

RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO E DENUNCIAÇÃO À LIDE – PREJUÍZO PARA VÍTIMA DO EVENTO DANOSO

Flávia Camilla Mendes da Veiga Pessoa
Acadêmica do 10º período do Curso de Direito - UFRN
Bolsista CNPQ - PIBIC

O tema trazido à baila afigura-se de suma importância na medida em que se faz mister na conjuntura hodierna delinear os contornos essenciais no que tange à responsabilidade civil do Estado. São inúmeras as querelas que chegam ao Judiciário tendo como objeto a responsabilidade civil e apresentando a Administração Pública no pólo passivo da demanda e, dada a importância do tema, faz-se necessário abordá-lo também no campo do direito processual, máxime quando no ordenamento jurídico é consagrado o princípio da responsabilidade objetiva.

O propósito destas linhas consiste em suscitar a discussão no que tange ao instituto processual da denunciação à lide e sua aplicabilidade nas ações que versem acerca da responsabilidade civil do Estado. Entrementes, antes de adentrar no tema propriamente dito, serão traçadas algumas considerações concernentes à responsabilidade civil do Poder Público, a partir de uma síntese de sua evolução histórica até chegar nos principais aspectos jurídicos na atualidade.

A própria evolução do Estado, a partir de sua concepção absolutista até desembocar no Estado Democrático de Direito, justifica o surgimento das teorias concernentes à responsabilidade estatal.

Na égide do Estado absolutista, vigorava a concepção do Estado como ente soberano e absoluto, momento em que não se indagava da possibilidade de responsabilizá-lo pelos atos de seus agentes, na medida em que os administrados a ele eram subordinados, descabendo qualquer sorte de rebelação. Imperava a teoria do *"the King can not do wrong"*, ou seja, o Estado é soberano e suas decisões e ações devem ser acatadas, sendo insuscetíveis de erro.

Tal concepção caiu por terra principalmente com o advento do Estado Democrático de Direito, no qual o próprio Estado passou a submeter-se às leis por ele impostas.

Todavia, em que pese ter-se tornado pacífica a necessidade de o Estado responder na ocorrência de um dano, ainda persistiu um embate por muito tempo acerca de a responsabilidade ser subjetiva ou objetiva. A evolução da responsabilidade estatal no Brasil bem demonstra esta situação, como a seguir será exposto, embora sucintamente.

Primeiramente, a responsabilidade na causação de um dano era exclusiva do funcionário da Administração Pública, denotando-se este regramento nas Constituições de 1824 e 1891. Em um segundo plano, com o advento do Código Civil de 1916, passou-se a responsabilizar o Estado por atos de seus agentes, estando consubstanciada tal teoria no artigo 15 do *Codex* em comento¹. Todavia, era imprescindível demonstrar que o funcionário havia procedido de modo contrário ao direito ou faltado com o dever prescrito em lei, denotando-se a predominância da responsabilidade subjetiva estatal.

Assim, até a promulgação da Constituição de 1946, o Estado apenas respondia pelos danos causados caso fosse averiguada o dolo ou culpa dos agentes estatais. Para o administrado a dificuldade era premente, pois era necessário provar o dolo ou a culpa do funcionário da Administração para que fosse ressarcido. A vultosa máquina estatal possuía o mesmo tratamento que um particular, em que pese a desproporcionalidade gritante afigurada, pois se um particular ou o Estado causasse um dano, a necessidade de verificar o dolo ou a culpa seria a mesma.

A partir da Carta Política de 1946 foi erigida a responsabilização do Estado independentemente de dolo ou culpa, consagrando-se desde então a responsabilidade objetiva estatal ou responsabilidade sem falta, posicionamento seguido pela atual Constituição do país.

De salutar importância são as palavras do eminente jurista Guilherme Couto de Castro sobre o assunto:

“Mudança significativa ocorreu a partir da promulgação da Constituição de 1946, na qual o caput do art. 194 previa a responsabilização das pessoas jurídicas de direito público, por atos de seus funcionários, nessa qualidade, e o parágrafo único ressaltava o uso da ação regressiva contra o agente, nos casos de dolo e culpa. Ora, se foi ressaltada a ação regressiva para os casos de conduta negligente ou dolosa, a inferência óbvia é que o Estado deve indenizar os prejuízos também em outros casos, pois o contrário não haveria necessidade de limitar o regresso às hipóteses mencionadas” (Guilherme Couto de Castro, 1997, p. 50.)

