

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 140
outubro/dezembro – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A responsabilidade civil do Estado e a denunciação da lide ao funcionário

RODRIGO GARCIA DA FONSECA

SUMÁRIO

1. Colocação do problema. 2. A responsabilidade civil do Estado. 3. Da denunciação da lide. 4. A ação regressiva contra o funcionário e a denunciação da lide. 5. Conclusões.

1. Colocação do problema

A questão da responsabilidade civil do Estado¹, e das pessoas jurídicas de direito público em geral, há muito que é das mais debatidas na doutrina e na jurisprudência. E não poderia ser de outra forma, diante da onipresença do Estado na sociedade moderna e da crescente procura dos particulares pelo Poder Judiciário, buscando o ressarcimento dos danos que entendem provocados pelos entes estatais.

Mas a responsabilização do Estado perante os particulares coloca desde logo um outro problema, o do ressarcimento aos cofres públicos das quantias dispendidas com as indenizações. O Estado não é uma entidade abstrata, que tudo pode e fabrica impunemente o seu próprio dinheiro, como muitas vezes parece ao desavisado.

Os recursos do Estado, em última análise, são provenientes dos contribuintes. Assim, cada vez que o Estado é condenado a pagar uma indenização a quem quer que seja, esse custo acaba repartido pela sociedade como um todo.

Ora, se interessa à sociedade ter um Estado organizado, e é para isso que as pessoas pagam

¹ Para efeitos do presente trabalho, as expressões “Estado” e “Administração” são utilizadas *lato sensu*, englobando quaisquer pessoas jurídicas de direito público.

os seus impostos, não é justo que todos repararam os prejuízos das indenizações devidas pelo Estado nas situações em que for possível identificar um servidor responsável pela provocação do dano imputado ao ente estatal.

Assim, em princípio, cumpre ao funcionário, causador do dano ao terceiro, a obrigação de reembolsar o erário, regressivamente.

Resta saber se a ação regressiva do Estado contra o funcionário pode ser resolvida nos mesmos autos da ação movida pelo lesado contra o Estado, mediante o emprego da denúncia da lide. É esse o questionamento do presente trabalho.

2. A responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil do Estado, como conhecemos hoje no direito brasileiro, é fruto de longa evolução histórica, bem resumida por Hely Lopes Meirelles:

“A doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evoluiu do conceito de *irresponsabilidade* para o da *responsabilidade com culpa*, e deste para o da *responsabilidade sem culpa*. Por outras palavras, passou-se da fase da *irresponsabilidade da Administração* para a fase da *responsabilidade civilística* e desta para a fase da *responsabilidade pública* em que nos encontramos”².

Na realidade, a fase da total irresponsabilidade da Administração por quaisquer atos se identifica com o surgimento dos Estados unitários europeus da Idade Média, com todos os poderes centrados na mão do monarca absolutista. Dentro dessa concepção política, vigorava o princípio *the king can do no wrong*, pelo qual a Administração estava absolutamente isenta de qualquer responsabilidade por seus atos.

A regra da irresponsabilidade, embora já afastada na maioria dos países ocidentais, vigorou na Inglaterra e nos Estados Unidos até pouco depois da Segunda Guerra Mundial, ainda baseada no velho brocardo medieval³.

No Brasil, já no início do século, o Código Civil passou a regular a responsabilidade civil

da Administração, estabelecendo-a na modalidade subjetiva, ou seja, sujeitando-a a reparar os danos causados por sua culpa. Assim dispõe o art. 15 do Código Civil:

“Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

Vê-se, portanto, que, no sistema do Código Civil, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público se assemelha à responsabilidade civil dos particulares em geral (art. 159), e em especial dos patrões por atos de seus prepostos (arts. 1.521, III, e 1.523). A responsabilidade só surgiria quando o funcionário agisse “de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei”.

Já se verifica no Código Civil, por outro lado, a preocupação em ressaltar ao Estado a ação regressiva contra o servidor responsável pelo dano, de modo que a sociedade não pague, ela toda, pelo ato ilícito do funcionário.

A partir da Constituição de 1946, porém, a responsabilidade civil do Estado, no direito brasileiro, passou à modalidade objetiva, dispensando-se a prova da culpa para o surgimento da obrigação de indenizar. Incorporou-se ao direito pátrio, assim, a teoria do risco administrativo⁴.

