outrem, em decorrência de ação de regresso.

Em relação à responsabilidade civil do Estado e dos agentes públicos, tem-se que o principal dispositivo referente à matéria encontra-se no Art. 37, §6º da CRFB/88:

Art. 37[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A partir do dispositivo transcrito, fica claro que o Estado responde pelos atos praticados por seus agentes. Contudo, caso o ato tenha sido praticado com dolo ou culpa, isto é, caso não se faça presente nenhuma hipótese de excludente de responsabilidade, como o caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima –

³² Ibidem.Op.cit. 198-199.

pelo menos segundo a teoria do risco administrativo— exsurgerà para o Estado o direito de regresso contra o causador do dano.

Fazendo-se a leitura do dispositivo da Constituição Federal em paralelo ao mencionado artigo do NCPC, fica caracterizada perfeita subsunção deste naquele, de sorte que, na ausência de maiores formalidades, conforme exposto acima, bastaria a menção, na contestação, do preceito constitucional para provocar a denunciação da lide.

O terceiro aspecto acerca do regramento do NCPC é a não obrigatoriedade da denunciação. Dessa forma, a Fazenda Pública poderia se permitir não denunciar a lide principal. Por um lado, é certo que a Administração não poderia abrir mão do ressarcimento, afinal o Estado, nesse caso, responde, com seu patrimônio, pelo ato de um terceiro. Ocorre, entretanto, que o patrimônio do ente público é formado pelo patrimônio dos próprios cidadãos, logo há interesse público indisponível na obtenção do ressarcimento da Fazenda Pública em detrimento do agente causador do dano. Contudo, a busca por essa equiparação não advém necessariamente da denunciação da lide, podendo ser buscada em ação autônoma posterior.

O enfoque à não obrigatoriedade é importante, pois a doutrina administrativista destaca o prejuízo de defesa, em alguns casos, advindos da contradição entre os argumentos utilizados para provocar a denunciação e aqueles utilizados na defesa do ente público enquanto garante do dano praticado por seu agente. Contudo, graças à não obrigatoriedade, seria possível ao advogado público adequar a estratégia processual de acordo com os fatos concretos, optando ou não pela invocação da intervenção de terceiro.

O quarto aspecto trabalhado, as atitudes do denunciado diante da lide principal, podem trazer as seguintes consequências na denunciação pela Administração Pública. Se o agente público se enfileira junto à Fazenda Pública para contestar, forma-se litisconsórcio passivo e o processo segue normalmente. Nesse ponto, cumpre mencionar que, de fato, com a inclusão de um novo sujeito, o deslinde da questão tornar-se-ia mais lento, contudo se faz referência ao exposto quando da explanação acerca do princípio da razoável duração do processo, afinal trata-se de questão processual intrinsecamente complexa, da qual não se pode exigir celeridade alucinante.

Já no caso dos incisos II e III, não haveria graves prejuízos ao autor lesado, pois, no primeiro caso, o réu não precisaria se alongar na dilação probatória. Pelo contrário, a depender do caso concreto, estar-se-ia diante da hipótese de julgamento antecipado parcial do mérito, que permitiria ao juiz decidir, desde logo, resolver a parte incontroversa do mérito (NCPC, Art. 356, I), qual seja, o dever de indenização do Estado, enquanto que o ônus probatório recairia apenas sobre denunciante e denunciado acerca da procedência ou não do direito de regresso. Cabe mencionar ainda que, em se tratando de decisão parcial do mérito, é possível inclusive a execução imediata da sentença (Art. 356, §4º).

Quanto ao inciso III, havendo confissão dos fatos por parte do denunciado, vislumbra-se duas possibilidades. A primeira delas se assemelha à hipótese do inciso II, pois caso, além da confissão, a Fazenda Pública resigne-se a pleitear a procedência da ação de regresso, ter-se-ia novamente uma parte incontroversa acerca do mérito da questão. De outro lado, caso a Administração permanecesse no exercício do direito de defesa, o deslinde da questão em nada alteraria a duração do processo, haja vista que a oposição da pretensão do autor à resistência da parte ré já fazia parte da problemática processual inicial, sem a denunciação da lide. Logo, tampouco aqui se poderia falar em afronta à razoável duração do processo.