¹ “Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por ato de seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando o dever prescrito em lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 37, §6º, veio reforçar o preceito da Constituição de 1946, ao dispor expressamente a teoria do risco administrativo. A partir do mencionado dispositivo, desenvolveu-se todos os embates em torno da responsabilidade estatal na atualidade, como se deduzisse de seu conteúdo, *in verbis*:

“As pessoas jurídica de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público 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 teoria da responsabilidade objetiva implica dizer que o Estado será responsabilizado sempre que um agente estatal, seja da Administração direta ou indireta quando prestadora de serviço público, causar um dano a terceiro, independentemente da ocorrência de dolo ou culpa, cabendo ao prejudicado demonstrar o nexo de causalidade entre o agir da Administração Pública e o evento lesivo. Entrementes é ressalvado ao Estado o direito de regresso contra o funcionário faltoso a fim de se ver ressarcido dos prejuízos.

Destaca-se o dizer do renomado civilista Caio Mário da Silva Pereira (1990, p.141) acerca da responsabilidade objetiva:

“O que se tem de verificar é a existência de um dano, sofrido em consequência do funcionamento do serviço público. Não se cogita da culpa do agente, ou da culpa do próprio serviço; não se indaga se houve mal funcionamento da atividade administrativa. Proclama-se em verdade a presunção iures et de iure de culpa. Basta estabelecer a relação de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a ação do agente ou do órgão da Administração”

A exegese da norma leva-nos à compreensão de que basta a prova da ocorrência de um dano e que este mesmo dano adveio da conduta do Estado, ou mesmo das empresas privadas prestadoras de serviço público, para que se tenha presente a necessidade de reparação por conta da Administração Pública.

Sendo assim, na medida em que está afastada a necessidade de se provar o dolo ou a culpa, depreende-se que o Estado responde tanto pelos atos ilícitos quanto pelos atos lícitos. Importa, pois, a existência de um dano causado pela atuação do Estado, seja lícita ou ilícita a conduta. Isto também

se baseia no princípio da solidariedade e divisão dos encargos sociais, pois mesmo que determinado ato gere um benefício à coletividade, se no mesmo turno causar um dano, deverá o prejudicado ser plenamente ressarcido. É aplicado, concomitantemente, o princípio da reparação integral do dano.

Outra questão de relevo no que pertine à responsabilidade do Estado está adstrita aos atos omissivos e comissivos. Em relação aos atos comissivos não persiste nenhuma dúvida posto que a Constituição fala em “causarem a terceiros”, entendendo a doutrina, acompanhada por grande parte da jurisprudência, que se constitui claramente em um ato comissivo, em um agir do Estado.

A problemática reside em se tratando de atos omissivos, posto que a interpretação do que seja “causar um dano” tem levado a opiniões divergentes. Grande parte dos juristas que se dedicam ao estudo do direito administrativo, dentre eles Hely Lopes e Celso Antônio Bandeira de Melo, asseveram que no caso de omissão a responsabilidade do Estado é subjetiva, posto que não se enquadra o ato omissivo na hipótese vislumbrada no artigo 37, §6º, da Constituição. Tal entendimento é acompanhado por parte da jurisprudência.

Data venia, é necessário que se discorde da posição acima esgrimida. Quando a Constituição fala em causar um dano não faz qualquer restrição em ser o ato omissivo ou comissivo. O que importa é a existência do dano, tenha sido causado por ação ou omissão dos agentes estatais. Recentemente, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em decisão da lavra da eminente Ministra Eliana Calmon, acatou a responsabilidade objetiva do Estado em se tratando de ato omissivo, o que é bastante louvável. Isto posto, tem-se que a responsabilidade civil do Estado será objetiva prescindindo da demonstração de dolo ou culpa, seja em caso de ação ou omissão.