A regra da Constituição de 1946 sobre a matéria vinha no art. 194, reproduzido com pequenas alterações no art. 105 da Constituição de 1967 e no art. 107 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. A norma constitucional vigente é a do § 6º do art. 37 da Constituição de 1988, com a seguinte redação:

“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 novidade da última carta constitucional foi a extensão do regime da responsabilidade civil da Administração também às pessoas jurí-

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 16. ed. Revista dos Tribunais, 1991. p. 546 – grifos originais.

³ *Ibidem*; DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Forense, 1994. v. 2, p. 556.

⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 8. ed. Forense, 1996. p. 133.

dicas de direito privado que prestem serviços públicos⁵.

A responsabilidade objetiva do Estado, independente da prova da culpa, justifica-se teoricamente pelos riscos inerentes à atividade estatal⁶ (daí o nome “teoria do risco administrativo”), que é, necessariamente, de potencial lesivo aos particulares. Sendo assim, é justo que esse risco do desempenho das funções públicas seja diluído por toda a sociedade, que, ao menos em tese, beneficia-se dessas atividades. Em resumo, como as atividades do Estado aproveitam à coletividade, todos os cidadãos devem arcar com as conseqüências delas decorrentes⁷.

Nesse regime de responsabilidade civil objetiva, basta ao lesado provar o dano e o nexo de causalidade entre esse dano e a atividade da pessoa jurídica de direito público. Feitas as provas, a indenização será devida, mesmo que não haja qualquer ilicitude no comportamento da Administração, pelo princípio de que a satisfação geral da comunidade não deve ser realizada às expensas de setores restritos da sociedade, repartindo-se os prejuízos, assim, por todos⁸.

O estágio atual do direito brasileiro, neste particular, pode ser resumido no seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal, de 1996, que faz um apanhado geral do tema:

“A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitu-

cional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ, n. 140, p. 636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ, n. 55, p. 503 – RTJ, n. 71, p. 99 – RTJ, n. 91, p. 377 – RTJ, n. 99, p. 1155 – RTJ, n. 131, p. 417).

O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA, n. 137, p. 233 – RTJ, n. 55, p. 50)⁹.

Por outro lado, não se justificaria que o funcionário causador do dano respondesse regressivamente pela indenização em qualquer hipótese, mesmo quando não tivesse agido com culpa e nem praticado qualquer ilícito.

O risco administrativo dos prejuízos causados por atos lícitos da Administração deve ser suportado pela sociedade, e não pelo funcionalismo. O funcionário obrigado a reembolsar a indenização paga pelo Estado é aquele que agiu com desídia, que foi o culpado por um dano, causado a um terceiro, dano que poderia ter sido evitado se ele tivesse atuado corretamente, pois, nessa hipótese, não se justifica a imposição do ônus, em última instância, aos cofres públicos.

⁵ A prestação de serviços públicos envolve necessariamente riscos aos usuários do serviço e a terceiros. Como essa prestação, por pessoas jurídicas de direito privado, é sempre remunerada, o legislador constituinte entendeu apropriado estender-lhes a teoria do risco, sujeitando-as à responsabilidade civil objetiva. Trata-se de ônus da atividade, que o empresário deve levar em consideração quando do cálculo de sua remuneração.

⁶ AZEVEDO, Álvaro Villaça. Teoria geral das obrigações. 5. ed. Revista dos Tribunais, 1990. p. 273.

⁷ BITTAR, Carlos Alberto. Responsabilidade civil do Estado. Estudos em Homenagem ao Professor Sílvio Rodrigues. Saraiva, 1989. p. 55.

⁸ ALTERINI, Atilio A. *Lesión al crédito y responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, Abeledo-perrot, 1990. p. 127.

⁹ STF. 1ª Turma. Recurso Extraordinário nº 109.615-2-RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. *Revista de Direito Renovar*, n. 6, p. 99.

Assim, podemos resumir a questão, sem medo de errar, afirmando que, perante terceiros, a Administração está sujeita à responsabilidade civil objetiva, tendo direito à ação regressiva, contra o funcionário causador do dano, apenas na modalidade subjetiva.

3. Da denunciação da lide

A denunciação da lide, por sua vez, é modalidade de intervenção de terceiros consagrada no Código de Processo Civil vigente e que permite à parte ressarcir-se, nos próprios autos, de eventuais prejuízos numa demanda judicial.

