

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

Isadora Barbosa Silva

**A DENUNCIÇÃO DA LIDE AO AGENTE PÚBLICO NAS AÇÕES QUE
TENHAM COMO CAUSA DE PEDIR A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO
ESTADO**

Juiz de Fora

2014

Isadora Barbosa Silva

**A DENUNCIÇÃO DA LIDE AO AGENTE PÚBLICO NAS AÇÕES QUE
TENHAM COMO CAUSA DE PEDIR A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO
ESTADO**

Monografia de conclusão de curso
apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito à obtenção do título de
bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Clarissa Diniz Guedes.

Juiz de Fora

2014

Isadora Barbosa Silva

**A DENUNCIÇÃO DA LIDE AO AGENTE PÚBLICO NAS AÇÕES QUE
TENHAM COMO CAUSA DE PEDIR A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO
ESTADO**

Monografia de conclusão de curso
apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito à obtenção do título de
bacharel em Direito.

Aprovada em ___/___/___

Professora Doutora Clarissa Diniz Guedes - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Isabela Gusman Ribeiro do Vale
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Flávia Lovisi Procópio de Souza
Universidade Federal de Juiz de Fora

A Deus, por guiar meus passos e iluminar meus caminhos.

Aos meus pais, à Priscilla e ao Humberto, pelo amor, compreensão e apoio em todos os momentos.

À Clarissa, pelo comprometimento e pela imensa gentileza e delicadeza em me orientar.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade a análise da viabilidade da utilização da denunciação da lide nas ações em que o Estado for demandado pelos danos causados ao particular pelo agente público no exercício da função ou em razão dela. Para tanto, far-se-á um estudo acerca da responsabilidade civil do Estado, demonstrando sua evolução ao longo do tempo, bem como do instituto da denunciação da lide, a fim de se compreender o tratamento jurídico que lhe é dado pelo ordenamento brasileiro. Por fim, será feita uma análise das principais posições doutrinárias a respeito do tema, com o fito de se demonstrar que a admissibilidade da denunciação da lide ao agente público atende aos desígnios da fase instrumentalista do processo e contribui, significativamente, para a harmonia entre os julgados e para a economia processual.

Palavras-chave: Denunciação da lide. Agente público. Responsabilidade civil do Estado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	10
1.1 Evolução histórica	10
1.1.1 Teoria da irresponsabilidade	11
1.1.2 Teorias civilistas	12
1.1.3 Teorias publicistas	13
1.2 Responsabilidade civil do Estado e o ordenamento jurídico brasileiro	16
1.2.1 O artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal de 1988 e o artigo 43 do Código Civil de 2002.....	17
1.2.2 A responsabilização subjetiva do agente público e o direito de regresso...19	
2 DENUNCIAÇÃO DA LIDE	21
2.1 Conceito e características.....	21
2.2 Hipóteses de cabimento	23
2.3 “Obrigatoriedade” da denúncia da lide.....	25
2.4 Denúncia da lide no novo Código de Processo Civil	26
3 A POSSIBILIDADE DE DENUNCIAÇÃO DA LIDE NAS AÇÕES QUE TENHAM COMO CAUSA DE PEDIR A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO	29
3.1 Noções iniciais	29
3.2 Vedação da utilização da denúncia da lide às hipóteses de garantia imprópria: o apego à corrente restritiva	30
3.2.1 Introdução de fundamento novo no processo	30
3.2.2 A celeridade processual <i>versus</i> o princípio da economia processual e a harmonia entre os julgados	37
3.3 Obrigatoriedade do direito de regresso e o princípio da indisponibilidade do interesse público.....	40
3.4 Processo civil de resultados e a instrumentalidade do processo	44

4 CONCLUSÃO47

5 REFERÊNCIAS50

INTRODUÇÃO

Com o advento do Estado de Direito, caracterizado pela submissão de todos aos preceitos legais e constitucionais, caiu por terra à tese da irresponsabilidade do Estado. Nesse sentido, com o fito de assegurar os direitos e garantias individuais, bem como objetivando a construção de uma sociedade justa e solidária, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 37, parágrafo 6º, a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes públicos que, no exercício da função ou em razão dela, causem prejuízo a terceiros.

Ao mesmo tempo, comprometida com o princípio da indisponibilidade do interesse público, bem como com a eficiência dos serviços públicos, a Constituição assegurou, ainda, o direito de regresso do Estado em face do responsável pelo dano, desde que este tenha agido com dolo ou culpa. Buscou-se, assim, o ressarcimento ao erário do montante despendido a título de indenização à vítima que sofreu os prejuízos, bem como a punição do agente público faltoso.

Nesse diapasão, questão de grande importância diz respeito ao meio de exercício do direito regressivo pelo Estado. Deve o ente estatal ajuizar, autonomamente, uma ação para obter o ressarcimento ou ele poderá se valer do instituto da denunciação da lide previsto no artigo 70 do Código de Processo Civil?

Com efeito, tal modalidade de intervenção de terceiros se adéqua aos objetivos da nova fase instrumentalista pela qual passa o Direito Processual Civil, ao proporcionar maior efetividade à prestação jurisdicional, na medida em que torna possível a análise e o julgamento de duas ações, a demanda principal e a demanda regressiva e subsidiária, em um só processo.

Todavia, não obstante ser pacífica a responsabilidade objetiva do Estado e a existência de direito de regresso contra ao agente público, bem como as finalidades do instituto da denunciação da lide, muito se discute sobre a possibilidade do ente estatal denunciar à lide ao agente causador do dano nas hipóteses em que é acionado judicialmente em litígios envolvendo a sua responsabilização civil perante os administrados.

Diante deste contexto e, tendo em vista a repercussão jurídica e social, assim como a dissidência doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema, o presente estudo tem por objetivo demonstrar os benefícios advindos da admissibilidade da denunciação da lide ao agente público nas ações que tenham como causa de pedir a responsabilidade objetiva do

Estado, tendo por paradigma a instrumentalidade do processo, a necessidade de coerência entre as decisões e o respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Objetivando desenvolver a pesquisa proposta, primeiramente, será feita uma análise acerca do tema da responsabilidade civil do Estado, demonstrando a evolução das teorias que a consagraram ao longo do tempo – culminando com o surgimento das teorias publicistas e o reconhecimento de sua responsabilidade objetiva –. Ainda, será dado especial destaque à distinção entre tal espécie de responsabilização e a dos agentes públicos – que respondem subjetivamente pelos danos causados –, bem como às características do direito regressivo estatal, demonstrando os diversos dispositivos legais que tratam da temática.

Em segundo lugar, far-se-á um estudo da denunciação da lide, trazendo à baila suas características, hipóteses de cabimento e a questão de sua obrigatoriedade. Também será abordada a visão do anteprojeto do Novo Código de Processo Civil a respeito do referido instituto.

Por fim, objetiva-se demonstrar o real alcance do instituto da denunciação da lide diante da responsabilidade objetiva do Estado, utilizando, para tanto, um raciocínio teleológico e sistemático. Dessa forma, busca-se inserir a problemática em análise na teoria da instrumentalidade processual – marco teórico desta pesquisa –, com a observância dos princípios regentes do processo.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.1 Evolução histórica

Inicialmente, tendo em vista o grande avanço pelo qual passou o instituto da responsabilidade civil do Estado, faz-se necessária a análise de sua evolução histórica com fins de melhor compreender a sua natureza nos moldes contemporâneos. Tal estudo se mostra importante para o presente trabalho, uma vez que a possibilidade de se responsabilizar o Estado objetivamente pelos danos causados aos particulares é bastante recente, surgindo como fruto das diversas mudanças e anseios sociais vivenciados ao longo do tempo.

Ademais, a análise histórica proposta fornece uma melhor compreensão a respeito da distinção entre as espécies de responsabilização do ente estatal e do agente público, uma vez que, conforme se demonstrará alhures, enquanto o Estado responde objetivamente, o funcionário apenas será responsabilizado se atuar com dolo ou culpa no exercício da função ou em razão dela, surgindo, assim, o direito regressivo estatal.

A responsabilidade civil do Estado, segundo Marçal Justen Filho, “consiste no dever de indenizar as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado”.¹ Tal instituto configura-se, atualmente, como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, impondo ao Estado a observância dos direitos dos indivíduos ao garantir a reparação dos prejuízos por ele causados.

Todavia, não obstante a sua atual importância, a possibilidade de responsabilização do Estado nem sempre foi reconhecida pelo Direito. Inicialmente, pregava-se a total irresponsabilidade estatal, baseada na ideia de soberania e infalibilidade do Estado.² Entretanto, com o passar do tempo e o império da lei, tal doutrina foi perdendo espaço, já que as injustiças por ela balizadas eram inúmeras. Surgiram, assim, as teorias civilistas e publicistas, chegando-se, hoje, na responsabilidade objetiva do Estado.³

Percebe-se, portanto, a gradual evolução pela qual o instituto da responsabilidade civil estatal passou, havendo a necessidade, para o melhor desenvolvimento do presente trabalho,

¹ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1073.

² FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, Problemas de Responsabilidade Civil do Estado, p. 41. IN: JUAREZ FREITAS (COORD), **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 639.

de se analisar as teorias evolutivas a respeito do tema com fins de que não restem dúvidas a respeito da obrigação estatal de indenizar os danos causados a terceiros.

1.1.1 Teoria da irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade estatal teve seu ápice no período dos Estados absolutistas, em especial entre os séculos XVIII e XIX.