Após estas breves considerações acerca da responsabilidade civil do Estado, cabe analisar o escopo principal destas linhas, qual seja, traçar um norte sobre um tema eminentemente processual, a denunciação à lide, e a possibilidade de sua ocorrência nas ações que versam sobre a responsabilidade objetiva do Estado, figurando o ente estatal no pólo passivo da lide.

A denunciação à lide, modalidade de intervenção de terceiros abarcada no Código de Processo Civil, consiste em uma maneira de trazer para o processo um terceiro que está obrigado a ressarcir o denunciante (autor ou réu) caso este venha a ser sucumbente na demanda. Havendo a denunciação é estabelecida no mesmo processo, simultaneamente à lide principal, uma ação regressiva do denunciante para com o denunciado,

devendo o juiz na mesma sentença que julgar procedente o pedido da ação principal decidir a relação processual instaurada entre estes Arruda Alvim (1996, p. 149) assim conceitua a denúncia à lide:

“O instituto da denúncia da lide é a forma reconhecida pela lei como idônea para trazer terceiro ao processo (litisdenunciado), a pedido da parte, autor e/ou réu, visando a eliminar eventuais posteriores ações regressivas, nas quais o terceiro figuraria, então, como réu. O direito de regresso deve ser resolvido no mesmo processo”

O Estatuto Processual Civil pátrio abarca três possibilidades de denúncia em seu artigo 70, contudo para o tema em foco deve-se salientar apenas o terceiro caso. Assevera o dispositivo: “Art. 70. A denúncia à lide é obrigatória: (omissis) III- àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda”.

Em princípio, poder-se-ia chegar à simplória conclusão de que nas ações cujo conteúdo consiste na indenização devida pelo Estado, sendo caso de responsabilidade objetiva, a Administração poderia denunciar à lide o agente estatal que efetivamente causou o dano, já que o funcionário está obrigado por lei a indenizar o Estado em sendo este perdedor da demanda.

Contudo, o assunto precisa ser tratado voltando-se os olhos para a melhor interpretação do dispositivo constitucional e, acima de tudo, com vistas à efetividade do processo.

Verifica-se que a partir do dispositivo constitucional esculpido no artigo 37, §6º exurgem dois casos distintos: a ação que a vítima do dano intenta contra o Estado, a qual prescinde da demonstração de dolo ou culpa; e a ação regressiva proposta pelo Estado em relação ao agente, esta já fundada no dolo ou culpa do servidor.

Analisando estas proposições e contrapondo-as com o instituto da denúncia à lide, denota-se a incompatibilidade da indenização fundada na responsabilidade objetiva e a forma de intervenção de terceiros *sub studio*. Isto porque se a ação que a vítima intenta não é fundada na culpa ou dolo, como o julgador poderá, em um mesmo processo, resolver a lide entre Autor *versus* Estado e a que se instaurou entre a Administração Pública, ora denunciante, e o funcionário, já que esta necessita dos elementos que caracterizam a responsabilidade subjetiva, ou seja, demonstração de dolo ou culpa? Indubitavelmente, ocorrerá um retardamento na desenvoltura do processo, pois se a vítima do dano precisa

trazer aos autos apenas o nexo de causalidade entre a conduta do Estado e o evento danoso, não é plausível nem razoável agravar-se a situação da parte autora na busca de elementos que transcendem a responsabilidade objetiva.

Se a denúncia promovida pelo Estado for aceita, ocorrerá mais uma sanção para a vítima, pois além de ter recorrido ao Judiciário para ver-se ressarcida, ainda arcará com o procrastinação da demanda, posto que o juiz precisará buscar elementos constituidores do dolo ou culpa para julgar a lide instaurada entre Estado e funcionário. Para este jurisdicionado, onde estará a efetividade do processo?

Haverá, em caso da denúncia ora esboçada ser acatada, ferimento claro dos princípios da economia e celeridade processuais, pois se trará um fundamento novo para a demanda, estranho aos pressupostos da responsabilidade objetiva, havendo a necessidade de vasta dilação probatória, não se compatibilizando com a responsabilidade civil do Estado.