Na definição de Moacyr Amaral Santos, a “denunciação da lide é o ato pelo qual o autor ou o réu chamam a juízo terceira pessoa, que seja garante do seu direito, a fim de resguardá-lo no caso de ser vencido na demanda em que se encontram”¹⁰.

Para Sálvio de Figueiredo Teixeira, “é meio para obter indenização do denunciado, por prejuízo que o denunciante sofrer com a perda da ação”¹¹.

O objetivo principal da denunciação da lide é agilizar a prestação jurisdicional, permitindo que duas relações jurídicas (autor vs. réu e denunciante vs. denunciado) sejam solucionadas num mesmo processo, numa única sentença. Trata-se de instituto intimamente ligado ao princípio da economia processual.

Ocorrendo a denunciação da lide, estabelece-se uma nova relação processual, entre denunciante e denunciado, paralela àquela entre autor e réu. Embora nos mesmo autos, tecnicamente são duas ações diferentes, ainda que conexas.

O inciso III do art. 70 do Código de Processo Civil tem a seguinte redação:

“Art. 70. A denunciação 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”.

A doutrina é francamente dominante no sentido de que, no caso do inciso III, a “obrigatorie-

¹⁰ SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de Direito Processual Civil*. 11. ed. Saraiva, 1987. v. 2, p. 27.

¹¹ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Código de processo civil anotado*. 6. ed. Saraiva, 1996. p. 52.

dade” da denunciação é relativa, ou seja, a sua falta impede o regresso nos mesmos autos da demanda originária, mas não acarreta a perda do direito regressivo¹².

A hipótese do inciso III do art. 70 é muito freqüente no foro, sendo comum a propositura de uma ação indenizatória contra um réu que formula, por sua vez, a denunciação da lide a um terceiro que esteja obrigado a reembolsar-lhe o prejuízo regressivamente (por exemplo, uma companhia de seguros obrigada contratualmente ao reembolso)¹³.

Ora, como a própria Constituição ressalva às pessoas jurídicas de direito público a ação regressiva contra o funcionário culpado pelo prejuízo causado a terceiros, em princípio, a hipótese enquadrar-se-ia no inciso III do art. 70 do Código de Processo Civil (obrigação legal ou contratual de indenização regressiva), cabendo a denunciação da lide. Mas a questão não é tão simples.

Na interpretação do dispositivo legal citado acima, a corrente majoritária pendente no sentido de restringir a admissibilidade da denunciação da lide para os casos de ação regressiva automática, de reembolso independente de indagações. Assim, seria cabível apenas nos casos da chamada garantia própria, afastada a sua possibilidade nas situações de garantia imprópria.

A admitir-se a denunciação em qualquer tipo de ação regressiva, o prejudicado acabaria sendo o terceiro litigante, pois a demanda secundária, com provas e contraditório diversos da demanda principal, acabaria retardando demasiadamente o desfecho do caso. A celeridade processual, maior razão de ser do instituto da denunciação da lide, acabaria sendo prejudicada por esse seu emprego alargado.

Theotônio Negrão, citando farta jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, anota que “não é possível introduzir nos autos uma nova demanda, com prova pericial e testemunhal, entre denunciante e denunciado”¹⁴.

¹² BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao código de processo civil*. 10. ed. Forense, 1998. p. 253-4. Nessa última edição, o autor reviu a sua posição anterior, aderindo à doutrina majoritária. A perda do direito só ocorre no caso do inciso I, na hipótese de evicção.

¹³ Sobre a denunciação da lide à seguradora, ver Barbi, op. cit., p. 254.

¹⁴ NEGRÃO, Theotônio. *Código de processo civil*. 29. ed. Saraiva, 1998. p. 134, nota 11b ao art. 70.

Em resumo, não será possível, na denúncia da lide, afastar-se da ação proposta em primeiro lugar, não devendo ser admitida a introdução de qualquer fundamento novo no processo que exija dilação probatória diversa daquela necessária para o deslinde da ação original. Ou como coloca Vicente Greco Filho:

“Parece-nos que a solução se encontra em admitir, apenas, a denúncia da lide nos casos de ação de garantia, não a admitindo para os casos de simples ação de regresso, isto é, a figura só será admissível quando, por força da lei ou do contrato, o denunciado for obrigado a garantir o resultado da demanda, ou seja, a perda da primeira ação, *automaticamente*, gera a responsabilidade do garante.