Por fim, um outro argumento favorável ao cabimento da denunciação é o ressarcimento imediato da Fazenda Pública, que garantiu, na lide principal, o ressarcimento da lesão, em nome do agente público causador do dano. Nessa hipótese cabe falar em economia processual, pois, em decorrência do deslinde simultâneo da ação originária e da denunciação, seria possível a obtenção do que foi pago em nome de terceiro de forma imediata, sem necessidade de uma nova ação autônoma, contribuindo para consecução célere do interesse público e para diminuição da carga de trabalho para o judiciário.

3.4. Descabimento da Denunciação

Apesar da argumentação realizada no tópico anterior, a jurisprudência, de forma majoritária, rechaça a possibilidade de denunciação da lide.

Primeiramente, cumpre analisar o ponto de vista constitucional, traduzido no entendimento do Supremo Tribunal Federal, Corte Suprema do direito brasileiro. Nesse aspecto, a doutrina processualista costuma ser silente sobre o tema, que é mais amplamente discutido na doutrina administrativista, nas considerações acerca da responsabilidade do agente público.

3.4. Descabimento da Denúnciação

Apesar da argumentação realizada no tópico anterior, a jurisprudência, de forma majoritária, rechaça a possibilidade de denúnciação da lide.

Diante disso, socorrendo-se da doutrina de Matheus Carvalho³³, há de se destacar que o Supremo Tribunal Federal consagrou a tese da dupla proteção. De acordo com tal teoria, o Art. 37, §6º da CRFB/88, já transcrito alhures, funciona como uma dupla garantia. De um lado, resguarda o direito subjetivo do particular à reparação pelo dano causado pelo agente público atuando em nome do Estado. De outra banda, com fulcro no princípio da impessoalidade, impede o ataque direto ao patrimônio particular do agente público em ação movida pelo lesado. Dessa forma, o Estado funciona como interposto necessário entre a reparação do dano e a cobrança de regresso.

A consideração tecida ao norte mostra-se importante, porque, apesar de ser classificada como intervenção de terceiros, afirmou-se acima, em consenso com a opinião ecoante na doutrina, que a denúnciação da lide possui natureza jurídica de ação autônoma, é verdadeira ação de regresso incidental. Portanto, ainda que o NCPD permita a denúnciação da lide, tal prática violaria, ainda que indiretamente, a tese da dupla proteção, isto é, a possibilidade de persecução da culpa do agente público em momento anterior à definição da responsabilidade da Administração.

Ademais, existem argumentos doutrinários desfavoráveis à denúnciação³⁴, por exemplo, a eventual incompatibilidade entre as defesas alegadas contra o autor originário e os argumentos utilizados para embasar a denúnciação da lide. Neste ponto, remete-se ao tópico anterior, na parte em que se citou a não obrigatoriedade da denúnciação da lide.

³³ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.354.

³⁴ Ibidem. p.356.

A doutrina administrativista, no tocante à denunciação, invade ainda a seara processualista, pois trata da afixação, por parte da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da seguinte tese: não cabe denunciação da lide quando forem introduzidas questões novas desfavoráveis ao autor da relação processual originária (REsp 701.868/PR)³⁵.

Para o Tribunal Superior, conforme ensina Marcus Vinicius Gonçalves Rios³⁶, não é justo que, a partir de uma denunciação de lide, cujo objeto é a discussão do direito de regresso, crie-se um imbróglio processual que retarde a tutela processual destinada a retornar o autor ao seu status quo.

O processualista segue ainda para explicar que pelo menos uma questão nova é trazida à tona pela denunciação, afinal, com a inclusão de mais um sujeito na relação processual, ocorre a ampliação subjetiva da lide. A conjuntura a ser evitada, contudo, segundo o STJ é a ampliação objetiva da relação processual, ou seja, a ampliação dos fatos a serem provados relativamente à relação tocante à ação de regresso que, diz respeito apenas ao denunciante e ao denunciado.

Especificamente quanto à denunciação da lide em face do funcionário público. Marcus Vinicius Rios Gonçalves³⁷ destaca que o elemento adicional não presente na lide original seria a análise do dolo ou culpa do agente público. Logo, a denunciação encontraria óbice na jurisprudência do STJ.