Em tal período, caracterizado pela ideia de soberania, o Estado era visto como hierarquicamente superior aos seus súditos, vigorando as expressões “O rei não erra” (*The king can do no wrong*) e “O que agrada ao príncipe tem força de lei” (*Quod principi placuit habet legis vigorem*).⁴ Desse modo, o ente estatal em nada era responsabilizado pelos atos de seus agentes, na medida em que seus interesses se encontravam sempre em primeiro lugar, evidenciando-se, assim, sua posição de total afastamento e isenção.

Ademais, como ente responsável por criar e por dizer o Direito, imputar ao Estado uma conduta contrária à normatização vigente, reconhecendo o seu dever de indenizar o particular, configurava-se uma contradição, uma vez que o Estado era o Direito e, assim, tudo o que fazia era lícito.

Nota-se, ainda, que, diante de sua obrigação de resguardar a paz e a ordem social, zelando pelo bem dos seus cidadãos, o Estado caracterizava-se por sua infalibilidade e, assim, a sua responsabilização corresponderia à prática de erros, o que não era admitido em tal contexto histórico.

Todavia, não obstante a total irresponsabilidade estatal, admitia-se, diante da ocorrência de um dano, a responsabilização pessoal do agente público, desde que este agisse com dolo ou culpa e no exercício de suas funções. Tal posicionamento possuía como fundamento o fato de agente e Estado serem considerados como pessoas distintas e, nesses termos, ao cometer um ato prejudicial aos interesses de terceiro, agindo com culpa, o funcionário atuava em nome próprio, não representando o ente estatal.

Vale ressaltar a insuficiência de tal responsabilização, já que, diante da insolvência do agente público, o lesado permanecia sem a devida reparação.⁵

⁴ FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, *op. cit.*, p. 42.

⁵ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Responsabilidade Extracontratual do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 41.

Com o surgimento do Estado de Direito, caracterizado pela submissão deste às leis, e em virtude das patentes injustiças acobertadas pela irresponsabilidade estatal, tal teoria começou a perder espaço. Passou-se a entender que, por ser um ente dotado de personalidade jurídica, o Estado também era possuidor de direitos e obrigações, de forma que sua não responsabilização não mais se justificava.

Ademais, não mais se concebia a ideia de que, como ente responsável pela defesa dos direitos individuais, o Estado pudesse violá-los impunemente, deixando em total desamparo a vítima do dano. Dessa forma, abriu-se espaço para o surgimento das teorias civilistas, baseadas nos princípios próprios do Direito Civil.

1.1.2 Teorias civilistas

Conforme explicitado, as teorias civilistas observam os princípios do Direito Civil, sendo caracterizadas pela culpa do agente público e pela responsabilidade por fato de terceiro.⁶ Tais doutrinas foram as precursoras no questionamento da deficiência da irresponsabilidade estatal.

Inicialmente, destaca-se a teoria dos atos de império e atos de gestão. Os atos de império eram aqueles praticados em razão da soberania e supremacia estatal, sendo fruto da relação verticalizada entre Estado e súdito, de modo que eram coercitivamente impostos ao particular, independentemente de sua autorização. Por sua vez, os atos de gestão aproximavam-se dos atos de direito privado e o Estado os exercia em situação de igualdade com o particular, gerindo seus interesses ao conservar e desenvolver o patrimônio público.⁷

Admitia-se a responsabilização estatal por danos causados por seus agentes apenas diante do cometimento de atos de gestão, já que, conforme explicitado, tais atos eram praticados à semelhança do particular. Todavia, se a lesão resultasse da prática de atos de império, não havia que se falar em responsabilização, já que, nesse caso, o Estado se encontrava em posição de supremacia e seu ato seria regido por normas de direito público, normas estas protetivas do ente estatal.⁸

⁶ FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 240.

⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *op. cit.*, p. 640.

⁸ FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, *op. cit.*, p. 42.

Embora a teoria dos atos de gestão e atos de império tenha contribuído significativamente para abrandar as injustiças causadas pela doutrina da irresponsabilidade estatal, reconhecendo a possibilidade da prática de atos danosos por parte do Estado, seu demérito se concentrou na dificuldade, senão impossibilidade, em diferenciar os atos de império dos atos de gestão, já que, frequentemente, tais atos se mesclavam. Ademais, ela promovia uma repartição da personalidade jurídica estatal ao distinguir “a pessoa do rei, que praticaria os atos de império, da pessoa do Estado, que praticaria atos de gestão, através de seus prepostos”.⁹

Em virtude de tais insuficiências, a teoria dos atos de império e atos de gestão foi sendo gradativamente abandonada, surgindo espaço para a ascensão da teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

Segundo tal teoria, a responsabilização estatal seria viável diante da prática pelo agente público de um ato danoso contrário ao Direito. Deixa-se evidente, portanto, a necessidade de comprovação do elemento subjetivo, qual seja a culpa, para que o Estado viesse a ressarcir os danos causados, de modo que tal elemento funcionava como um filtro de reparação ao selecionar as demandas ressarcitórias merecedoras de acolhida pelo Judiciário.¹⁰

Nesse sentido, cabia à vítima, na ação de reparação, o ônus de demonstrar a culpa do agente público, o que, no entanto, lhe impunha dificuldades de toda ordem, já que, diante de sua vulnerabilidade em face do Estado, a prova da culpa lhe era, na maioria dos casos, praticamente impossível.

1.1.3 Teorias publicistas

Em virtude da inoperância da teoria da culpa civil, abriu-se espaço para o surgimento das teorias publicistas, representadas, primeiramente, pela teoria da culpa anônima ou falta do serviço e, após, pela teoria da responsabilidade objetiva.

O marco inicial para a teoria da culpa anônima foi o julgamento do caso *Blanco* realizado pelo Conselho de Estado francês em 1873. O episódio, ocorrido na cidade de *Bordéus*, na França, se caracterizou pelo atropelamento de *Agnes Blanco*, de 5 anos de idade,

⁹ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *op. cit.*, p. 641.

¹⁰ SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 11.

por vagonetes da Manufatura Nacional de Tabaco dirigidos por operários da estatal. Em razão do ocorrido, os pais da criança ajuizaram ação de indenização contra o Estado, proposta perante a justiça comum. Todavia, o Tribunal de Conflitos entendeu que a causa competia à jurisdição administrativa, já que, no caso em questão, a responsabilidade decorria do funcionamento de um serviço do Estado.¹¹ Destaque-se que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o julgamento do caso *Blanco* desempenhou o papel de reconhecer a responsabilidade do Estado como um princípio aplicável mesmo à falta de qualquer texto legislativo.¹²

Pela análise do caso exposto, percebe-se que a teoria da culpa anônima objetivava desvincular a responsabilidade do Estado da ideia de culpa do agente público, de forma que bastava a falta do serviço, não sendo mais necessária a falha do servidor. Nesse sentido, cabia à vítima provar a falta do serviço que se configurava em três hipóteses: a) quando o serviço não funcionasse, havendo uma omissão estatal; b) quando o serviço funcionasse mal, de forma defeituosa ou inadequada; c) quando o serviço funcionasse extemporaneamente.¹³

Vale destacar que tal teoria não se afastou da necessidade de comprovação da culpa, porém, esta, conforme explicitado, não mais decorria da conduta do agente público, mas era atribuída ao serviço da Administração, à atuação culposa do Estado.

Sem abandonar a noção de culpa anônima, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado começou a ser aplicada em determinadas hipóteses relacionadas, principalmente, a atividades de risco. Todavia, devido ao grande mérito de afastar a análise da culpa, tal teoria ganhou cada vez mais espaço, vigorando até os dias atuais.

Por meio da adoção da teoria da responsabilidade objetiva retira-se o foco da culpa, seja do agente público, seja do serviço, bastando que haja a prova da conduta, do dano e do nexo de causalidade – entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo particular.

Tal teoria baseia-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais, isto é, como os benefícios advindos da atuação estatal são usufruídos por todos, os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade também devem ser compartilhados por todos. Nesse sentido, dispõe o seguinte trecho da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴:

¹¹ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach, *op. cit.*, p. 44.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 1.018.

¹³ FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, *op. cit.*, p. 45.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 1.023.

o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseguinte seu fundamento é o princípio da igualdade noção básica do Estado de Direito.

Destaca-se, ainda, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, a teoria do risco que parte da ideia de que o exercício da atividade administrativa traz consigo diversos riscos para os administrados. Nesse sentido, deve o Estado arcar com os riscos decorrentes de suas atividades, ressarcindo os danos causados, ainda que eles tenham decorrido de uma atividade lícita.

Vale ressaltar que a teoria do risco pode ser dividida em duas modalidades: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Consoante dispõe Hely Lopes Meirelles em trecho de sua obra, “a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização”.¹⁵ Desse modo, permite-se a demonstração da ocorrência de excludentes do nexo causal, evidenciando a participação total ou parcial do lesado na ocorrência do dano.

O Estado poderá, então, alegar, em sede de defesa, a ocorrência de força maior, caso fortuito, fato exclusivo da vítima ou de terceiro. As excludentes de força maior e caso fortuito ocorrem quando o dano advém de causas alheias à vontade do agente, não podendo ser impedido, como, por exemplo, nas hipóteses de desastres naturais. Já o fato exclusivo da vítima se verifica na hipótese em que o dano decorre da atuação culposa do lesado. Registre-se que pode haver concorrência de causa entre a vítima e o Estado, o que levará ao compartilhamento da responsabilidade. Por fim, no fato exclusivo de terceiro, o dano se configura pela conduta antijurídica alheia, não havendo, assim, responsabilização estatal.

Portanto, na teoria do risco administrativo não há responsabilidade genérica e indiscriminada¹⁶, já que a conduta da vítima também é considerada para a configuração ou não da responsabilidade do Estado.

