

A FAZENDA PÚBLICA E A DENUNCIÇÃO DA LIDE EM FACE DO DANO MORAL

AMAURY JOSÉ SOARES

Advogado da União na Procuradoria da União no Paraná

Sumário: I – Introdução; II – Hipótese abstratíssima; III – Definição objetiva; IV – A posição jurisprudencial acerca da matéria; V – A doutrina contrária à denúncia da lide; VI – A doutrina favorável à denúncia da lide; VII – Questões processuais periféricas; VIII – Devido processo legal; IX – Conclusão

I. Introdução

O Estado moderno é muito amplo em atividades e expectativas populares.

No século passado, o Presidente Washington Luiz (1926/30) dizia:

“governar é abrir estradas e a questão social é um caso de polícia.”

O laconismo desta frase resumia a simplicidade dos governos de outrora, que pouco se assemelham aos atuais, de quem o povo espera múltiplas ações, na área social, econômica, tecnológica etc. Já não basta abrir estradas e assegurar a defesa externa, pois espera-se, além destas providências, novas e eficientes vias de comunicação, solução rápida às enfermidades, segurança em sentido amplo, o que demanda sérias intervenções no campo social...

Para tanto, o Estado abre inúmeros postos de atendimento, onde

as pessoas procuram informações e soluções para seus problemas.

Este atendimento alcança os nacionais – mesmo fora do país, nas embaixadas e consulados, bem como os estrangeiros, que procuram repartições diplomáticas, passam pelas aduanas e fazem inspeção alfandegária de ingresso, ou simplesmente transitam pelo território nacional, posto que a globalização fez surgir cidadãos multinacionais como Charles Chaplin que se dizia *citizen of the world*.

Aí ocorre a possibilidade de gerar um descontentamento ou aborrecimento ao cidadão, quando se confronta com servidores indiferentes aos problemas que lhes são relatados, despreparados para a função pública ou eventualmente agressivos etc.

II. Hipótese abstratíssima

Por que abstratíssima? Pelo fato de toda hipótese ser uma abstração,

dou um exemplo factível na administração direta ou indireta, em todos os níveis de atuação política do Estado. *Com este exemplo, analiso apenas o dano moral decorrente de uma ação ou omissão momentânea do servidor perante o administrado*, posto que o dano material requer outros elementos – tema para outra pesquisa.

Vamos imaginar que o cidadão procure um serviço público e se depare com um funcionário que não se encontre em um de seus melhores dias, e, do outro lado da mesa, balcão ou guichê, demonstre uma idiossincrasia qualquer de ordem étnica, religiosa, cultural, política ou mesmo desportiva; *verbi gratia*, a mesa do servidor porta a bandeira de um time, quando o atendido se identifica com a camisa do rival.

Por uma circunstância adversa, o cidadão pensa que foi discriminado em razão de sua condição pessoal, quando de fato, não havia outra solução que o funcionário público pudesse aplicar ao caso concreto.

Contrariado, o cidadão se depara com uma chance potencial de fazer fortuna, procurando saquear os cofres públicos em compensação a todos os infortúnios de sua existência.

Dirá que sofreu dano moral fazendo alegações de racismo,

vingança, perseguição política, religiosa ou decorrente de sua opção sexual.

Em muitas destas ocasiões, a retórica e a desfaçatez não têm limites, quando se confundem o fim de tirar proveito econômico da situação com o meio de obtê-lo: às custas da desgraça alheia – chamuscando a reputação do servidor público.

De uma situação banal, absolutamente corriqueira na relação Estado/cidadão, pode surgir uma ação tendente a causar enorme prejuízo ao Erário, a ruína do servidor que o atendeu, a ruptura de conceitos que levaram anos para serem estabelecidos etc.

E a solução deste imbróglio caberá ao advogado do Estado – aqui definido com a amplitude da CF/88

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Na leitura da petição inicial, este defensor da coisa pública já percebe que a versão dos fatos é fantasiosa, distorcida, incrível...

Quando passa à sinopse de sua defesa, depara-se com a exigência inexorável da *denúnciação da lide do funcionário relacionado ao fato*.

O procurador observa a jurisprudência e conclui que terá uma árdua missão pela frente.

Então, eis o objetivo deste trabalho: construir argumentos consistentes para viabilizar a *denúnciação da lide* daquele que provavelmente causou o dano ao cidadão.