Em outras palavras, não é permitida, na denúncia, a intromissão de fundamento jurídico novo, ausente na demanda originária, que não seja responsabilidade direta decorrente da lei e do contrato”¹⁵.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é tranqüila em aceitar a limitação à introdução do fundamento novo, como se pode ver de diversos arestos, dos quais se tem uma pequena seleção abaixo:

“Intervenção de Terceiro. Denúncia da lide. Descabimento. Denunciado que não figura na relação jurídica originária com obrigação de garantir o denunciante. Impossibilidade de conter a petição fundamento jurídico novo, ausente na demanda primitiva, que não seja a responsabilidade direta decorrente da lei e do contrato”¹⁶.

“Em relação à exegese do art. 70, III, CPC, melhor se recomenda a corrente que não permite a denúncia nos casos de alegado direito de regresso cujo reconhecimento requeira análise de fundamento novo não constante na lide originária”¹⁷.

“Não se defere denúncia da lide que introduzir na demanda fundamento novo”¹⁸.

¹⁵ GRECO FILHO, Vicente. *Da intervenção de terceiros*. 3. ed. Saraiva, 1991. p. 91.

¹⁶ STF. 2ª Turma. Recurso Extraordinário nº 114.332-1-PR. Relator: Ministro Francisco Rezek, RT, n. 631, p.255.

¹⁷ STJ. 4ª Turma. Recurso Especial nº 49.418-4-SP. Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo. DJU, p. 19.572, 8 ago. 1994.

¹⁸ STJ. 4ª Turma. Recurso Especial nº 65.007-MA. Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. DJU,

“Inadmissível é a denúncia da lide nos casos de alegado direito de regresso, cujo reconhecimento importe em análise de fundamento novo não constante da demanda originária”¹⁹.

Cabe indagar, portanto, se a denúncia da lide ao funcionário, na ação indenizatória movida contra o Estado, implica introdução de fundamento novo, ausente na demanda originária. Em caso positivo, será, em princípio, necessário reconhecer-se o descabimento de tal denúncia.

4. A ação regressiva contra o funcionário e a denúncia da lide

Como se viu, mesmo que seja tida como admissível a denúncia da lide ao funcionário, a sua falta não acarretará a perda do direito regressivo da pessoa jurídica de direito público acionada pelo terceiro lesado.

Aliás, há casos em que, *ex vi legis*, nenhuma denúncia é cabível, *a priori*, mesmo se tratando de regresso automático. Assim é nas hipóteses de procedimento sumário (CPC, art. 280, I), que é obrigatório em ações de ressarcimento por danos em prédios (CPC, art. 275, II, “c”) ou decorrentes de acidentes de veículos (CPC, art. 275, II, “d”), por exemplo. Também não é cabível a denúncia nas ações cautelares ou de execução²⁰, e tampouco na ação monitoria ou em procedimentos especiais.

Assim, a discussão cabe, essencialmente, nas ações de indenização pelo procedimento ordinário.

Parte significativa da doutrina entende que a denúncia da lide ao funcionário, pela pessoa jurídica de direito público, é descabida, por envolver a introdução de fundamento novo ausente da demanda originária. Com efeito, se a ação do lesado contra o Estado é fundada na responsabilidade civil objetiva, a demanda regressiva, fundada na responsabilidade subjetiva, envolverá elementos relativos à culpa e à ilicitude da atuação do funcionário, que são irrelevantes para a ação principal²¹.

p. 40.896, 27 nov. 1995.

¹⁹ STJ. 4ª Turma. Recurso Especial nº 74.520-SP. Relator: Ministro Barros Monteiro. DJU, p. 12.577, 22 abr. 1996.

²⁰ TEIXEIRA, op. cit.,

²¹ Nesse sentido, por exemplo: MEIRELLES, op. cit., p. 557; NERY JÚNIOR, Nelson, NERY, Rosa

A opinião de Vicente Greco Filho é incisiva e dá os argumentos favoráveis a essa corrente:

“Ao prejudicado que demanda contra o Estado não interessam a culpa ou o dolo do servidor, porque nossa Constituição adotou a teoria do risco administrativo quanto à responsabilidade civil da administração pública. Ora, porque não lhe interessam o dolo ou culpa do funcionário *não* servem como de fundamento jurídico para a demanda de reparação do dano. Como, portanto, admitir que numa simples petição, que pede a citação, numa demanda implícita, se responsabilize o funcionário que tem o direito de responder segundo as regras do contraditório ao fundamento jurídico que só aparece agora, o dolo ou a culpa?”