Já na teoria do risco integral, o Estado deve indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que inexistente o nexo de causalidade entre a atividade exercida e o prejuízo causado. Afasta-se, assim, a possibilidade de demonstração da ocorrência de

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 562.

¹⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010, p. 597.

excludentes do nexo causal, o que leva à ineficácia de tal teoria, já que, consoante ressalta Hely Lopes Meirelles, sua aceitação conduziria “ao abuso e à iniquidade social”.¹⁷

Observa-se, portanto, que a adoção da teoria da responsabilidade objetiva do Estado foi resultado de um longo processo evolutivo, trazendo consigo inúmeros benefícios à vítima dos danos resultantes da atuação estatal, na medida em que, ao afastar a necessidade de comprovação da existência da culpa do funcionário público ou da Administração, exigindo tão somente a relação de causalidade entre a conduta do agente público e o prejuízo sofrido pelo particular, facilitou sobremaneira a reparação dos danos.

1.2 Responsabilidade civil do Estado e o ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, a teoria da irresponsabilidade civil do Estado não vigorou e, mesmo diante da ausência de previsão legislativa, a tese da responsabilidade estatal sempre foi aceita, impondo ao Poder Público o dever de ressarcir os danos causados aos cidadãos.¹⁸

Nesse sentido, embora a Constituição do Império de 1824 e a Constituição Republicana de 1891 responsabilizassem os funcionários públicos pelos abusos e omissões em que incorressem no exercício de suas funções, não foram consideradas normas excludentes da responsabilidade estatal, uma vez que se entendia haver solidariedade do Estado em relação aos atos dos seus agentes.¹⁹ Verifica-se, assim, que, na verdade, houve o acolhimento da teoria da responsabilidade subjetiva, baseada na culpa do funcionário público.

Com o advento do Código Civil de 1916, não mais restaram dúvidas a respeito da adoção da teoria da responsabilidade subjetiva, tendo em vista o seu artigo 15 que assim dispunha:

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 de regressivo contra os causadores do dano.

Verifica-se, assim, que as expressões “procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei”, indicam, claramente, a necessidade de demonstração da

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 562.

¹⁸ FILHO, Sérgio Cavalieri, *op. cit.*, p. 244.

¹⁹ *Idem ibidem.*

culpa do funcionário público para a responsabilização estatal. Ademais, vale ressaltar que o dispositivo em comento apenas faz referência às pessoas jurídicas de Direito Público.

A grande alteração legislativa referente ao tema ocorreu com a Constituição de 1946, que em seu artigo 194 estabelecia que “as pessoas jurídicas de Direito Público Interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Observa-se, dessa forma, a ausência de referência à análise da culpa do funcionário público, o que somente ocorreria na ação regressiva a ser proposta pelo Estado em caso de eventual condenação.

Com a Constituição de 1946, adotou-se, portanto, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado fundada na ideia de risco administrativo, exigindo-se tão somente a prova da relação de causalidade entre a conduta e o dano. Destaque-se que a regra vigente em tal dispositivo foi repetida na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

1.2.1 O artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal de 1988 e o artigo 43 do Código Civil de 2002.

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a questão da responsabilidade civil do Estado em seu artigo 37, parágrafo 6º que contem a seguinte redação ²⁰:

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.

Conforme se verifica, a norma constitucional seguiu o exemplo das Constituições anteriores e manteve a responsabilidade civil objetiva como princípio geral. Vale ressaltar que tal responsabilidade fundamenta-se na teoria do risco administrativo, utilizando-se a teoria do risco integral apenas em hipóteses excepcionais, como nos casos de acidentes nucleares (artigo 21, inciso XXIII, alínea “d” da Constituição Federal de 1988) e atentados terroristas (Lei 10.744/2003).

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

A inovação trazida pela norma constitucional consiste na inclusão das pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos à categoria de pessoas sujeitas à responsabilização objetiva. Segundo José dos Santos Carvalho Filho ²¹,

A intenção do Constituinte foi a de igualar, para fins de sujeição à teoria da responsabilidade objetiva, as pessoas de direito público e aquelas que, embora com personalidade jurídica de direito privado, executassem funções que, em princípio, caberiam ao Estado. Com efeito, se tais serviços são delegados a terceiros pelo próprio Poder Público, não seria justo nem correto que a só delegação tivesse o efeito de alijar a responsabilidade objetiva estatal e dificultar a reparação de prejuízos pelos administrados.

Dessa forma, a simples delegação de serviço público a terceiros não é passível de afastar a responsabilidade objetiva, de modo que a norma constitucional abrange os atos de todas as pessoas jurídicas de Direito Público, o que inclui a Administração Direta, as autarquias e as fundações públicas, bem como os atos das pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos ou delegatárias de serviços públicos.

Nota-se, ainda, que o dispositivo constitucional ao se referir aos danos causados a terceiros não faz distinção entre os usuários e os não usuários do serviço público, o que revela a abrangência da norma.²² Assim, qualquer que seja a vítima do dano, diante da relação de causalidade entre a conduta do agente público e o prejuízo prestado, deve o Estado responder.

Registre-se, por oportuno, que a Constituição de 1988 menciona o termo “agente”, ao contrário da referência ao “funcionário público”, o que abrange todos aqueles que estejam, de alguma forma, juridicamente vinculados ao Estado, podendo imputar-lhe o seu comportamento. Nesse diapasão, para a vítima é indiferente à forma de vinculação do agente à Administração. O que de fato importará é que o dano tenha sido causado em virtude da qualidade de agente público, ou seja, a função do agente deve ter sido a oportunidade para a prática do ato.

Vale ressaltar que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello “a condição de agente, no sentido ora indicado, não se descaracteriza pelo fato de este ter agido impulsionado por sentimentos pessoais ou, por qualquer modo, estranhos à finalidade do serviço”.²³

No que tange ao Código Civil de 2002, ele disciplina a matéria em seu artigo 43, dispondo que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por

²¹ FILHO, José dos Santos Carvalho, *op. cit.*, p. 600-601.

²² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, *op. cit.*, p. 646.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 1.047.

atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.²⁴

Tal dispositivo reproduz o tema da responsabilidade civil do Estado previsto na Constituição de 1988, omitindo, porém, a referência às pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos, o que, todavia, não traz maiores problemas, tendo em vista a expressa referência constitucional.

1.2.2 A responsabilidade subjetiva do agente público e o direito de regresso

Conforme analisado, a Constituição de 1988 consagrou a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado, reconhecendo a ausência da necessidade de verificação de culpa do agente público para eventual ressarcimento.

Todavia, pode-se verificar em seu artigo 37, parágrafo 6º, uma duplicidade de relações jurídicas. Isso ocorre, pois, ao garantir ao Estado direito de regresso contra o agente público, a norma constitucional exige que a conduta de tal agente tenha sido praticada com dolo ou culpa.

Dessa forma, na relação entre vítima e Estado vigora a responsabilidade objetiva. Já a relação entre Estado e agente público é regida pelas normas atinentes à responsabilidade subjetiva, devendo haver, no curso do processo, a comprovação da conduta culposa.

Ressalte-se que a propositura ou não da ação regressiva não constitui exercício do poder discricionário do Estado, ou seja, não decorre de mera liberalidade. Há, na verdade, um dever em ajuizá-la, tendo em vista que o pagamento da indenização à vítima do dano resulta no desfalque dos cofres públicos e, assim, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público, cabe ao Estado o restabelecimento do erário.

Nesse sentido, vale ressaltar o trecho da obra de Romeu Felipe Bacellar Filho a respeito da ação regressiva²⁵:

²⁴ BRASIL. Lei 10.406, de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 10 jan. 2002.

²⁵ FILHO, Romeu Felipe Bacellar. Responsabilidade civil da Administração Pública – Aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras, p. 328. IN: JUAREZ FREITAS (COORD), **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Quando a Administração responde é a sociedade que está respondendo: o patrimônio público é o patrimônio de todos. O agente causador do dano deve ressarcir os cofres públicos porque, se agiu com dolo ou culpa, é o seu patrimônio, e não o patrimônio público, que deve, no final das contas, ser atingido. Tal ação representa medida de extrema justiça e moralidade.

Nota-se, ainda, que, como a comprovação do dolo ou da culpa do agente é condição *sine qua non* para a propositura da ação regressiva, não há que se falar em regresso nos casos em que o dano decorra de ato lícito do Estado ou, ainda, da culpa anônima do serviço.

Questão de grande relevância e que constitui o foco do presente trabalho diz respeito à via de exercício do direito de regresso pelo Estado. Nesse sentido, está o ente estatal obrigado a propor, autonomamente, ação regressiva para promover o ressarcimento dos cofres públicos, ou ele poderia se valer do instituto da denunciação da lide, previsto no artigo 70, inciso III do Código Civil para exercitar tal direito, evitando, assim, a propositura de nova ação? Para a melhor resolução de tal questão, faz-se necessária uma melhor análise do instituto da denunciação da lide, conforme se verá adiante.

2 DENUNCIÇÃO DA LIDE

2.1 Conceito e características

Prevista no Código de Processo Civil de 1973, a denúncia da lide trata-se de uma modalidade de intervenção de terceiros provocada. Nesse sentido, o terceiro é chamado a integrar a relação processual, em virtude da demanda subsidiária que lhe é dirigida pelo denunciante.