III. Definição objetiva

Adotamos como ponto de partida para o nosso estudo, a admirável obra do Min. Athos Gusmão Carneiro, *Intervenção de Terceiros*, Ed. Saraiva, cuja 9ª edição traz na fl. 55 o seguinte comentário e esquema:

“Mediante o instituto da *denúnciação da lide*, uma das partes (mais freqüentemente o réu), como ‘denunciante’, *promove no mesmo processo uma ação regressiva contra terceiro* – o ‘denunciado’.

Citado, o terceiro torna-se réu na *ação de denúnciação*.

A denúnciação pressupõe necessariamente que o denunciante tenha uma *pretensão própria* (um crédito de reembolso) contra o denunciado, pretensão que fará valer caso venha, ele denunciante, a sucumbir na *ação principal*.”



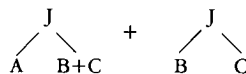
A – autor;

B – réu na ação principal, e autor (denunciante) na ação regressiva;

C – terceiro, chamado ao processo como réu na ação regressiva;

Inobstante a obviedade deste ensinamento, os advogados do Estado (*lato sensu*) se deparam com inúmeras dificuldades para consumir a denúnciação da lide, e com isso possibilitar a solução de duas lides na mesma sentença, posto que, conforme a obra citada, fl. 53:

“... o denunciado, além de réu na ação regressiva, torna-se litisconsorte do denunciante na ação principal. Realmente, ao denunciado assiste interesse em que o denunciante saia vitorioso na causa principal, pois destarte resultará improcedente a ação regressiva. O completo esquema gráfico, na denúnciação pelo réu, será, então, o seguinte:”



Nos vários anos que dediquei à advocacia pública, encontrei uma resistência quase *contumaz* dos magistrados em deferir o processamento da denúnciação da lide, sob o fundamento de que causa tumulto processual e dificulta o direito do cidadão à jurisdição rápida e eficaz.

Mas, *data venia*, tal motivação não pode mais prosperar, posto que, no cerne desta questão, existe um conflito de direitos fundamentais, apto a merecer uma formulação teórica, ora proposta.

IV. A posição jurisprudencial acerca da matéria

Os códigos comentados trazem argumentos para ambas as posições, mas ainda prevalecem os contrários à aceitação da denúncia da lide na hipótese do CPC – art. 70, III – *àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.*

A causa desta predominância está no fato de alguns dos acórdãos publicados serem antigos, sem refletir as decisões mais recentes acerca da matéria.

O autor pode denunciar o funcionário na peça inicial, mas obviamente esta faculdade nem sempre lhe convém:

- O Estado tem liquidez assegurada nos tributos, dando-lhe certeza de que um dia recebe o precatório, enquanto o servidor poderá estar insolvente na execução da sentença;
- parte da premissa de que o Estado terá uma defesa ineficiente (causa de tantos descabros) enquanto o servidor pode fazer auto-defesa e manejar reconvenção;
- afeta a questão da competência, pois, contra a União, a ação terá trâmite

na Justiça Federal; se denuncia o servidor, pode deparar-se com o deslocamento de foro pela conclusão de que o litígio está entre particulares, excluindo-se o ente público;

- na ação contra o Estado, basta provar o fato e o dano; com a presença do servidor na lide fica mais fácil ao Estado provar uma causa lícita ou isenta de culpa ou dolo de seu preposto;
- o denunciado pode demonstrar a licitude de seu comportamento e, no mesmo contexto, que o autor agiu de modo temerário, provocando o desentendimento;
- retarda a solução da lide, pois a causa será mais complexa e a instrução probatória mais ampla.

Mesmo assim, podemos enumerar razões favoráveis à denúncia pelo autor ou o deferimento pelo Juiz, diante da resposta do Réu:

- possibilidade de conciliação entre autor e Denunciado, impossível em relação à Fazenda Pública; muitas vezes, o autor quer apenas uma satisfação moral ao seu descontenta-

mento – algo que se resolve pelo espírito conciliador de alguns juízes ao recomendar e homologar um acordo solucionando o mal-entendido;

- solução que melhor atende aos princípios da celeridade e economia processual;
- coaduna com o princípio da eventualidade, pois o Estado pode suscitar teses alternativas: negar enfaticamente o fato, mas, sendo admitida sua ocorrência, o juiz deve avaliar por inteiro a relação de causalidade;
- soluciona duas lides em uma e assim garante a paz social;
- realiza por inteiro o devido processo legal – adiante esmiuçado.