Nelson Nery Júnior (1999, p.503), em comentários ao Código de Processo Civil, traz à lume entendimentos neste sentido, senão vejamos:

"Responsabilidade do Estado. Pelo fato de a administração pública ser demandada por responsabilidade objetiva, descabe a denúncia da lide ao funcionário ou servidor, porque implica introdução de fundamento novo (dolo ou culpa), estranho à causa petendi da ação. Neste sentido: RT 576/265; RTJ 100/1352; Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed., 1992, pp. 562/563; Greco, Just., 94/9; Guasque, RT 671/263".

"Responsabilidade Objetiva. Descabe denúncia da lide quando a demanda é de indenização, fundada na responsabilidade objetiva, como por exemplo: a) da administração pública (CF 37 §6.º); b) por danos causados ao meio ambiente, natural ou cultural (CF 225 §3.º, L 6938/81 14 §1.º); c) por danos causados ao consumidor (CDC 6.º VI, 8.º, 12, 14, 18 e 20). V. CDC 88, 101 II. No mesmo sentido: RT 655/83, 620/69".

A posição não é pacífica em nossos Tribunais, existindo decisões que acatam a denúncia à lide mesmo em se tratando de ações concernentes à responsabilidade objetiva estatal. Contudo, também persistem inúmeros julgados que se coadunam com o entendimento ora delineado,

transcrevendo-se abaixo alguns arestos do Superior Tribunal de Justiça que tratam do tema, a saber:

"Denúnciação da lide - Eventual direito de regresso - art. 70, III do CPC - Ausência de prequestionamento - Interpretação de cláusulas contratuais - Súmulas 5 e 7/ STJ - Introdução de fundamento novo - Inadmissibilidade - Ofensa aos princípios da economia e celeridade processuais.

I - Da leitura do acórdão recorrido, confrontada com as razões recursais, resta claro a ausência de prequestionamento do artigo tido por violado, certo, ademais, que dele não cuidou os embargos declaratórios opostos pela parte e nem veiculada ofensa ao art. 535 do CPC, como exige a jurisprudência desta Corte. Incidência, portanto, da Súmula 211/STJ, a inviabilizar a pretensão pela alínea a do permissivo constitucional.

II - Verificar através do contrato se existe essa obrigatoriedade da empresa fiscalizadora em ressarcir ou reembolsar os prejuízos decorrentes da sucumbência e em que extensão ela estaria obrigada, segundo, ainda, os termos da avença, é questão que por implicar em análise de cláusulas contratuais e de prova, refoge ao âmbito de atuação desta Corte, segundo as Súmulas 5 e 7/STJ.

III - A denúnciação da lide só deve ser admitida quando o denunciado esteja obrigado, por força de lei ou do contrato, a garantir o resultado da demanda, não se admitindo a introdução de fundamento novo, a exigir ampla dilação probatória, não constante da demanda originária. Tal dilação probatória, além de ser estranha ao pleito principal, importaria em procrastinação excessiva da demanda principal, o que não se coaduna com a finalidade do instituto da denúnciação, que é o de imprimir celeridade. A denúnciação da lide, como modalidade de intervenção de terceiros, busca aos princípios da economia e da presteza na entrega da prestação jurisdicional, não devendo ser prestigiada quando susceptível de pôr

em risco tais princípios. Precedentes do STJ.

IV - Recurso especial não conhecido."

(STJ, Resp nº 172321/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Waldemar Zveiter, DJ 29/05/2000)

(grifos acrescidos)

"Processo Civil. Recurso Especial. Prequestionamento. Ausência. Enunciado n. 282, Súmula/STF. Esferas civil e criminal. Independência. art. 1.525, Código Civil. Interpretação. Denúnciação da lide. art. 70, III, CPC. Indeferimento. Ausência de cerceamento de defesa. Princípio da economia e prestação. Doutrina. Precedentes. Recurso desacolhido.

I - Impossível a análise da insurgência quando ausente o questionamento do tema, nos termos do enunciado n. 282 da súmula/STF.