Tal instituto veio em substituição ao chamamento à autoria regulado pelo Código de Processo Civil de 1939, possuindo, contudo, contornos bem mais amplos, já que a modalidade anterior visava, tão somente, a garantia dos direitos do evicto. Dessa forma, o chamamento à autoria era a simples notificação do adquirente ao alienante a respeito da existência do processo, configurando-se como condição do exercício do direito de regresso, isto é, não havendo o chamamento, o prejudicado não mais poderia pretender o ressarcimento de seus prejuízos.²⁶

Percebe-se, assim, que, em virtude de sua íntima ligação com a evicção, a legislação processual atual, conforme dito, buscou ampliar o alcance do instituto, conferindo-lhe a utilidade de uma ação de regresso e prevendo mais hipóteses de admissibilidade.²⁷

Regulada pelos artigos 70 a 76 do Código de Processo Civil, a denúncia da lide consiste em uma ação regressiva incidental à demanda principal, na qual uma das partes (denunciante) chama para integrar o processo o terceiro (denunciado) responsável pela garantia do negócio jurídico, formulando pretensão indenizatória caso venha a sucumbir na ação principal. Consoante dispõe Athos Gusmão Carneiro, a denúncia da lide é “uma ação regressiva *in simultaneus processus*, proponível tanto pelo autor como pelo réu, sendo citada como denunciada aquela pessoa contra quem o denunciante terá uma pretensão indenizatória, pretensão de reembolso, caso ele, denunciante, venha a sucumbir na ação principal”.²⁸

Tem-se, portanto, uma ampliação objetiva e subjetiva do processo. A ampliação objetiva se verifica na medida em que o processo passará a conter não só a demanda principal,

²⁶ Dispunha o artigo 95 do Código de Processo Civil de 1939, *in verbis*: “Aquele que demandar ou contra quem se demandar acerca da coisa ou direito real poderá chamar à autoria a pessoa de quem houve a coisa ou o direito real, a fim de resguardar-se dos riscos da evicção”.

²⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 132.

²⁸ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 97.

ajuizada pelo autor em face do réu, mas também a pretensão do denunciante em face do denunciado. Já a ampliação subjetiva ocorre, uma vez que, deferida a denunciação da lide com a citação do terceiro, este passa a integrar o processo de duas maneiras: na ação principal, torna-se parte ao demandar juntamente com o autor ou com o réu, a depender de quem tenha sido o denunciante; na ação regressiva e subsidiária, figura como réu.

Desse modo, caberá ao julgador, na sentença, a análise de ambas as pretensões, devendo-se destacar a relação de prejudicialidade entre a demanda principal e a demanda regressiva, de modo que esta somente será examinada se o denunciante sucumbir naquela. Caso o denunciante reste vitorioso na ação principal, não haverá apreciação do mérito da ação incidental.

Segundo o artigo 76 do Código de Processo Civil, a sentença que julgar procedente o pedido declarará o direito do evicto e valerá como título executivo em face do denunciado. Embora o dispositivo em comento utilize a expressão “declarará”, trata-se de uma sentença condenatória e não meramente declaratória e, por isso, possuidora de eficácia de título executivo.²⁹ Ademais, a despeito do texto da lei se referir à procedência do pedido, a norma também será aplicável aos casos de improcedência do pedido, já que a denunciação da lide também poderá ser feita pelo réu.

Registre-se, por oportuno, que, diante da procedência da ação principal, a denunciação da lide não transfere ao denunciado a obrigação do denunciante em face da outra parte. O que existe, conforme explicitado, são duas relações jurídicas: uma entre o adversário do denunciante e o denunciante e outra entre denunciante e denunciado. Entre o denunciado e o autor ou réu da ação principal inexistente vínculo jurídico.³⁰

Diante do exposto, percebe-se que, por meio da denunciação da lide, o denunciante, considerando a possibilidade de sucumbir na ação principal, se antecipa e propõe ação

²⁹ Em sentido contrário, CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 217.

³⁰ Cabe ressaltar que parte da doutrina, como Athos Gusmão Carneiro e Humberto Theodoro Júnior, defende a possibilidade de execução da sentença diretamente contra o denunciado, argumentando no sentido de uma maior flexibilização do sistema, a fim de que o instituto da denunciação da lide possa servir da maneira mais eficaz à prestação jurisdicional, especialmente quando frustradas as condições de cobrança contra o devedor principal. Nesse sentido, destaca-se a ementa abaixo colacionada:

“EMENTA - PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. SEGURADORA LITISDENUNCIADA EM AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MOVIDA EM FACE DO SEGURADO. CONDENAÇÃO DIRETA E SOLIDÁRIA. POSSIBILIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do CPC: Em ação de reparação de danos movida em face do segurado, a Seguradora denunciada pode ser condenada direta e solidariamente junto com este a pagar a indenização devida à vítima, nos limites contratados na apólice.

2. Recurso especial não provido. (STJ, 2ª seção, REsp 925130/SP, rel. p/ acórdão Min. Luis Felipe Salomão, ac. de 08-02-12, DJ 20-04-12).”

regressiva em face do terceiro responsável pelo seu ressarcimento, evitando a propositura de ação autônoma, já que, através de um só processo e de uma só instrução probatória, duas demandas serão analisadas.

Nesse diapasão, tal instituto prima pela economia processual, vinculando o denunciado à sentença proferida, sem a necessidade dos desgastes provocados pela propositura de uma nova demanda. Ademais, garante-se a coerência entre os julgados, uma vez que, no julgamento de ação regressiva autônoma, o juiz não estaria adstrito aos fundamentos da sentença da primeira ação, o que poderia resultar em decisões contraditórias.

Portanto, constitui o instituto da denunciação da lide importante inovação trazida pelo Código de Processo Civil de 1973, garantindo maior aproveitamento dos atos e a otimização dos esforços processuais, ao lado da coerência das decisões. Vale ressaltar, ainda, o esclarecimento mais amplo dos fatos, o que aproxima o processo da realidade fática e, por isso, dos desígnios do direito material.

2.2 Hipóteses de cabimento

Consoante dispõe o artigo 70 do Código de Processo Civil, a denunciação da lide é obrigatória: a) ao alienante, na ação em que terceiro reivindica a coisa, cujo domínio foi transferido à parte, a fim de que esta possa exercer o direito que da evicção lhe resulta; b) ao proprietário ou ao possuidor indireto quando, por força de obrigação ou direito, em casos como o do usufrutuário, do credor pignoratício, do locatário, o réu, citado em nome próprio, exerça a posse direta da coisa demandada; c) àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.

Não obstante a importância e a utilidade das demais hipóteses de cabimento da denunciação da lide, para o presente trabalho faz-se necessária à análise da modalidade prevista no inciso III do artigo em comento, devendo-se destacar ainda a hipótese em que o réu figura como denunciante.

Tal dispositivo possibilita a denunciação da lide fundada em garantia legal ou contratual e consiste em uma das principais inovações do Código de Processo Civil de 1973

no sentido de alargar a abrangência do antigo chamamento à autoria. Em harmonia com tal entendimento, destaca Cândido Rangel Dinamarco em trecho de sua obra:³¹

O inc. III do art. 70 veio à ordem positiva brasileira num quadro de pressões em que inúmeras vezes era feito o *chamamento à autoria* (...). Isso acontecia principalmente da parte de segurados, que, demandados em juízo, queriam *chamar à autoria* a empresa seguradora com quem mantinham contrato. Sentiu o legislador a utilidade de abreviar a responsabilidade das seguradoras (...). Daí a implantação da hipótese descrita no inc. III do art. 70.

Em virtude do inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil conter redação genérica, diverge a doutrina quanto a sua interpretação, resultando em duas correntes: uma restritiva e outra ampliativa.

Segundo os adeptos da corrente restritiva³², a denunciação da lide somente é possível nas hipóteses em que houve transferência de direito pessoal, ou seja, a perda da ação principal gera, automaticamente, a pretensão regressiva. Desse modo, o inciso III do artigo 70 apenas seria cabível nos casos de garantia própria, em que há transmissão de direito e não nas hipóteses de mero direito de regresso, conforme se demonstrará no momento oportuno.

Já para os defensores da corrente ampliativa³³, o instituto da denunciação da lide destina-se à conservação de qualquer direito de garantia, seja decorrente de garantia própria como imprópria. Assim, a utilização da modalidade de intervenção será cabível em todas as hipóteses em que o terceiro tem a obrigação de ressarcir o denunciante, ganhando a expressão “ação regressiva” sentido jurídico ampliado.

Não obstante a força argumentativa da corrente restritiva, a adoção da corrente ampliativa, conforme se demonstrará ao longo do presente trabalho, melhor se coaduna com a finalidade e com os objetivos do instituto da denunciação da lide. Todavia, não há na doutrina ou na jurisprudência³⁴ uma posição dominante.

³¹ DINAMARCO, Cândido Rangel, *op. cit.*, p. 179-180.

³² Adotam a concepção restritiva: Sidney Sanches, Nelson Nery Jr., Cassio Scarpinella Bueno, Rodrigues e Vicente Greco Filho, entre outros.

³³ Adotam a concepção ampliativa: Cândido Dinamarco, Luiz Fux, Ada Pellegrini Grinover, Pontes de Miranda, Arruda Alvim, Athos Gusmão Carneiro, Alexandre Freitas Câmara, Barbosa Moreira, Humberto Theodoro Junior, entre outros.

³⁴ Adotam a concepção restritiva: REsp 142934/SP; REsp 210607/RJ; REsp 228964/ 142934/SP; REsp 210607/RJ; REsp 228964/RS.

Adotam a concepção ampliativa: REsp 156289/SP; REsp 170314/SP; REsp 235182/RJ.