V. A doutrina contrária à denunciação à lide

Na linha contrária à denunciação do servidor, temos especialmente a obra de Rui Stocco, *Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial*, Ed. RT, 3ª edição, p. 646-650, onde cita os textos abaixo sintetizados:

Hely Lopes Meirelles – o inciso III do art. 70/CPC não alcança os servidores pelo fato da Constituição (provavelmente a de 1969 – pois o

D.A.B. citado é de 1975) estabelecer a responsabilidade exclusiva e objetiva da Administração perante a vítima e porque o agente causador não pode ser compelido a discutir culpa e porque o autor não pode ser obrigado a litigar com o funcionário que a Constituição exclui da demanda.

Arruda Alvim – Se o Estado acionado vier a denunciar a lide ao funcionário, há de alegar sempre a culpa ou dolo deste; caso contrário, faltarão possibilidade jurídica à ação regressiva.

Youssef Said Cahali – Em realidade, a denunciação do funcionário implica necessariamente a confissão da responsabilidade civil do Estado pela denunciante, na medida em que se resolve no reconhecimento expresso do dolo ou culpa de seu servidor, como fundamento da denúncia.

Weida Zancaner – o administrador deve acionar a Administração e não o funcionário, pois o funcionário só responde frente à Administração quando tiver agido com dolo ou culpa.

Antonio de Pádua Ferraz Nogueira – a denunciação da lide é *inadmissível*, de regra nas ações para ressarcimento de danos causados a terceiros pela Administração, quando esta entender não ter o funcionário agido com dolo ou culpa. Confessando a Administração a culpa (exclusiva ou recíproca) ou o dolo de seu funcionário, ao contestar a ação de ressarcimento de danos por este causado, torna-se obrigatória a denunciação da lide.

Stocco conclui que:

... nas ações em que se invoca a responsabilidade objetiva do Estado, não cabe a denúncia do preposto ou servidor à lide, por implicar isso insuportável *contraditio in terminis*, a não ser que a Administração reconheça expressamente a culpa (*lato sensu*) de seu funcionário. Isto por duas razões fundamentais: A uma porque 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. É de todo cediço que, nos termos do art. 37, § 6º da CF/88, o direito de regresso do Poder Público contra o responsável (servidor) só é possível nos casos de dolo ou culpa. Se a Fazenda Pública nega esse pressuposto, a que título pretende responsabilizá-lo? A duas, porque, angularizada a ação, não mais se poderá inová-la, de modo que se torna injurídico em ação fundada no risco administrativo (responsabilidade objetiva), buscar discutir a responsabilidade subjetiva. Estar-se-ia incluindo um fundamento novo na causa que é vedado em sede de denúncia, como sustenta a doutrina dominante.

Prosseguindo sua análise, Stocco cita a lição de Lúcia Valle Figueiredo em conferência proferida em Curitiba, assim se expressando:

“Realmente, entendo que a denúncia da lide seria danosa para o terceiro que está a pleitear indenização do Estado. Com efeito, a

responsabilidade do Estado é objetiva e, na verdade, se houvesse denúncia, teríamos duas lides no bojo de um único processo. É dizer: teríamos a relação entre o Estado e administrado, que apenas deverá provar a relação de causalidade entre o dano e o causador do dano, e teríamos a relação do Estado e funcionário para aprovar o dolo ou culpa deste último. Não me convence, de forma alguma, o argumento do art. 70, inc. III, do CPC, porque aquele artigo refere-se exclusivamente ao garante. Não é o caso, a meu ver, do funcionário que vai responder perante o Estado. Há artigo muito interessante do Dr. Vicente Greco Filho, afirmando exatamente que ‘a denúncia da lide não se justifica, nessas hipóteses, até porque não existe, propriamente garante’. Não é, pois, hipótese, do Código de Processo Civil. Ademais, se assim não fosse, se a Constituição dispõe enfaticamente, que a responsabilidade é do Estado, devendo o funcionário responder apenas por culpa ou dolo, é claro que não se poria o art. 70, III do Código de Processo Civil’ (...)

A obra citada traz jurisprudência para a possibilidade ou não da denúncia à lide.