A fim de esclarecer a afirmação, cumpre retornar à doutrina administrativista. Matheus Carvalho³⁸, de forma sucinta, apregoa que a responsabilidade do estado em decorrência dos danos causados por seus agentes é, primeiramente, objetiva, ou seja, discute-se apenas a existência do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o dano provocado e a conduta daquele que atuou em nome do ente público. Por outro lado, a responsabilidade do agente público perante o Estado é subjetiva, devendo a Fazenda Pública, a fim de obter logro no pleito de regresso, demonstrar o dolo ou culpa do agente.

³⁵ CAVALCANTE, Márcio André. VadeMecum de Jurisprudência Dizer o Direito. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 594.

³⁶ GONÇALVES, Marcus Vinicius. Op.Cit. p.315.

³⁷ Ibidem. p.315.

³⁸ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.352.

Nesse sentido, a inovação no objeto da lide seria tamanha que, para aqueles que se enfileiram em sentido contrário à denúncia da lide, invariavelmente existiriam danos para o autor, já que trariam ao processo a necessidade de formação de um lastro probatório outrora desnecessário para obtenção da pretensão objetivada pelo autor-lesado.

Entretanto, apesar do esposado pela doutrina majoritária e para a jurisprudência, cabe destacar que o posicionamento não é unânime. Em relação à tese de dupla garantia, o próprio Matheus Carvalho, ao comentar o estado da arte no tocante à temática trabalhada³⁹, faz referência à Celso Antônio Bandeira de Mello, que entende ser possível romper com a referida tese, caso o autor abra mão da responsabilidade objetiva do estado, isto é, discuta, desde o limiar da relação processual, dolo e culpa do agente causador do dano.

Nesse ensejo, embora de forma minoritária, cabe esclarecer que o STJ já decidiu de maneira divergente àquela da Suprema Corte (REsp 1.325.862-PR), entendendo ser possível a ação direta contra o agente público, portanto a *contrario sensu* do posicionamento do STF.⁴⁰

Da mesma forma, encontra-se na jurisprudência do Tribunal guardião da legislação infraconstitucional exemplos favoráveis à denúncia da lide, em apreço ao princípio da celeridade processual (AgREsp 631.723/CE)⁴¹.

Por fim, é imprescindível a referência às espécies de responsabilidade civil do Estado⁴². Neste ponto, impende destacar desde já a despretensão deste trabalho em esgotar o tema, o qual se alastra para searas distantes da denúncia da lide, como a responsabilidade por erro do judiciário ou ainda, por atos legislativos, bem como a responsabilidade por fato da obra ou má execução desta.

Conforme explica a doutrina administrativista⁴³, existem diversas teorias quanto à responsabilização do estado, desde algumas com importância meramente

³⁹ Ibidem. p.354.

⁴⁰ CAVALCANTE, Márcio André. VadeMecum de Jurisprudência Dizer o Direito. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 155.

⁴¹ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.355-356.

⁴² GONÇALVES, Marcus Vinicius. Op.Cit. p.315-316.

⁴³ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017

histórica, como a tese da irresponsabilidade, até a responsabilidade integral, advogada por alguns em situação de dano nuclear (Art. 21, XXIII, “d” da CRFB).

De especial importância para o objeto dessa dissertação são as teorias do risco administrativo e da culpa administrativa. Conforme leciona Matheus Carvalho, para a teoria da culpa administrativa, que antecede a teoria do risco administrativo no tempo, a responsabilização do Estado tem como fundamento a culpa anônima, isto é, não há necessidade de demonstração de dolo ou culpa do agente público, mas sim uma falta do Estado da prestação do serviço. Nesse caso, há de se entender falta como a não prestação, a má prestação, a prestação ineficiente ou prestação atrasada do serviço.

De outro lado, tem-se a teoria do risco administrativo, para a qual a responsabilidade do Estado é objetiva, portanto, no esteio do exposto até aqui, em se tratando da relação de reparação de danos entre indivíduo lesado e estado, faz-se desnecessária a comprovação do dolo ou culpa do ente público.