2.3 “Obrigatoriedade” da denúncia da lide

Nos termos literais do artigo 70 do Código de Processo Civil, a denúncia da lide é obrigatória nas hipóteses ali tipificadas. Nesse sentido, a não utilização da modalidade de intervenção de terceiros levaria à perda da prerrogativa de exercício do direito de regresso ainda que em ação autônoma, impedindo ao sucumbente da ação principal o ressarcimento pelos prejuízos decorrentes da condenação.

Todavia, embora clara a redação do dispositivo, tal entendimento não prevalece doutrinária ou jurisprudencialmente. Com efeito, entende-se que a denúncia da lide deve ser tratada como um ônus processual e não como uma obrigação, de forma que sua não utilização por parte do denunciante não seria capaz de levar à perda do direito regressivo.

Nesse sentido, esclarece Cândido Rangel Dinamarco que há uma falsa obrigatoriedade na denúncia da lide. Assim, segundo o autor “a desvantagem que a parte suportará por não haver feito a litisdenúnciação, podendo fazê-la, ordinariamente não irá além da privação das vantagens que se habilitaria a receber se a houvesse feito”.³⁵

Em igual sentido assevera Humberto Theodoro Júnior³⁶ para o qual a obrigatoriedade da denúncia da lide restringe-se ao fato de que, sem o incidente, a parte não poderá se valer da mesma sentença da ação principal para solucionar a questão do direito de regresso.

Desse modo, embora a não denúncia da lide traga à parte o prejuízo do não aproveitamento dos atos processuais para o exercício da ação regressiva e da não vinculação do terceiro ao resultado do processo, não vigora a tese da obrigatoriedade de sua utilização, impondo-se uma interpretação flexível do dispositivo supracitado.

Vale ressaltar, contudo, que a facultatividade da denúncia da lide prevalece apenas nas hipóteses tipificadas nos incisos II e III do artigo 70, já que, com fundamento no artigo 456 do Código Civil, na hipótese prevista no inciso I a utilização de tal modalidade de intervenção de terceiro é obrigatória.³⁷ Dessa forma, deve o adquirente denunciar a lide ao alienante, a fim de que garantir o exercício dos direitos advindos da evicção.

³⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel, *op. cit.*, p. 138.

³⁶ JÚNIOR, Humberto Theodor. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 143.

³⁷ Cabe destacar que não é pacífico tal entendimento, havendo decisões do STJ no sentido da não obrigatoriedade da denúncia da lide na hipótese prevista no artigo 70, inciso I do CPC. Nesse sentido, segue a ementa abaixo relacionada:

“EMENTA - CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CONTRA OS ALIENANTES POR EVICÇÃO SOFRIDA PELO AUTOR. PREQUESTIONAMENTO INSUFICIENTE. SÚMULA N. 211-STJ. DENÚNCIAÇÃO À LIDE. MATÉRIA NÃO SUSCITADA, EFICAZMENTE, EM 1º GRAU. DESCABIMENTO DA DISCUSSÃO, EM 2ª INSTÂNCIA. TEMA DEFICIENTEMENTE AGITADO.

2.4 Denúnciação da lide no novo Código de Processo Civil

Com fins de se analisar se persistem os entendimentos e tendências quanto à denúnciação da lide, bem como se tal modalidade de intervenção de terceiros possui os mesmos objetivos do Código de Processo Civil atual e se os dispositivos que perseguem estes objetivos o fazem de maneira mais apropriada ou esclarecedora, faz-se necessário um estudo a respeito do tema no Novo Código de Processo Civil, conforme se procederá a seguir.

O atual Código de Processo Civil, vigente desde 1973, por várias décadas atendeu de forma satisfatória aos anseios dos operadores do Direito, bem como dos jurisdicionados. Todavia, em razão das intensas transformações ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial àquelas decorrentes da promulgação da Constituição de 1988, fez-se necessária uma adaptação das normas processuais, a fim de adequá-las às novas demandas sociais.

Nesse sentido, diversas reformas pontuais foram realizadas, o que, porém, acabou por comprometer significativamente a coerência do referido diploma processual, afastando, assim, a tão almejada efetividade do processo.

Em razão de tal problemática, o Senado Federal, em 2010, instituiu uma comissão formada por célebres juristas com a finalidade de elaborar o anteprojeto do novo Código de Processo Civil que, se converteu no projeto de lei do Senado 166/2010 e, posteriormente, na Câmara dos Deputados, recebeu a numeração 8.046/2010.

Dentre as várias mudanças propostas, vale ressaltar, para melhor aproveitamento do presente trabalho, as ocorridas com o instituto da intervenção de terceiros, em especial no que tange à denúnciação da lide.

Com fins de simplificar a prestação jurisdicional, a oposição passou a ser um procedimento especial, enquanto a nomeação à autoria foi ampliada e substituída pela faculdade do autor de modificar o polo passivo da demanda, quando o réu arguir ilegitimidade passiva. Já com relação à denúnciação da lide, inicialmente o Anteprojeto do novo Código de

DENUNCIÇÃO, ADEMAIS, DESNECESSÁRIA. PRECEDENTES DO STJ. PRESCRIÇÃO. PENDÊNCIA DE AÇÃO DE EVICÇÃO. PRAZO. INÍCIO. CIÊNCIA. PRÉVIO CONHECIMENTO INOCORRIDO. MATÉRIA DE FATO E CONTRATUAL. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 5 E 7-STJ. COISA JULGADA. QUESTÃO PREJUDICADA.

II. Desnecessária a denúnciação à lide do antigo alienante do imóvel para que o evicto possa dele reivindicar indenização, em ação própria, quando condenado a pagar àquele a quem vendeu o valor despendido pela perda patrimonial sofrida, ante a invalidade do título de propriedade.

VII. Recurso especial não conhecido. (STJ, 4ª Turma, RESP 66.558/SP, rel. p/ acórdão Min. Aldir Passarinho Jr., ac. de 02-06-05, DJ 01-07-05)”.

Processo Civil previa sua exclusão, fundindo-a com a modalidade do chamamento ao processo, sob a nomenclatura do “chamamento em garantia”. Contudo, o Projeto de Lei 8.046/2010 optou por manter a divisão entre as modalidades, alterando, tão somente, o nome do instituto da denúncia da lide, chamando-o de “denúnciação em garantia”.

A denúnciação em garantia é regulada pelos artigos 314 a 318 do Projeto de Lei 8.046/2010. Suas hipóteses de cabimento vêm previstas no artigo 314 que assim dispõe ³⁸:

Art. 314. É admissível a denúnciação em garantia, promovida por qualquer das partes:

I – do alienante imediato, ou a qualquer dos anteriores na cadeia dominial, na ação relativa à coisa cujo domínio foi transferido à parte, a fim de que esta possa exercer o direito que da evicção lhe resulta;

II – daquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.

Da análise do dispositivo supra, pode-se perceber a supressão da hipótese prevista no inciso II do artigo 70 do Código de Processo Civil de 1973. Ademais, quanto ao inciso I do artigo 314, não obstante a manutenção da finalidade de garantia dos riscos decorrentes da evicção, a expressão “ação relativa à coisa” se adequa melhor a finalidade do instituto do que a expressão “ação reivindicatória”, uma vez que a evicção não garante apenas o adquirente do domínio, mas também o adquirente da posse ou do uso. ³⁹ Note-se, ainda, que ao possibilitar a denúnciação em garantia a qualquer dos alienantes anteriores na cadeia dominial, o Projeto de Lei 8.046 insere no ordenamento brasileiro a possibilidade da denúnciação *per saltum* e, assim, permite-se ao adquirente litigar diretamente com os responsáveis pela evicção, evitando a observância da cadeia de alienantes. Já com relação ao inciso II do artigo 314, este possui a mesma redação do inciso III do artigo 70 do atual Código de Processo Civil.

Registre-se, por oportuno, que a utilização da expressão “é admissível a denúnciação em garantia” afasta a divergência doutrinária quanto à obrigatoriedade da denúnciação da lide, demonstrando, assim, sua facultatividade.

Alteração significativa diz respeito à possibilidade de o autor, uma vez procedente a ação principal, requerer o cumprimento da sentença não só em face do denunciante, mas

³⁸ PLS 166/2010, disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.camara.gov.br%2FproposicoesWeb%2Fprop_mostrarintegra%3Fcodeor%3D921859%26filename%3DAvulso%2B-PL%2B8046%2F2010&ei=BR7XUrXdBMnqkAf8wooDw&usg=AFQjCNExebdppHxmj0j2KD8th_aq9rDjrg&bvm=bv.59568121,d.eW0.

³⁹ CARNEIRO, Athos Gusmão, *op. cit.*, p. 107.

também contra o denunciado ⁴⁰. Isso ocorre em razão do disposto no artigo 316 do Projeto de Lei 8.046 que estabelece a assunção pelo denunciado da posição de litisconsorte do denunciante.

Por fim, vale destacar o artigo 318 do Projeto de Lei 8.046 que dispõe:

Art. 318. Sendo o denunciante vencido na ação principal, a sentença passará ao julgamento da denunciação em garantia; se vencedor, a ação de denunciação será declarada extinta, sem prejuízo das verbas de sucumbência.

O dispositivo em comento corrige o equívoco cometido pelo atual Código de Processo Civil que, em seu artigo 76, utiliza a expressão “a sentença, que julgar procedente a ação”, dando a entender que a denunciação da lide apenas pode ser realizada pelo réu. Com a nova redação dada pelo artigo 318, tal problema não mais subsiste.

Observa-se, ainda, que tal dispositivo explicita a finalidade de promoção da economia processual do instituto da denunciação da lide, ao estabelecer a simultaneidade de julgamento da ação principal e da ação regressiva.