(...)

Especificamente no que se refere ao direito de regresso do Estado contra o funcionário, Hely Lopes Meirelles endossa nossa tese e expressamente afirma não ser possível o chamamento do agente causador do dano na ação de indenização que o particular intentar contra a administração para haver os prejuízos sofridos, uma vez que o fundamento dessa causa é diverso do da ação regressiva²².

A jurisprudência brasileira dominante, tradicionalmente, endossou a tese do descabimento da denúncia da lide ao funcionário na ação de responsabilidade civil do Estado. Essa era a posição do Supremo Tribunal Federal, resumida no seguinte julgado:

“1) *Constitucional*. Responsabilidade Civil do Estado. Seus pressupostos. 2) *Processo Civil*. A ação de indenização, fundada em responsabilidade objetiva do Estado, por ato de funcionário (Constituição, art. 107 e parágrafo único), não comporta obrigatória denúncia a este, na forma do art. 70, III, do Cód. Proc. Civil, para apuração da culpa, desnecessária à satisfação do prejudicado²³.”

Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. 3. ed. Revista dos Tribunais, 1997. p. 352, citando farta jurisprudência; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. Malheiros, 1995. p. 598.

²² GRECO FILHO, op. cit., p. 93.

²³ STF. 2ª Turma. Recurso Extraordinário nº 93.880-RJ, Relator: Ministro Décio Miranda. *RTJ*,

Há diversas decisões de Tribunais Estaduais nessa mesma direção, como se verifica dos seguintes exemplos, ambos já na vigência da Constituição de 1988:

“Intervenção de Terceiros. Denúnciação da lide. Ato praticado por agente público no exercício de suas funções. Dano causado a terceiro. Denúnciação do servidor público. Inadmissibilidade. Responsabilidade objetiva da Fazenda Pública, cabendo a esta o direito de regresso. Artigo 37, § 6º da Constituição da República. Recurso parcialmente provido²⁴.”

“Processual Civil Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado por atos atribuídos a agente seu. Denúnciação à lide. Descabimento.

Sendo de natureza objetiva a responsabilidade do ente público, não é de ser o servidor denunciado à lide por fundamento diverso (culpa), a frustrar a finalidade do instituto, associado à célere prestação jurisdicional²⁵.”

Essa jurisprudência parece correta, por dar ao instituto processual da denúncia da lide a sua interpretação adequada. Não obstante, há opiniões em sentido diverso.

Em primeiro lugar, deve ser considerada a hipótese na qual a *causa petendi* invocada na petição inicial seja a atuação culposa (culpa em sentido amplo) do Estado e de seu funcionário. Em tal situação, a denúncia da lide não introduzirá qualquer fundamento novo na demanda, e será, em princípio, cabível.

Com efeito, embora a responsabilidade civil da Administração se revista de caráter objetivo, nada impede que o lesado, ao ajuizar o seu pedido indenizatório, faça-o com base na responsabilidade subjetiva, se estiver caracterizada a atuação culposa do ente estatal responsável. Em assim fazendo, estará abrindo ao Estado a oportunidade de efetuar a denúncia da lide ao(s) servidor(es) que tenha(m) praticado os atos em questão.

n. 100 p. 1.352 (a referência é feita à Constituição de 1969). Na mesma linha, a título de exemplo, pode ser citado o RE nº 95.091-RJ. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. *RTJ*, n. 106 p. 1.054.

²⁴ TJSP. 2ª Câmara. Cív. Agravo de Instrumento nº 120.427-1. Relator: Des. César Peluso. *RJTJESP*, n. 122 p. 304.

²⁵ TJRJ. 7ª Câmara. Cív. Agravo de Instrumento nº 35/97. Relator: Des. Luiz Roldão F. Gomes. *DOERJ*, p. 190, 11 set. 1997.

Ocorre que há também significativas opiniões admitindo a denunciação qualquer que seja a *causa petendi* da ação movida pelo terceiro prejudicado contra a Administração. Nesse sentido, destaca-se a posição de Humberto Theodoro Júnior, para quem a denunciação, nessa hipótese, em nada agrava a situação do autor, e, se for requerida, não poderá ser indeferida²⁶.

Embora até pouco fosse minoritária, essa linha de entendimento vem sendo prestigiada pelas decisões mais recentes do Superior Tribunal de Justiça, inclusive sob o argumento da economia processual do ponto de vista da Administração (em oposição à celeridade do ponto de vista do autor), pois o réu não terá de promover uma nova ação para obter o ressarcimento da indenização que tiver de pagar ao particular.