A partir das duas teorias, a doutrina administrativista majoritária firma o seguinte entendimento: se o dano decorrer de um ato omissivo do Estado, aplica-se a teoria da responsabilidade subjetiva, derivada da teoria da culpa administrativa, devendo o indivíduo lesado comprovar dolo ou culpa do Estado na (não) prestação do serviço. De outro lado, se o dano for oriundo de um ato comissivo, tem lugar a teoria da responsabilidade objetiva, fazendo-se prescindível a demonstração do dolo ou culpa.

Diante desse paradigma, retornando-se à questão da denunciação da lide, tem-se que, se o óbice à sua utilização, de acordo com a doutrina do STJ, é a ampliação objetiva da lide e, considerando ainda que a denunciação gera tal ampliação, pois acrescente a necessidade de investigar dolo ou culpa do agente público junto às tratativas da lide original, nos casos em que a responsabilidade do estado for fundada em um ato omissivo, o óbice não se faria presente, pois como dolo e culpa já seriam discutidos, não haveria fatos novos acrescentados pela intervenção de terceiro.

3.5. Contraposição entre o cabimento e o descabimento

Conforme se observa, os tópicos anteriores se destinaram a retratar o que é a denúncia da lide, bem como elencar argumentos a favor e contra a evocação da mesma por parte da Fazenda Pública, em detrimento do agente público causador do dano. No presente momento, portanto, cabe contrapor tais elementos e sintetizar um posicionamento acerca do cabimento ou não da referida modalidade de intervenção de terceiro, dentro dos termos analisados.

Nesse ensejo, o principal ponto a ser observado é que a análise do cabimento ou não da denúncia deve ser feita no caso concreto, não sendo compatível com a complexidade do tema a apresentação de uma resposta positiva ou negativa, em abstrato.

Essa conclusão deriva do fato de a jurisprudência dos tribunais fundar seu posicionamento na celeridade processual, isto é, eleva-se, como principal argumento, o fato de que, por conta da dilação probatória indiscutivelmente necessária à comprovação de dolo ou culpa do agente público, o autor, lesado pelo ato danoso, ver-se-ia envolvido em um imbróglio processual que não lhe diz respeito, experimentando um atraso na prestação jurisdicional.

De outro lado, conforme se verificou anteriormente, o NCPC dedicou parte de suas disposições à disciplina do julgamento antecipado parcial de mérito, por meio do qual o juiz pode decidir questões incontroversas, possibilitando, inclusive, a execução imediata da decisão, em autos apartados (NCPC, Art. 356).

A doutrina administrativista rebate o argumento exposto no parágrafo anterior socorrendo-se da possível contradição entre os termos utilizados pela Fazenda Pública para defender-se na lide principal e os fundamentos para subsidiar a denúncia da lide. Matheus Carvalho⁴⁴ exemplifica:

podemos supor que o Estado utiliza o argumento de que não houve conduta do agente, ou que essa não foi preponderante para ensejar o dano. Nesse caso, agiria de forma contraditória quando justificasse a denúncia da lide, no fato de o agente ter agido e ensejado o dano à vítima, ora autora.

⁴⁴CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p.355

Entretanto, é necessário fazer frente ao argumento apontado pelo ilustre mestre, pois, como destacado nesta monografia, a denúncia da lide não é obrigatória. Portanto, a evocação ou não da ferramenta recai ao arbítrio do advogado público que, ao analisar o caso concreto, verifica a incidência ou não de contradições entre os argumentos narrados na contestação à lide principal e os fundantes da denúncia, a fim de antever possível prejuízo à defesa da Fazenda Pública. Inclusive, há precedentes do STJ, como o AgREsp 631.723/CE, citado pelo próprio Matheus Carvalho, bem assim no item 3.4 ao norte, no qual aquele órgão julgador entendeu pelo cabimento da denúncia.

Aceitar a referida denúncia, entretanto, poderia acarretar problemas ao autor, porquanto a jurisprudência pátria consagrada pelo Superior Tribunal de Justiça não admite a inclusão de fatos novos, objetos da atividade probante, mas que restam completamente alheios à pretensão do autor, relacionando-se somente com a ação regressiva personificada da denúncia da lide.