Conclui-se, assim, que os apontamentos acima destacados indicam as principais alterações sofridas pelo instituto da denunciação da lide com o Projeto de Lei 8.046 de 2010, buscando-se, a simplificação de tal modalidade de intervenção de terceiros que passará a ser tratada como denunciação em garantia. Quanto à hipótese da denunciação da lide ao agente público pelo Estado, assim como o atual Código de Processo Civil, o Projeto do Novo Código de Processo Civil nada dispõe a respeito.

⁴⁰ Dispõe o artigo 317, inciso IV: “Artigo 317: Feita a denunciação pelo réu: IV – procedente o pedido da ação principal, pode o autor, se for caso, requerer o cumprimento da sentença também contra o denunciado, nos limites da condenação deste na ação regressiva” (BRASIL, Projeto de Lei 8.046, 2010).

3 A POSSIBILIDADE DE DENUNCIÇÃO DA LIDE NAS AÇÕES QUE TENHAM COMO CAUSA DE PEDIR A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO

3.1 Noções iniciais

Após a análise dos institutos da responsabilidade civil do Estado e da denúncia da lide, chega-se a seguinte questão, tema do presente trabalho: é possível a denúncia da lide ao agente público nas ações que tenham como causa de pedir a responsabilidade objetiva do Estado?

Tal problemática representa tema dos mais árduos tanto em sede doutrinária, como jurisprudencial, em especial pela diferenciação quanto à fundamentação da responsabilidade civil do Estado em contraposição à responsabilidade civil do agente público.

Conforme explicitado, tendo por base as teorias publicistas, o Estado responde objetivamente pelos danos causados ao particular. Desse modo, basta a prova do dano e do nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pela vítima, não havendo que se falar em verificação da culpa.

Lado outro, a responsabilização do agente público fundamenta-se na teoria civilista da culpa e, assim, para que responda pelos danos causados no exercício de sua função ou em razão dela faz-se necessária a prova do dolo ou da culpa na conduta do agente.

Nesse sentido, diversas controvérsias surgem no âmbito jurídico, trazidas pelos defensores da corrente restritiva, relacionadas, principalmente, à introdução de novo fundamento no processo, diverso daquele versado na demanda principal entre a suposta vítima e o Estado, diante do deferimento da denúncia da lide ao agente público, e à possibilidade de se afetar à celeridade do trâmite processual.

Propõe-se, portanto, no presente capítulo, a análise de tais controvérsias, procedendo-se à apresentação dos argumentos trazidos pela corrente restritiva ⁴¹, bem como das disposições referentes ao direito regressivo estatal, com o fito de se demonstrar os diversos benefícios à efetividade do processo com a utilização da denúncia da lide no âmbito de responsabilização do Estado, conforme se demonstrará alhures.

⁴¹ Vide item 2.2 do presente trabalho.

3.2 Vedação da utilização da lide às hipóteses de garantia imprópria: o apego à corrente restritiva.

A fim de se atingir os objetivos do presente trabalho, cabe trazer à baila os argumentos levantados pelos defensores da corrente restritiva, em especial no que diz respeito à introdução de fundamento novo no processo e à celeridade processual.

3.2.1 Introdução de fundamento novo no processo

Conforme defende parte da doutrina ⁴², o deferimento da denunciação da lide nas ações em que o Estado é demandado pelo dano causado por seus agentes resultaria na introdução de um fundamento novo no processo, uma vez que, consoante exposto, o Estado responde objetivamente, bastando a comprovação do dano e do nexo causal entre a conduta de seu funcionário e o prejuízo sofrido para a promoção do ressarcimento à vítima. Por sua vez, para que se concretize a responsabilidade do agente público é necessário que se demonstre, cabalmente, a existência de culpa ou dolo em sua conduta.

Nesses termos, em virtude de inserir nova fundamentação jurídica no processo, a denunciação da lide restaria vedada nas ações em que a vítima busca a responsabilização civil estatal pelos prejuízos advindos da conduta de seus agentes no exercício da função ou em razão dela.

Tal corrente doutrinária, denominada corrente restritiva, tem como base a proposta do professor Vicente Greco Filho, exposta no livro *A denunciação da lide, sua obrigatoriedade e extensão* e reproduzida no manual *Direito Processual Brasileiro*. Segundo o estudioso “não é permitida, na denunciação, a intromissão de *fundamento jurídico novo*, ausente na demanda originária, que não seja a responsabilidade direta decorrente da lei e do contrato”. ⁴³

Nesse sentido, admite o doutrinador a denunciação da lide apenas no caso de ação de garantia e não nas hipóteses de mero direito de regresso, de modo que a “figura só será admissível quando, por força da lei ou do contrato, o denunciado for obrigado a garantir o

⁴² JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: Editora JusPodivm, 2008, p. 351.

⁴³ FILHO, Vicente Greco. *A denunciação da lide, sua obrigatoriedade e extensão*, 1976 *apud* DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 175.

resultado da demanda, ou seja, a perda da primeira ação, automaticamente, gera a responsabilidade do garante”.⁴⁴

Em harmonia com o entendimento supra, vale destacar o trecho da obra de Cássio Scarpinella Bueno, no qual o autor ressalta as hipóteses em que a denunciação da lide não deve ser deferida:⁴⁵

[...] Quando a denunciação basear-se em fundamento fático diverso que rende ensejo a instrução diversa daquela que tomará lugar na “ação principal”; quando o direito de regresso não decorrer imediatamente de texto expresso de lei ou de previsão contratual expressa (CPC, artigo 70, III) [...]

Da análise do exposto, percebe-se que os doutrinários filiados à corrente restritiva da denunciação da lide defendem que a utilização do instituto, conforme já ressaltado no capítulo 2 do presente trabalho, apenas se afigura possível nos casos em que há transferência de direito pessoal, de forma que a sucumbência na ação principal gera, desde já, a pretensão regressiva.

Tal entendimento remonta à distinção existente no direito italiano entre garantia própria e garantia imprópria⁴⁶.

Com efeito, a garantia própria se verifica nas hipóteses em que há transmissão de direitos, ou seja, a garantia é inerente à pretensão do autor na demanda principal, de modo que seu fundamento dela é necessariamente dedutível. Nesse sentido, assevera Arruda Alvim em trecho de sua obra:⁴⁷

Temos para nós que a garantia própria envolve, com a hipotética propositura da denunciação, na realidade, um verdadeiro juízo analítico, realizado na denunciação em relação à ação principal; vale dizer, suficiente será desdobrar no bojo da denunciação o fundamento da ação principal, para se chegar à identificação do fundamento da ação de garantia.

Tal hipótese ocorre, por exemplo, nos casos de evicção. Assim, diante da propositura de uma ação reivindicatória em que há sucumbência da parte ré, o próprio ordenamento jurídico já prevê, como decorrência lógica de tal sucumbência, o direito de garantia pela evicção. Dessa forma, com a denunciação da lide, o denunciante apenas demonstra ao julgador essa possibilidade que lhe foi dada pela lei, a fim de que este a aprecie.

⁴⁴ FILHO, Vicente Greco. Intervenção de Terceiros. São Paulo: Editora Saraiva, 1991, p. 91 *apud* JUNIOR, Fredie Didier, *op. cit.*, p. 352.

⁴⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. Intervenção de terceiros: questões polêmicas. São Paulo: CPC, 2002, p.111 *apud* JUNIOR, Fredie Didier, *op. cit.*, p. 352.

⁴⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel, *op. cit.*, p. 176.

⁴⁷ ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 686.

Já a garantia imprópria ocorre nos demais casos, não incluídos na hipótese de garantia própria. Nela, os fundamentos da ação principal e da ação de garantia são distintos, já que se baseiam em relações jurídicas diversas, havendo mero exercício de direito regressivo, decorrente da relação entre as partes. É o que se verifica, por exemplo, na hipótese de denúncia da lide ao agente público pelo Estado, já que, enquanto na ação principal se discute a responsabilidade objetiva do Estado, com o deferimento da denúncia da lide haverá a necessidade do denunciante, na ação subsidiária e regressiva, demonstrar a existência da culpa ou dolo na conduta do agente público, ora denunciado.

Nesse sentido, tal modalidade de garantia, por não ter seu fundamento automaticamente dedutível da ação principal, inseriria na demanda nova fundamentação, o que, segundo a corrente restritiva, seria, por si só, suficiente para impedir a denúncia da lide.

Portanto, tal corrente, baseada na distinção acima exposta, defende que a utilização da hipótese prevista no artigo 70, inciso III do Código de Processo Civil, abarcaria tão somente os casos de garantia própria, sendo vedada nos casos de garantia imprópria.

Contudo, conforme se demonstrará a seguir, tal posicionamento não merece prosperar, já que em momento algum o ordenamento jurídico brasileiro adotou a diferenciação existente no direito italiano entre garantia própria e garantia imprópria.

Com efeito, no ordenamento italiano tal diferenciação se justifica diante da previsão de duas vias processuais distintas para cada espécie de garantia, a *chiamata in garanzia* e o *intervento coatto*. Ambos os institutos objetivam introduzir o terceiro no processo, com o fito de vinculá-lo ao resultado da demanda entre o denunciante e seu adversário. Todavia, se distinguem quanto a sua abrangência. Nesse sentido, consoante assevera Cândido Rangel Dinamarco,⁴⁸

[...] A *chiamata in garanzia*, admissível quando o terceiro é obrigado por uma *garantia própria*, inclui a pretensão da parte a haver, no mesmo processo, a condenação do terceiro a prestar-lhe essa garantia (ação de garantia): o denunciante pode, ali, chamar o garante propondo contra ele, ao mesmo tempo em que o chama para a causa principal, a ação de garantia, ou seja, de regresso. A mera *denúncia da lide*, presente no *intervento coatto*, não inclui a *ação de garantia*, sendo admissível quando se trata de *garantia imprópria* ou também, por opção da parte, nos casos de *garantia própria*.