Data venia, ousou discordar parcialmente da doutrina transcrita, ou pelo menos alinhar uma argumentação apropriada para a defesa do Estado, nas ações que demandam apenas danos morais, decorrentes de uma conduta pessoal do servidor, juridicamente inadequada segundo a valoração do demandante.

Na prática administrativa, o cidadão potencialmente ferido pela conduta funcional inadequada dispõe do direito de representação apto a desencadear uma sucessão de sanções ao servidor desidioso no dever de prestar bom atendimento.

Aliás, as repartições públicas estão se preocupando mais com a qualidade dos serviços, criando corregedorias e ouvidorias, disponibilizando formulários, telefones 0800 e páginas de Internet para que os usuários possam formular consultas, sugestões e reclamações.

Esta mudança de conceitos é ditada pela nova ordem social e política, movida por fatores exógenos, como a globalização, e endógenos como a CF/88, a ampliação do alcance da cidadania, o advento do CDC, o resultado das urnas, que tende a consagrar administrações eficientes e defenestrar as que não atendam ao *princípio da eficiência* inserido pela EC 19/98.

Em síntese, este *princípio* sinaliza a mudança do modelo burocrático para o gerencial, dando foro constitucional à doutrina que visualiza o cidadão como cliente de produtos e serviços prestados pelo Estado.

A experiência demonstra que a representação e o recurso hierárquico muitas vezes bastam para reparar uma situação injusta e adversa ao cidadão. Podemos cogitar inúmeras situações e soluções,

tais como: um usuário de serviços médicos que encontre alguma animosidade de seu terapeuta, poderia dirigir-se ao chefe da unidade e fazer reclamação direta solicitando atendimento por outro profissional. Um cidadão hostilizado por um policial, pode dirigir sua queixa à respectiva corregedoria ou ao Ministério Público.

Preferindo resolver a situação mediante reclamação, no plano federal o cidadão poderá invocar a Lei de Processo Administrativo, n. 9.784/99, donde se extrai:

DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I – ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Contudo, diante da má-fé que, não raro, orienta estas demandas, o direito de representação é exercido apenas como meio para viabilizar o fim de obter uma polpuda indenização por dano moral.

A hostilidade pode consumir delito autônomo como abuso de autoridade, prevaricação ou excesso de exação e ensejar as respectivas sanções, suficientes para consolar, no plano moral, o cidadão maltratado.

Mas o que muitos realmente desejam é saquear o Estado, servindo a cópia da representação como início de prova para a ação civil indenizatória de dano moral.

Diante do fato – muitas vezes sem importância na escala de tolerância do homem mediano, o cidadão postula uma fortuna oculta nas entrelinhas da petição inicial ou dissimulada em um ínfimo valor da causa, sem o menor risco de prejuízo, face ao benefício de assistência judiciária gratuita, que se obtém sem dificuldades.

Em alguns casos em que advoguei, disse e repito que, para o demandante e seu patrono, a demanda tem a aparência de uma aposta lotérica. Sim, pois, se perderem, o prejuízo da produção de

cópias e emolumentos será equivalente ao valor de face do bilhete. Mas, caso ganhem, podem amealhar uma fortuna, sob aparência de legitimidade absoluta, pois, afinal, será com a chancela do Poder Judiciário. Recentemente observamos uma tendência moralizadora em todos os poderes da República, mas, outrora, casos absurdos ensejaram o enriquecimento fácil de algumas pessoas, como a imprensa não se cansa de noticiar...

Diante da petição inicial, o advogado público dispõe de amplas possibilidades, dentre as quais, avaliando a situação com senso de justiça, elaborar um parecer que recomende à respectiva chefia a providência de articular-se com o órgão de origem do servidor que tem seu comportamento questionado (talvez com razão), no sentido de avaliarem conjuntamente a viabilidade de conciliação direta com o servidor, colhendo-lhe um compromisso de mudança de atitude e até, quem sabe, um pedido de desculpas ao cidadão, que, aceito, tende a encerrar a lide de uma forma sensata.

Nos municípios, por exemplo – pela maior proximidade entre administração e administrado, esta providência conciliatória pode ser tomada pelos prefeitos, secretários ou prepostos, no sentido de ouvir o acusado, dar satisfação ao cidadão, evitar a constituição de um pre-

catório, e, acima de tudo, assegurar a construção do Estado Democrático de Direito sob as diretrizes do preâmbulo da Carta Magna.