Na esteira dessa mudança de posicionamento da jurisprudência, podemos citar dois acórdãos, um de cada uma das Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça:

“A denunciação da lide contra servidor público autor do ato ilícito discutido em ação de responsabilidade civil proposta contra o Poder Público, se por este requerida, não pode ser indeferida pelo juízo. A adoção desse sistema de fixação de tal relacionamento processual visa homenagear o princípio da economia processual, evitando-se uma nova demanda. Efeitos da ação regressiva. Recurso provido”²⁷.

“Responsabilidade Civil. Servidor Público. Denunciação à lide. Artigo 70, III, do CPC. Nada impede que a Administração Pública denuncie à lide, na qualidade de terceiro, o seu funcionário na forma estabelecida no artigo 70, inciso III do CPC. Recurso especial conhecido e provido”²⁸.

Diante dessa situação, é lícito concluir que, embora minoritária na doutrina, e rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, a admissão desse

tipo de denunciação da lide passou a ser acatada pelas decisões mais recentes do Superior Tribunal de Justiça, o que indica uma tendência de modificação na interpretação do art. 70, III, do Código de Processo Civil.

Embora respeitável a tendência mais recente, não concordamos com a mesma, por implicar excessivo alargamento do instituto da denunciação da lide, prejudicando os autores das demandas em benefício dos réus, o que não parece ser de boa política, especialmente num momento em que tanto se reclama da morosidade do Judiciário. Ademais, trata-se de interpretação, a nosso ver, menos técnica do que a contrária, pelos motivos já expostos acima.

Outra questão interessante, por fim, é quanto à aceitação da denunciação nas hipóteses em que a Administração, em sua contestação, nega a prática do ato danoso por parte de seu funcionário, mas mesmo assim formula a denunciação da lide.

Independentemente da opinião quanto ao cabimento da denunciação (em tese), ela será sempre inadmissível quando for logicamente incompatível com as razões da contestação. Ora, se o Estado nega a prática do ato, ou defende a sua licitude, não será coerente pretender exercer um direito de regresso contra o funcionário que ele mesmo isentou de qualquer responsabilidade no evento danoso.

A manifestação de Rui Stoco nos parece perfeita, quando afirma que

“será incoerente negar, *a priori*, a culpa do preposto e, mesmo assim, buscar sua integração à lide justamente para assegurar o direito de regresso contra ele”²⁹.

Como a denunciação da lide se caracteriza como uma nova ação, entre denunciante e denunciado, o pedido de citação nessas condições será forçosamente inepto, merecendo o indeferimento, pois da narração dos fatos não decorrerá logicamente a conclusão (CPC, art. 295, I e parágrafo único, II).

Também há jurisprudência sobre o tema, como se vê do seguinte acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

“Intervenção de Terceiro. Denunciação da lide. Ação de Indenização contra a Fazenda Pública.

²⁹ STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. Revista dos Tribunais, 1994. p. 442.

²⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 10. ed. Forense, 1993. p. 127-8.

²⁷ STJ. 1ª T. Recurso Especial nº 95.368-SP. Relator: Ministro José Delgado. *DJU*, p. 44.489, 18 nov. 1996.

²⁸ STJ. 2ª T. Recurso Especial nº 15.614-0-SP. Relator: Ministro José de Jesus Filho. *RSTJ*, n. 62 p. 216.

Se a própria ré expressamente afasta a responsabilidade, no evento, dos seus servidores, não se justifica a denúncia da lide destes, pois a participação no processo em tal caso, conforme se extrai do texto constitucional, pressupõe a prática, pelo agente, de ato culposo ou doloso³⁰.

Não obstante, noutro aresto mais recente, da mesma 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, decidiu-se, por maioria, que a denúncia da lide ao funcionário seria cabível mesmo que não lhe fosse desde logo atribuída a culpa pelo dano, nos seguintes termos:

“Na ação reparatória, pode a entidade pública promover a denúncia da lide ao seu preposto, sem a necessidade de atribuir-lhe, desde logo, a culpa pela ocorrência”³¹.

Mais uma vez se verifica a tendência recente de ampliar excessivamente o cabimento da denúncia da lide ao servidor, nessa hipótese, contrariamente a inúmeros princípios processuais. Com efeito, essa forma de denúncia, como se viu, é tecnicamente inepta.