Observa-se, assim, que o instituto da *chiamata in garanzia*, além de chamar o terceiro ao processo, possibilita àquele que o utilizou a propositura da ação de garantia. Por outro

⁴⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel, *op. cit.*, p. 134.

lado, o *intervento coatto* possui menor utilidade, não abrangendo a ação de regresso. Desse modo, uma vez que não poderá se valer do instituto da *chiamata in garanzia*, o portador de garantia imprópria, no direito italiano, não restará desamparado, já que haverá à sua disposição o instituto do *intervento coatto*.

Contudo, no ordenamento jurídico brasileiro, há, tão somente, a previsão da denúncia da lide, não havendo uma dualidade de institutos para os diversos tipos de garantia, de forma que a parte apenas poderá utilizar a denúncia da lide para obter o direito de regresso. Desse modo, se se adota a diferenciação entre garantia própria e imprópria para efeitos de limitar a aplicabilidade do instituto, tal como defende, entre nós, a corrente restritiva, vedando a denúncia da lide nas hipóteses de garantia imprópria, o portador de tal espécie de garantia restaria desprotegido, já que, ao contrário do direito italiano, não há, na legislação brasileira, previsão de um meio disponível para assegurar seu direito de regresso na demanda em que for acionado.

Percebe-se, assim, que os defensores da corrente restritiva, embora tenham buscado no direito italiano a fundamentação para sua tese, adotando a distinção entre garantia própria e imprópria, não se preocuparam, assim como lá ocorre, em oferecer a solução para os casos de garantia imprópria.

Ainda com o fim de afastar a aplicabilidade da corrente restritiva, vale ressaltar a finalidade histórica do instituto da denúncia da lide.

Conforme já demonstrado, tal instituto foi criado com o Código de Processo Civil de 1973, substituindo o antigo chamamento à autoria que consistia em mera notificação ao alienante a respeito do processo. Nesse contexto, buscou-se uma maior amplitude do instituto, em especial com a introdução do inciso III no artigo 70 do Código de Processo Civil.

Tal inciso surgiu em virtude da pressão doutrinária e jurisprudencial no que tange à criação de uma via processual que facilitasse a pretensão regressiva nas hipóteses de garantia imprópria, em especial com relação às demandas dos segurados contra os seguradores. Consoante afirma Cândido Rangel Dinamarco,⁴⁹

[...] Sentiu o legislador a utilidade de abreviar a responsabilidade das seguradoras ou de outros que de algum modo tivessem a obrigação de oferecer garantia de qualquer ordem à parte. Daí a implantação da hipótese descrita no inc. III do art.70, de redação intencionalmente ampla e destinada a ter vasta abrangência, para maior efetividade do instituto e da tutela jurisdicional que mediante ele se possa obter.

⁴⁹ *Idem*, p. 180.

Nesse sentido, vedar a aplicação da denunciação da lide justamente na hipótese de garantia imprópria segue em sentido contrário à finalidade da legislação processual quando da criação do inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil, já que tal dispositivo, nas palavras de Barbosa Moreira, possui “termos louvavelmente genéricos”⁵⁰.

Nota-se, ainda, que da análise literal do dispositivo em comento, é possível perceber que em nenhum momento a legislação brasileira indica a adoção da diferenciação entre garantia própria ou imprópria. Ao contrário, o inciso III do artigo 70 utiliza a expressão “ação regressiva”, o que não indica qualquer restrição à utilização da denunciação da lide nos casos de garantia imprópria.

Portanto, defender a adoção de tal modalidade de intervenção de terceiros apenas às hipóteses de garantia própria consiste em interpretação restritiva que não encontra qualquer amparo na finalidade do instituto, bem como na lei. Ademais, tal restrição leva, praticamente, à inoperância do inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil, já que a principal forma de garantia própria, em que a sucumbência da ação principal leva, automaticamente, à responsabilidade do garante sem a introdução de fundamento novo na demanda, diz respeito à evicção, sendo esta já amparada pelo inciso I do artigo 70 do Código de Processo Civil.

Em harmonia com o entendimento supra, destaca-se o trecho da obra de Arruda Alvim, abaixo colacionado:⁵¹

[...] O Direito brasileiro [...], em si mesmo interpretado, inadmite a invocação da natureza *imprópria* da garantia para excluir o cabimento da denunciação da lide, interpretação que decorre: a) *tanto da letra da lei* (art. 70, III e 109), que inadmite se afaste a garantia imprópria como base e fundamento à denunciação da lide; b) *como, ainda, da interpretação sistemática do próprio direito brasileiro*.

Diante do exposto acima, pode-se concluir, em suma, que a corrente restritiva adota a diferenciação existente no direito italiano entre garantia própria e imprópria para vedar a aplicação da denunciação da lide às hipóteses de garantia imprópria. Com base em tal entendimento, os defensores de tal corrente alegam que tais hipóteses trariam para o processo fundamento novo, não existente na demanda principal, o que restaria impossibilitado.

Todavia, consoante demonstrado, tal entendimento não merece acolhida, haja vista a não adoção de tal diferenciação no ordenamento jurídico brasileiro e a interpretação histórica, sistemática e gramatical do inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil.

⁵⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Estudos sobre o novo Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1974, p. 85 *apud* JUNIOR, Fredie Didier, *op. cit.*, p. 355.

⁵¹ ALVIM, Arruda, *op. cit.*, p. 685-686.

Nesse sentido, a introdução de fundamento novo no processo, por ser o ente estatal detentor de garantia imprópria, não constitui argumento hábil a, por si só, afastar a possibilidade de denúncia da lide pelo Estado ao agente público.

Ademais, somando-se aos argumentos acima explicitados, vale destacar que o fato de se questionar a culpa do agente público na ação regressiva, não obstante a responsabilidade objetiva estatal, introduzindo nova temática a ser discutida no processo, não se trata de questão exclusiva da relação entre Estado e funcionário público.

Com efeito, em todos os casos de denúncia da lide sempre haverá uma diversidade de fundamentos entre as alegações das partes e as alegações do denunciante e do denunciado, conforme exemplifica Humberto Theodor Júnior em trecho de sua obra: ⁵²

[...] Numa ação reivindicatória o que se discute entre as partes é o melhor título dominial; já entre denunciante e denunciado a discussão será sobre a existência ou não da obrigação de responder pela evicção. Numa indenização a respeito de bens segurados, a disputa principal será sobre a verificação do dano e da culpa, enquanto a do denunciante e sua seguradora terá como objeto a cobertura ou não da apólice sobre o prejuízo noticiado no processo.

No mesmo sentido, assevera Barbosa Moreira: ⁵³

[...] Não colhe o argumento em contrário, às vezes suscitado, de que a denúncia da lide ao funcionário introduz no processo novo “*thema decidendum*”, por depender da ocorrência de culpa ou dolo daquele o reconhecimento do direito regressivo da pessoa jurídica de direito público. Tal argumento prova demais, porque com a denúncia, em qualquer caso, se introduz novo “*thema decidendum*”; questioná-lo equivaleria a pensar que algum denunciado fique impedido de defender-se negando a obrigação de reembolsar o denunciante, isto é, contestando o direito regressivo deste. Na verdade, a *nenhum* denunciado se recusa a possibilidade de contestá-lo. Pouco importa que ela se relacione com a exigência de dolo ou culpa ou com qualquer outra circunstância: a situação é sempre, substancialmente, a mesma.

Dessa forma, em todos os casos, independentemente de se tratar de garantia própria ou imprópria, sempre haverá a possibilidade de um fundamento novo, mais ou menos complexo, ser inserido na demanda, até mesmo porque, conforme ressaltado no trecho acima, o artigo 75 do Código de Processo Civil, possibilita ao denunciado contestar os fundamentos da denúncia.

Registre-se, por oportuno, que o deferimento da denúncia da lide ao agente público pelo Estado em nada alterará a posição processual do autor da demanda principal, que não

⁵² JÚNIOR, Humberto Theodor, *op. cit.*, p. 141.

⁵³ Voto proferido da AC 8.995, do TJRJ, ac. de 17.10.1979, publicado na Revista de Processo 34, p.230 *apud* CARNEIRO, Athos Gusmão, *op. cit.*, p. 114-115.

sofrerá qualquer agravo em seus ônus e deveres processuais, continuando a possuir direito objetivo à indenização para ressarcimento dos supostos danos a partir da demonstração do nexo causal. Apenas ao Estado caberá, na instrução do processo, provar a culpa ou o dolo na conduta do agente público, a fim de assegurar seu direito regressivo caso tal direito reste evidenciado ao longo do curso processual.

Ressalte-se, por fim, que essa necessidade de se comprovar a culpa do agente público não implica assunção da culpa pela Administração, tendo em vista o caráter eventual da denunciação da lide. Nesse sentido, a demanda regressiva apenas será examinada caso o denunciante reste derrotado na ação principal. Não havendo sucumbência, aquela nem mesmo será analisada.

Desse modo, aplicando-se em analogia o princípio da eventualidade, é como se a ação de garantia fosse proposta em caráter condicional: se o Estado acabar vencido, requererá, com a condenação, que o agente público lhe pague a indenização a que tenha direito.

Nota-se, ainda, que a mesma situação de suposta contradição acontecerá no exercício autônomo da ação de regresso, uma vez que, na ação indenizatória, o Estado, ao se defender, poderá alegar a ausência de nexo de causalidade ou, ainda, a isenção de falha no serviço prestado. Todavia, caso saia derrotado, na propositura da ação de regresso, terá de desdizer-se, renegando o que disse anteriormente, objetivando o reconhecimento da culpa do agente público.