Neste sentido, recomendo a leitura do artigo *Da Aplicação da Responsabilidade Civil Subjetiva aos Agentes Políticos, nos Casos de Abuso de Autoridade* – Cleber Francisco Alves – Publicada na Revista da Faculdade de Direito da UCP, Vol. 1 – 1999, p. 95, obtida no CD-ROM *Juris Síntese* n. 28.

A providência é oportuna, na medida em que a Administração ou o servidor podem estar distraídos das expectativas de seus clientes, da inconveniência de seus procedimentos, da falta de comodidade de seus serviços aos usuários.

As chefias e o respectivo servidor podem divergir de sua iniciativa, mas, ao redigir as respostas possíveis, o advogado público terá a certeza de que cumpriu e cumpre dignamente sua função essencial à realização da justiça.

Aliás, para que todas estas providências tenham o tempo adequado, acrescenta-se um fundamento para a manutenção do prazo quádruplo à fazenda pública.

VI. A doutrina favorável à denúncia da lide

Na linha favorável à denúncia do servidor, felizmente temos a

memorável obra de Wladimir Passos de Freitas *et* Gilberto Passos de Freitas, *in Abuso de Autoridade*, RT/9ª edição, p. 126:

“É certo que a Administração pode acionar o funcionário (art. 37, § 6º da CF). É indubitável que é obrigatória a denúncia da lide àquele que estiver obrigado a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda (art. 70, III do CPC). Ora, nada vemos que impeça apurar-se, em uma mesma ação, as duas responsabilidades. Uma, da vítima contra a Administração. Outra, desta contra o agente causador do dano.”

E, ainda, a recente jurisprudência, adiante transcrita do *site stj.gov.br*:

Recurso Especial n. 196.321 – PR (98.0087603-0)

Relator: O Senhor Ministro Garcia Vieira

Relator Designado: O Senhor Ministro Demócrito Reinaldo

Recorrente: Estado do Paraná

Recorridos: Priscila Jaqueline Maciel e outro

Repr. por: Maria Aparecida de Almeida Maciel

Advogados: Márcia Dieguez Leuzinger e outros e Hellen Cristina Wolf e outro

EMENTA – PROCESSUAL CIVIL. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE. OBRIGATORIEDADE (Art. 70, III, CÓDIGO DE PROCESSO

CIVIL). Em face de preceito expresso de lei, *a denúncia da lide é obrigatória a todo aquele que estiver forçado pela lei ou por cláusula contratual a indenizar, pela via do regresso, o prejuízo do que perder a demanda. Tornar facultativa a denúncia da lide importa no descumprimento explícito da lei (art. 70, III, CPC) e na afronta ao princípio da economia processual*. Recurso provido. Decisão por maioria de votos.

ACÓRDÃO – Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Garcia Vieira e José Delgado, dar provimento ao recurso, nos termos do voto divergente do Sr. Ministro Demócrito Reinaldo, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Votaram com o Relator para acórdão os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros e Milton Luiz Pereira. Custas, como de lei. Brasília(DF), 23 de fevereiro de 1999. Min. Milton Luiz Pereira, Min. Demócrito Reinaldo Presidente, Relator designado

(DJU, 26.04.99, p. 61)

PROCESSUAL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CONTRA O ESTADO – DENUNCIÇÃO DA LIDE AO AGENTE (CPC Art. 70) – SUPERVENIÊNCIA DE SENTENÇA – IRRELEVÂNCIA –

I – O Estado, quando réu em processo de indenização por dano causado a terceiro, tem direito a denunciar a lide ao agente eventualmente responsável por indenização regressiva.

II – Requerida a denúncia, em tal circunstância, se o juiz a denegar torna-se nulo o processo.

III – A superveniência de sentença condenando o Estado não derroga o direito à denúncia nem purga a nulidade.

(STJ – ED-REsp 109208 – RJ – 1ª Seção – Rel. Min. Humberto Gomes de Barros – DJU 07.02.2000, p. 110)

CPC.70. III PROCESSUAL CIVIL – DENUNCIÇÃO DA LIDE – OBRIGATORIEDADE (Art. 70, III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL) – Em face de preceito expresso de lei, *a denúncia da lide é obrigatória a todo aquele que estiver forçado pela lei ou por cláusula contratual a indenizar, pela via do regresso, o prejuízo do que perder a demanda. Tornar facultativa a denúncia da lide importa no descumprimento explícito da lei (art. 70,*

III, do CPC) e na afronta ao princípio da economia processual. Recurso provido. Decisão por maioria de votos.