Repise-se, à exemplo do que foi efetuado anteriormente, a incidência de tal querela no caso concreto, qual seja, a denúncia da lide traria à relação processual originária a discussão de dolo ou culpa do agente público. Um possível contra-argumento contra tal afirmação seria o fato de a responsabilidade civil do estado se dar de maneira vacilante, ora objetivamente, ora subjetivamente, dependendo da espécie de ato praticado pela Administração Pública, de sorte que de acordo com o fato ensejador do dano, haveria ou não um fato novo na lide.

Tal contra argumentação, entretanto, não merece prosperar, pois, espelhando o mencionado ao fim do subtópico anterior a este, em se tratando de responsabilidade do estado por omissão, de fato, está-se diante de uma hipótese de responsabilidade subjetiva, fundada, contudo, não na culpa individual do agente público, a qual será objeto da atividade probatória na lide entre Estado e agente público, no tocante ao direito regressivo daquele ante a este. A responsabilidade subjetiva do Estado, quando fundada na omissão, exige apenas a culpa anônima, típica da teoria da culpa administrativa, de sorte que basta ao autor provar a ausência de serviço, sua prestação insuficiente ou o atraso na prestação, prescindindo de individualização do agente. Pontuar de outra maneira seria

confundir a teoria da culpa administrativa com a teoria da responsabilidade civil comum, outrora também aplicada aos atos estatais⁴⁵.

Tal constatação, entretanto, não fere de morte a possibilidade de denúncia, pois, apesar de causar um imbróglio para o particular, há de se considerar o interesse público, indisponível, como revelado pela própria nomenclatura do basilar princípio administrativo, graças à supremacia de tal interesse sobre a pretensão particular. Nesse sentido, o Estado não pode abrir mão do direito de regresso contra o agente público, pois não fez mais do que atuar como garante diante de uma situação na qual um de seus agentes lesou patrimônio particular. Assim, a cobrança será efetuada, seja pela denúncia, seja por ação autônoma. De outro lado, em decorrência da supremacia, é possível raciocinar que o atraso no ressarcimento do particular é inferior menos relevante que a demora na recuperação, por parte do Estado, de seu patrimônio, composto, em verdade, de uma contribuição de todos os cidadãos brasileiros.

Essa linha de pensamento, entretanto, vai de encontro à lógica traçada pelo Código Civil, utilizada como parâmetro no deslinde de questões envolvendo tanto particulares quanto o Estado, seja na seara ambiental, seja na seara administrativa, ainda que nem sempre de forma integral. Pela lógica civilista, há uma preponderância da reparação do *status quo* sobre a verificação do verdadeiro culpado, semelhante à lógica demonstrada ao norte.

De todo o exposto, verifica-se a existência de fortes argumentos contra e favor, do que se conclui ser impossível cravar, em abstrato, o cabimento ou não da denúncia da lide. Em verdade, mostra-se necessário analisar o caso concreto, a fim de verificar se, por conta da intervenção de terceiros, haverá inclusão de novos fatos na lide originária, encontrando óbice na jurisprudência majoritária do STJ.

Ademais, a verificação se faz necessária pois, somente diante do caso concreto, o magistrado poderá verificar a possibilidade de julgamento antecipado parcial do mérito, que o permitiria definir a lide em favor do particular ainda no começo do processo, aniquilando qualquer argumento relativo ao desrespeito à celeridade processual. Dessa forma, selando-se a questão acerca da existência ou não da responsabilidade do Estado, poder-se-ia sacramentar parte do mérito

⁴⁵ Ibidem. p.338.

favoravelmente ao autor, que o executaria de pronto, e relegar o esforço probatório aos integrantes da lide de regresso, de maneira que, na prática, não haveria inclusão de fato novo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo deste trabalho temos que a responsabilidade civil do Estado, como espécie do gênero responsabilidade, é consequência de atos ou omissões do Estado, e como pertencente ao âmbito do Direito Civil se desdobra em indenização ao administrado prejudicado.

Diz-se que é extracontratual, e no Código Civil Brasileiro regida principalmente por dois artigos, quais sejam, o art.186 e 927, que definem que atos ilícitos que causem danos devem ser indenizados.