II - A responsabilidade civil, nos termos do art. 1.525 do Código Civil, independe da criminal, pelo que, em princípio, não se justifica a suspensão da ação indenizatória até o desfecho definitivo na esfera criminal. O juiz não tem obrigatoriedade de determinar ou não a suspensão da ação civil, salvo, no entanto, se presentes circunstâncias especiais, como por exemplo, a possibilidade de decisões contraditórias, ou quando se nega, no juízo criminal, a existência do fato ou a autoria, que no caso não estão presentes.

III - Embora, em princípio, admissível, nos termos do art. 70-III, CPC, o cabimento da denúnciação da lide ao causador direto do dano, como no caso de preposto de empresa concessionária pública, por ser decorrente de lei a responsabilidade da empresa (arts. 37, § 6º da Constituição e 1.521-III, CC), não se mostra recomendável anular o feito, nesta Corte, a partir do inadcolhimento da denúnciação e ensejar a remessa dos autos à origem para que, uma vez admitida a intervenção, sejam ali apreciados os argumentos da denunciante, proferindo-se decisão a respeito. Tal procedimento redundaria em delonga, a que não se justifica submeter os autores, sem interesse algum na relação paralela.

IV - A denúncia da lide, como modalidade de intervenção de terceiros, busca atender aos princípios da economia e da presteza na entrega da prestação jurisdicional, não devendo ser prestigiada quando susceptível de pôr em risco tais princípios”

(STJ, Resp nº216657/SP, 4ª Turma, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 16/11/99)

(grifos acrescentados)

Recentemente, o posicionamento aqui defendido foi acatado em decisão interlocutória datada de 15 de agosto de 2000, proferida pelo excelentíssimo juiz de direito da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN, Cícero Martins de Macedo Filho, nos autos do processo nº001.00.006317-8.

A princípio, o eminente magistrado havia acatado a denúncia à lide. Após os motivos esboçados pela Parte Autora, demonstrando o prejuízo que seria ocasionado com a denúncia, o juiz revogou o despacho anteriormente proferido, assim asseverando:

“Este juízo laborou em equívoco ao proferir o despacho aceitando a litisdenúnciação. Penitencio-me do erro, pois já havia adotado, em outras ocasiões, posição contrária, ou seja, , pela não aceitação da denúncia em ações de reparação de danos contra ente público, em face da adoção, entre nós, da responsabilidade objetiva do Estado”

E brilhantemente concluiu:

“Haverá, repita-se, uma inaceitável afronta ao acesso à justiça, à economia e celeridade processual, se mantida a denúncia, trazendo prejuízo à parte autora. Secundado por essa grave realidade que ora se afigura, outro caminho não resta senão revogar o despacho anterior.

Isto posto, revogo o despacho anterior que acolheu a denúncia da lide pedida pelo Estado, tornando-o sem efeito, bem como torno sem efeito os atos citatórios já realizados dos litisdenunciados. Dê-se vistas dos autos ao Ministério Público. Publique-se e intime-se. Natal, 15 de agosto de 2000”

O processo judicial, como uma das formas de resolução de conflitos, deve utilizar-se de seus instrumentos na busca de uma melhor prestação jurisdicional, com o escólio de bem dirimir as lides. Jamais pode-se aceitar, como no caso em apreço, que o manejo de um instituto que existe para aprimorar o processo, como a denunciação à lide, cause enorme dissabor àquele que vem às portas do Judiciário.

Destarte, patente é a incompatibilidade entre denunciação à lide do agente estatal e a responsabilidade objetiva, posto que se trará para a demanda um fato estranho, qual seja, o dolo ou a culpa, ao passo que a responsabilidade objetiva prescinde de tais elementos para sua configuração.

Por estes motivos, reforça-se o entendimento de que nos casos de responsabilidade objetiva não se pode aceitar a denunciação à lide promovida pelo Estado em relação ao agente estatal, sob pena de procrastinar ainda mais a demanda judicial e denegar a último plano os princípios da efetividade, da economia e celeridade processuais.

Referências bibliográficas

CASTRO, Guilherme Couto de. **A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 13ª ed., vol. 7. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NERY JÚNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e legislação processual civil extravagante em vigos**. 4ª ed. São Paulo: RT, 1999.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.