A contrario sensu, porém, entendemos que, se a Administração desde logo admitir a culpa de seu preposto, e o caso comportar a denúncia (ação fundada em culpa), a mesma poderá ser aceita³².

Por último, deve ser lembrada a situação das pessoas de direito público que estejam sujeitas a leis específicas quanto ao exercício do direito de regresso frente aos seus servidores.

Nessa situação encontra-se, sobretudo, a União, cuja ação regressiva está disciplinada na Lei nº 4.619/65. O art. 2º desse diploma legal estabelece que a ação regressiva da União contra seus funcionários será ajuizada dentro de sessenta dias da data em que transitar em julgado a condenação imposta à Fazenda.

Assim, por expressa norma de lei, a União não poderá fazer a denúncia da lide, pois o seu direito regressivo só pode ser exercido a partir do trânsito em julgado de sua condena-

ção. Há decisões nesse sentido, como uma do antigo Tribunal Federal de Recursos:

“Não há denúncia da lide ao funcionário causador do dano na ação que o lesado promove contra a pessoa de Direito Público. A Constituição determina que a responsabilização por dolo ou culpa do servidor se faça por ação regressiva, observada a Lei nº 4.619, de 1965”³³.

Assim, tratando-se de servidor da União, um dos requisitos para o ajuizamento da ação regressiva é a própria condenação prévia da Administração³⁴.

Há outras leis com regras semelhantes, em vários Estados e Municípios, como lembra Milton Flaks, sempre com o objetivo de preservar o servidor público das despesas inerentes à sua defesa judicial, “pelo menos até que se concretize, de forma definitiva, o prejuízo ao erário”³⁵. Também se preserva a própria Administração, que, no caso de improcedência da ação indenizatória, não terá de arcar com a sucumbência, na ação regressiva, em favor do servidor.

Assim, finalizando, também será incabível a denúncia da lide, qualquer que seja o procedimento ou a *causa petendi*, sempre que uma lei específica regule a ação regressiva da pessoa jurídica de direito público, de modo a só admiti-la depois de transitada em julgado a condenação na indenização pleiteada na demanda originária, como é o caso com a União.

5. Conclusões

De todo o exposto acima, resume-se que: (i) atualmente, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, no direito brasileiro, é de natureza objetiva; (ii) a ação regressiva contra o funcionário causador do dano ao terceiro é de cunho subjetivo; (iii) a denúncia da lide ao funcionário, pelo Estado-réu em demanda indenizatória, costuma implicar a introdução de fundamento novo ausente da demanda originária, e em princípio deve ser indeferida; (iv) quando a ação indenizatória originária for fundada em culpa, a demanda regressiva será admissível mediante a denúncia da lide, pois os fundamentos de ambas as ações

³⁰ STJ. 2ª T. Recurso Especial nº 89.507-SP. Relator: Ministro Pádua Ribeiro. *Adv-Coad Jurisprudência*, ementa 80216, p. 653, 1997.

³¹ STJ. 2ª T. Recurso Especial nº 44.503-SP. Relator: Ministro Hélio Mosimann. *DJU*, p. 76. 16 mar. 1998.

³² STOCO, op. cit.,

³³ Apelação nº 41.953... apud PAULA, Alexandre de. *O processo civil à luz da jurisprudência*. Forense, 1982. v. 1, nº 2.072. p. 484.

³⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 557.

³⁵ FLAKS, Milton. *Denúnciação da lide*. Forense, 1984. p. 175.

serão os mesmos; (v) a denúncia deve ser indeferida quando o Estado-réu negar a culpa do seu funcionário, ou a própria prática do ato danoso, por incompatibilidade lógica entre a denúncia e a contestação; (vi) também deverá ser indeferida a denúncia se houver lei específica impedindo a denúncia (como no caso do procedimento sumário) ou vinculando a ação regressiva da Administração à sua prévia condenação transitada em julgado (como ocorre com a União).

As afirmações acima correspondem à opinião do autor, com base nos argumentos expostos ao longo do texto, tendo em vista as disposições legais, a doutrina e a jurisprudência. De qualquer maneira, cumpre deixar registrado que as decisões mais recentes do Superior Tribunal de Justiça têm sido bastante tolerantes com a Administração, na medida em que vêm admitindo a denúncia da lide em casos nos quais, segundo a estrita técnica processual, ela seria incabível.