Por muito tempo este tipo de responsabilidade não existiu. Contudo, com a evolução da sociedade ela foi surgindo gradativamente. De “zero” responsabilidade, correspondente a teoria da irresponsabilidade; passando pela responsabilidade relativizada, correspondente às teorias civilistas, em que temos a responsabilidade atrelada à culpa do agente; e por fim, a responsabilidade que temos hoje no Brasil, predominantemente objetiva, correspondente às teorias publicistas.

O Brasil, atualmente adota esta última com enfoque na teoria do risco administrativo. Isso quer dizer que o Estado é responsabilizado pelas ações dos seus agentes de forma objetiva desde que existentes os pressupostos de dano, nexo de causalidade e conduta comissiva de agente público. Ademais, a ausência das excludentes de responsabilidade, quais sejam, a culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiros ou força maior.

Na Constituição Brasileira temos esse posicionamento solidificado como se pode ver no seu art.37, §6º. Este que mostra também a possibilidade de direito de regresso em face do agente que provocou o dano ao administrado, se esse tiver em sua conduta dolo ou culpa. Tal direito constitui-se em ação própria, de natureza cível, e é imprescritível.

Restam controvérsias acerca da possibilidade do administrado de demandar diretamente em face do agente causador do dano. E é nesse ensejo que entra também a pergunta principal deste trabalho, qual seja, se é possível ou não a denúncia da lide do agente público pela Fazenda Pública.

De primeiro, têm-se que a denunciação da lide é espécie de intervenção de terceiros no processo, fundada no direito de regresso, este que é associado à responsabilidade civil do Estado. Possui natureza jurídica de ação autônoma apesar de não ensejar nova relação processual, é eventual e antecipada.

Em favor do cabimento da denunciação da lide no caso proposto se coloca o art.125 do CPC que a admite, em face de quem estiver obrigado, por lei ou contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo daquele que for vencido no processo; bem como o fato de que por meio desta intervenção se contempla de uma vez a complexidade dos três sujeitos processuais; e o fato de não ser um procedimento obrigatório, mas sim uma faculdade do Estado, de forma a ampliar as opções do mesmo.

Contra o cabimento da denunciação se parte do pressuposto de que o art.37, em seu §6º, tem um texto restritivo, que busca com isso uma dupla proteção, do particular e do agente público. Do primeiro ao possibilitar sua reparação diretamente via Fazenda Pública e do segundo por evitar o ataque direto ao seu patrimônio particular. Ademais, depõe contra a denunciação a possível incompatibilidade entre as defesas alegadas contra o autor originário e os argumentos utilizados para embasar a denunciação; a possibilidade de criação de um imbróglio processual trazido por questões novas introduzidas pela denunciação; e o possível retardamento da resolução do processo.

A conclusão a se fazer sobre o questionamento da possibilidade de denunciação da lide do servidor público pela Fazenda Pública é que não existe uma resposta de sim ou não. Faz-se necessário análise caso a caso, considerando o que é melhor para o interessado.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Daniel. Manual de Direito Processual Civil. 9ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 25ª Edição, São Paulo: Atlas.

CAVALCANTE, Márcio André. VadeMecum de Jurisprudência Dizer o Direito. 5ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 6ª ed., revista, aumentada. São Paulo: Malheiros.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil: (abrangendo o Código de 1916 e o novo Código Civil). 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva 2003. 3 v.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil brasileiro, Responsabilidade. 7ª ed. São Paulo. Saraiva, 2011. V.7.

GONÇALVES, Marcus Vinícius. Direito Processual Civil Esquematizado. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES, Marcos Antônio. “Engenhos de um demonólogo renascentista: inovações do pensamento histórico de Jean Bodin”. *Dimensões*, vol. 28, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. Direitos Fundamentais do Contribuinte e a Efetividade da Jurisdição. São Paulo: Atlas. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. Ed. rev. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Brule Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTEIRO FILHO, Edison do Rêgo. Problemas de Responsabilidade Civil do Estado. In: FREITAS, Juarez de (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.