(STJ – REsp 196321 – PR – 1ª Turma – Rel. Min. Garcia Vieira – DJU 26.04.1999, p. 61)

PROCESSUAL CIVIL – RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – DIREITO REGRESSIVO – Art. 70, III do CPC – DENUNCIÇÃO DA LIDE DO AGENTE PÚBLICO – POSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL –

1. O estado responde pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Sua responsabilidade é objetiva, independe de dolo ou culpa. O agente público causador do dano, por sua vez, indeniza regressivamente a administração pública.

2. Em virtude do direito de regresso existente entre o estado e o funcionário de seus quadros, *é admissível a denúncia da lide, com arrimo no art. 70, III do CPC, para que o servidor causador do dano integre a relação processual na condição de litisdenunciado.*

3. Recurso especial conhecido e provido. Decisão unânime.

(STJ – REsp 156289 – SP – 1ª Turma – Rel. Min. Demócrito Reinaldo – DJU 02.08.1999, p. 143)

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – DANO CAUSADO A TERCEIROS – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – INDENIZAÇÃO – DIREITO DE REGRESSO – DENUNCIÇÃO DA LIDE – POSSIBILIDADE.

Adotou o direito brasileiro, em sede de responsabilidade civil do Estado, a teoria do risco administrativo, com a possibilidade de o Estado, após indenizar os lesados, acionar regressivamente o agente causador do dano, em caso de dolo ou culpa deste. *É com base no princípio da economia processual que se admite a denúncia da lide do servidor público culpado.*

(Recurso provido. REsp 236837/RS; Recurso Especial(1999/0099288-1) Min. Garcia Vieira –, 1ª Turma)

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – DENUNCIÇÃO DA LIDE – SERVIDOR PÚBLICO – POSSIBILIDADE.

Em Nome da Celeridade e da Economia Processual, *admite-se e se recomenda que o servidor público, causador do acidente, integre, desde logo, a relação processual.* Entretanto, o indeferimento da denúncia da lide não justifica a anulação do processo. Recurso Improvido. RESP 165411/ES

(1998/0013775-0 – Min. Garcia Vieira –, 1ª Turma).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRA O PODER PÚBLICO. ATO ILÍCITO PRATICADO POR AGENTE PÚBLICO. DENUNCIÇÃO DA LIDE. IMPOSSIBILIDADE DE SER INDEFERIDA.

1 – A denúncia 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.

2 – 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 RESP 95368/SP; Recurso Especial (1996/0029929-3) Min. José Delgado – 1ª Turma).

VII. Questões processuais periféricas

Em um processo desta natureza – tratando-se apenas de dano moral, por uma ação ou omissão atribuída diretamente a um agente público – agindo *nessa qualidade* (em perfeita subsunção ao art. 37, § 6º da CF/88), a causa de pedir decorre de sua conduta que deve ser amplamente debatida perante o juízo.

Logo, seu depoimento será inexorável, como parte, terceiro interessado ou testemunha.

O bom senso recomenda sua participação como parte, pelo efeito da denúncia. Aí poderá exercer a ampla defesa com todos os recursos inerentes.

O autor tende a resistir à denúncia, pois aí será possível a discussão da culpa ou dolo, que a doutrina conservadora reluta em admitir, sob o argumento de que a responsabilidade é objetiva.

Então o funcionário pode ingressar como assistente, colaborando com o ente público no sentido de refutar os fatos, produzir provas, peticionar e recorrer conforme seus interesses, evitando e prevenindo a potencial ação regressiva.

Também pode vir como “testemunha do fato”, mas essa é a hipótese menos adequada, posto que falará sob juramento, quando a inimizade com o autor já é evidente, pelo simples dissabor que a apuração dos fatos pode ocasionar-lhe.

Como pode ser testemunha, quando diante dos fatos narrados na causa de pedir, o depoente tem interesse na causa: evitar a condenação e futura ação regressiva?