STOCO, Rui. Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial. 2. ed. ver. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

STOCO, Rui. Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DECLARAÇÃO DE AUTORIA⁴⁶

Discente: _____

CPF: _____ Código de matrícula: _____

Telefone: (____) _____ e-mail: _____

Curso: _____ Disciplina: _____

Orientador (se aplicável): _____

Título/subtítulo do trabalho _____

Declaro, para os devidos fins, que1. Estou ciente de que pratica plágio o estudante que, dentre outras coisas:⁴⁷

a) no âmbito de um trabalho para uma unidade curricular, de um relatório de estágio ou projeto, de um trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado ou tese de doutorado pretende fazer passar por seu o trabalho de outrem. Concretamente, considera-se plágio a reprodução de obra alheia e a submissão da mesma como trabalho próprio ou quando há a inclusão, em trabalho próprio, de ideias, textos, tabelas ou ilustrações (quadros, figuras, gráficos, fotografias, retratos, lâminas, desenhos, organogramas, fluxogramas, plantas, mapas e outros) transcritos de obras de terceiros sem a devida e correta citação da referência;

b) Apresenta trabalho de outrem, alterando a ordem ou alguns termos, como se fosse um trabalho próprio;

c) Compra ou utiliza um texto escrito por outrem e o apresenta como se fosse original; d) Copia e cola textos de um livro, artigo ou da web, introduzindo-os no trabalho próprio, sem citar e identificar a fonte de informação;

d) O estudante que assina um trabalho de grupo sem que tenha contribuído para a sua realização;

⁴⁶ A presente declaração de autoria foi desenvolvida a partir do uso de elementos constantes em diversos modelos de declarações de autoria, a saber: declaração de autoria da Universidade Federal Tecnológica do Paraná (<<http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estruturauniversitaria/diretorias/dirgrad/departamentos/quimica-e-biologia/graduacao/tecnologia-emprocessos-ambientais/tcc/tcc2/tcc2-declaracao-autoria>>); declaração de autoria do Instituto Federal de Tocantins (); declaração de autoria da Universidade de Oxford, Reino Unido (); declaração de autoria desenvolvida pelo sítio Plágio.Net (); declaração de autoria da Universidade Estadual de Londrina (); declaração de autoria da Universidade de Coimbra, Portugal (); declaração de autoria da Universidade do Cabo, África do Sul (). Todos os documentos foram acessados em 06/10/2016.

⁴⁷ A definição de plágio utilizada nessa normativa é uma versão modificada do disposto no art. 13 do Regulamento n.º 288/2012 - Regulamento Disciplinar dos Estudantes da Universidade de Coimbra. Disponível em: (acesso em 06/10/2016).

e) O estudante que, para nova avaliação, utiliza, parcial ou totalmente, um trabalho que já foi avaliado e classificado no âmbito de outra unidade curricular, quando é exigido que o trabalho apresentado seja original;

f) O estudante que, para realizar o seu trabalho, utiliza dados parcial ou totalmente forjados;

g) O estudante que fornece, a título gratuito ou pago, um trabalho que sabe que outro vai apresentar, total ou parcialmente, como seu.

2. Estou ciente do conteúdo normativo do art. 184 do Código Penal (Decreto-Lei no 2.848/1940), que tipifica o crime de violação de direitos autorais.

3. Estou ciente do conteúdo da normativa interna da Faculdade de Direito da UNIFESSPA, que dispõe sobre o conceito de plágio, prevê penalidades aplicadas aos discentes em caso de plágio e adota a Declaração de Autoria.

4. Estou ciente de que a prática de plágio poderá implicar minha reprovação na disciplina para a qual o trabalho é apresentado e que, em acréscimo, poderei ser responsabilizado criminalmente pela prática do crime de violação de direitos autorais.

5. O presente trabalho é de minha autoria e de minha inteira responsabilidade.

6. Não há qualquer plágio no trabalho entregue.

7. O conteúdo deste trabalho é original e não foi entregue a nenhuma outra disciplina ou curso.

8. Afirmo que para realizar este trabalho acadêmico, usei as normatizações pertinentes da ABNT que disciplinam a apresentação de citações, referências e trabalhos acadêmicos.

9. Eu não permitirei a ninguém copiar o meu trabalho com a intenção de passá-lo como se fosse seu.

Assinatura do discente: _____ Local e data: _____