Logo, *é melhor que o servidor figure como parte*, posto que a doutrina qualifica a denúncia como outra ação, na qual o denunciante deduz contra o terceiro (litisdenciado) pretensão resarcitória de reembolso, caso venha

a se tornar sucumbente. Vide o gráfico do eminente Min. Athos Gusmão Carneiro – na página 10.

Assim efetiva-se o princípio da economia processual que não opera somente em favor das partes, mas também em prol da atividade judiciária e da sociedade:

As Nulidades no Código de Processo Civil – Humberto Theodoro Júnior – (*Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil* n. 01 – Set-Out/99, p. 136):

“O processo deve ser econômico, tanto para as partes como para o juízo. Tem-se, por isso, de obter ‘o máximo de resultado na atuação da lei com o mínimo emprego possível de atividades processuais’”.

VIII. Devido processo legal

A par desta discussão periférica, de índole estritamente processual, aponto o art. 5º da CF/88 como fundamento predominante para viabilizar a denunciação da lide:

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

O processo evolui para uma sentença que o autor espera seja procedente. Nesta hipótese, supe-

rados os recursos, ele terá um crédito contra o ente público e este a possibilidade de cobrar o ônus do servidor – regressivamente.

Ao receber a citação da ação regressiva, o servidor pode dizer que contra ele não se operou o *devido processo legal*, que não teve oportunidade de refutar os fatos, fazer contra-prova, recorrer etc.

É previsível o argumento capcioso de que *se estivesse na lide desde o começo, o Estado não perderia a causa e agora não vai pagar pela incúria dos advogados públicos*, escolha de teses inexitosas, eventual perda de prazo etc.

Para evitar este desfecho, ou que o servidor vá ocultando seu patrimônio enquanto o processo evolui na tendência de condená-lo, é sempre conveniente manejar a denunciação da lide.

Aparenta-nos que, se o advogado público não denunciar previamente o servidor, depois estará diante de uma sentença apta para privá-lo de seus bens, a qual que não teve a oportunidade de discutir no momento oportuno.

O Estado corre o risco de ficar com um prejuízo que não deu causa, pois cumpriu todos seus deveres em relação ao servidor e cidadão mencionados.

A hipótese de tumulto é improvável, inidônea para o indeferimento da denunciação, pois

soluciona duas lides em uma instrução probatória.

IX. Conclusão

Em síntese, posso asseverar que *o fundamento insuperável para a denúncia da lide, em tais casos, será o devido processo legal.*

Se, por um lado, o cidadão desfruta do vasto rol de direitos contidos no art. 5º da CF/88 – sem prejuízo de outras garantias implícitas no ordenamento jurídico, por outro, a Fazenda Pública detém o direito à ampla defesa, na qual se aplica o princípio da eventualidade que autoriza negar o fato com todas as suas conseqüências, mas também acrescentar que, caso reconhecida a relação de causalidade, sejam os ônus imputados ao servidor denunciado.

É especialmente em respeito ao servidor público, cujos atos funcionais gozam de presunção de legitimidade, que se deve aplicar o devido processo legal, para que não veja seu patrimônio moral e econômico abalado por de algum cidadão vingativo, agindo por retaliação ou interesse econômico.

Aliás, desse modo, embora algum denunciado à lide possa discordar, se realizam outros princípios constitucionais, notadamente os da impessoalidade e legalidade.

Ora, basta considerar o reprovável comportamento de alguns indivíduos darem *carteiradas* e dizerem “você sabe com quem está falando?” ou intimidarem os servidores que cumprem diligentemente seus ofícios (numa fiscalização, *blitz*, inspeção sanitária etc.).

Assim, por exemplo, um patrulheiro rodoviário que autua um motorista infrator, ou um fiscal que lança uma multa corretamente não deve temer represálias na esfera judicial, diante do prestígio da pessoa com quem se defronta.

São corolários da República a igualdade jurídica entre as pessoas, a transitoriedade nos cargos públicos eletivos, a supressão de títulos nobiliárquicos etc. Logo, *por mais graduado que seja o infrator, deve ter a mesma sorte do cidadão mediano, quando se depara com o agente público – operando nessa qualidade.*

Quem não deve não teme. Estando com a consciência tranqüila do dever cumprido, o servidor não deve temer represálias, pagando quando atuar injustamente e maneando a reconvenção quando a demanda for imoral, despropositada, injusta...

Afinal, o Estado que pune é o mesmo que protege indistintamente, em prol da sociedade...