Não obstante os argumentos acima despendidos, deve-se ter em mente que a utilização do instituto da denunciação da lide não é obrigatória, por se tratar, conforme já ressaltado no item 2.3 do presente trabalho, de um ônus processual, de modo que o seu não uso não seria capaz de levar à perda do direito regressivo.

Nesse sentido, a utilização de tal modalidade de intervenção de terceiros é, portanto, uma opção – e um direito – do ente estatal que também poderá, caso entenda prudente, aguardar o resultado da demanda indenizatória ajuizada pela vítima e propor a ação regressiva posteriormente.

3.2.2 A celeridade processual *versus* o princípio da economia processual e a harmonia entre os julgados.

Outra questão a ser enfrentada, levantada pela corrente restritiva com o fim de vedar a denunciação da lide pelo Estado ao agente público, diz respeito ao princípio da celeridade. Argumenta-se que o deferimento de tal modalidade de intervenção de terceiros implicaria grande demora processual, em virtude da necessidade de se demonstrar a culpa do agente público na ação regressiva, o que atuaria em sentido contrário à celeridade esperada da prestação jurisdicional, impedindo a rápida solução do litígio e o ressarcimento dos danos ao particular.⁵⁴

Nesse sentido, vale destacar o trecho da obra de Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho que assim dispõe:⁵⁵

[...] Se se admite a denunciação da lide no curso do processo, na realidade o objetivo de celeridade da prestação jurisdicional cairá por terra, já que a solução do litígio demoraria consideravelmente mais, na medida em que haveria duas lides em um só processo, e, fato relevante, em uma das quais se discutiria acerca da culpa do agente, com abertura para ampla produção de prova.

Nesses termos, a mitigação da celeridade constitui, ao lado da questão da introdução de novo fundamento a ser discutido no processo, conforme exposto acima, a mais importante premissa principiológica da corrente que busca restringir a utilização do instituto da denunciação da lide.

Todavia, quanto a tal entendimento vale tecer algumas considerações.

Atualmente a demora excessiva na duração dos processos constitui tema tormentoso para os estudiosos do Direito⁵⁶, resultando, assim, na busca de soluções que objetivem conferir maior presteza à prestação jurisdicional.

Com efeito, é óbvio que o deferimento da denunciação da lide ao agente público nas ações que tenham como causa de pedir a responsabilidade objetiva do Estado pode levar a certa delonga processual, haja vista a necessidade de o denunciante invocar a culpa de seu

⁵⁴ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach, *op. cit.*, p. 153.

⁵⁵ FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, *op. cit.*, p. 64.

⁵⁶ TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, *passim*.

funcionário para a obtenção do direito de regresso, o que exigiria produção de provas nesse sentido.⁵⁷

Desse modo, os novos fundamentos a serem analisados poderiam constituir-se como elementos hábeis a retardar o curso do processo, de acordo com sua maior ou menor complexidade, afetando, assim, a celeridade da prestação jurisdicional.

Contudo, não obstante a força do argumento acima, os princípios, por se tratarem de mandamentos de otimização, encontram-se em constante conflito, de modo que cabe ao intérprete a realização de ponderações a fim de se atingir a melhor solução para o caso em estudo.

Nesse sentido, embora em uma análise interna do curso do processo verifique-se uma diminuição da celeridade, observando-se a atuação jurisdicional de maneira ampla, restam claros os benefícios que a denunciação da lide ao agente público traz à economia processual.

Com efeito, o princípio da economia processual impõe a mínima utilização de atividades processuais com o fim de se atingir da melhor maneira possível o resultado pretendido. Busca-se, assim, “o máximo resultado na atuação do direito”.⁵⁸

Neste diapasão, com o exercício do direito regressivo, por meio da denunciação da lide, no mesmo processo em que o Estado é acionado pelo particular, evita-se que o ente estatal tenha que novamente acionar o Judiciário, visando nova prestação jurisdicional, dando ensejo a um novo processo, com gastos consideravelmente maiores.

Dessa forma, há uma otimização da atividade jurisdicional ao permitir o julgamento de duas lides nos mesmos autos, possibilitando o aproveitamento da instrução processual, diante da ocorrência dos mesmos fatos seja na lide principal, seja na lide secundária, ainda que a qualificação jurídica seja diferente e que tenha que ser apurada mais a fundo. Ademais,

⁵⁷ Adota o entendimento supra: REsp 1089955, STJ, 1ª Turma, Rel. Ministra Denise Arruda, conforme se infere da ementa abaixo colacionada:

“EMENTA - RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. MORTE DECORRENTE DE ERRO MÉDICO. DENUNCIAÇÃO À LIDE. NÃO OBRIGATORIEDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1. Nas ações de indenização fundadas na responsabilidade civil objetiva do Estado (CF/88, art. 37, § 6º), não é obrigatória a denunciação à lide do agente supostamente responsável pelo ato lesivo (CPC, art. 70, III). 2. A denunciação à lide do servidor público nos casos de indenização fundada na responsabilidade objetiva do Estado não deve ser considerada como obrigatória, pois impõe ao autor manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional. Haveria em um mesmo processo, além da discussão sobre a responsabilidade objetiva referente à lide originária, a necessidade da verificação da responsabilidade subjetiva entre o ente público e o agente causador do dano, a qual é desnecessária e irrelevante para o eventual ressarcimento do particular. Ademais, o direito de regresso do ente público em relação ao servidor, nos casos de dolo ou culpa, é assegurado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o qual permanece inalterado ainda que inadmitida a denunciação da lide. 3. Recurso especial desprovido. (STJ, 1ª Turma, REsp 1089955, rel. p/ acórdão Min. Denise Arruda, ac. de 13-11-09, DJ 24-11-09)

⁵⁸ CINTRA, Antônio Calos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 79.

possibilita-se um amplo esclarecimento dos fatos, com a busca da verdade real e maior aproximação do processo à realidade fática.

Em harmonia com o entendimento supra, destaca-se o trecho da obra de Barbosa Moreira abaixo colacionado:⁵⁹

Que a eventualidade de admitir-se a denúncia – e, pois, estender a discussão ao novo *thema decidendum* – pode gerar alguma complicação e retardar o encerramento do processo, disso não há dúvida. Essa, porém, é apenas uma das faces da moeda. Em perspectiva global, a permissão de denunciar a lide atua também como fator de simplificação, na medida em que, com evidente vantagem ao ângulo da economia processual, abre oportunidade ao julgamento de duas lides em um único feito. Ao legislador terá parecido que tal vantagem compensa os possíveis inconvenientes. Seja como for, a opção cabia a ele, e está feita.

Vale registrar, ainda, que a denúncia da lide ao agente público possibilita harmonia e coerência entre as decisões que serão tomadas em conjunto, com base em um amplo lastro probatório, produzido em contraditório. Nesses termos, fica o denunciado vinculado ao julgamento da demanda entre o denunciante e seu adversário.

Evita-se, assim, o risco de duplo sucumbimento, já que, não se valendo da denúncia da lide, o ente estatal correria o risco de perder a demanda indenizatória e, ao propor a demanda regressiva, ser-lhe dito que a primeira derrota não se justificava. Tal hipótese resta evidente, uma vez que os efeitos da coisa julgada da demanda indenizatória não se estendem à ação regressiva, de modo que o juiz não se encontra vinculado ao julgamento da primeira demanda, tendo em vista a diversidade de relações jurídicas existentes.⁶⁰

É, portanto, muito mais vantajoso o deferimento da denúncia da lide com a realização de um só processo duplamente útil, do que dois processos, com duas instruções sobre o mesmo contexto fático e dois julgamentos que correm o risco de divergirem quanto ao resultado da demanda, colocando em risco a segurança jurídica e a própria confiança do jurisdicionado na Justiça.

Dessa forma, não obstante a importância de uma prestação jurisdicional célere, não se trata de acelerar a todo custo, devendo-se observar os demais princípios norteadores do processo, por meio de um juízo de proporcionalidade. Nesse sentido, de acordo com o proposto pelo presente trabalho, deve prevalecer a interpretação no sentido de uma maior valorização do princípio da economia processual e da harmonia entre as decisões, afigurando-se possível a denúncia da lide pelo Estado ao agente público. Ressalte-se que esse juízo de

⁵⁹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Direito Aplicado – Acórdãos e Votos. Forense, p. 159-163 *apud* FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel, *op. cit.*, p. 182-183.

ponderação foi realizado pela própria lei, ao admitir a denunciação da lide nas hipóteses de garantia imprópria, consoante demonstrado no item 3.2.1 do presente trabalho, privilegiando, assim, a economia processual em detrimento da celeridade.

3.3 Obrigatoriedade do direito de regresso e o princípio da indisponibilidade do interesse público

Consoante explicitado no capítulo 1 do presente trabalho, a Constituição Federal em seu artigo 37, parágrafo 6º disciplina a responsabilidade civil do Estado. Além de prever que o ente estatal responderá objetivamente pelos danos causados por seus agentes aos particulares, a norma constitucional também garante o direito regressivo do Estado em caso de eventual condenação desde que verificados a culpa ou o dolo na conduta do agente público, conforme se verifica da parte final do artigo em comento que dispõe: “assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.⁶¹

A demanda regressiva constitui-se em uma ação civil proposta pelo Poder Público em face do agente causador do dano que tem por finalidade a comprovação da existência de culpa ou dolo em sua conduta geradora de prejuízo, seja no exercício da função ou em razão dela. Seu objetivo precípua é o ressarcimento ao erário do montante despendido a título de indenização à vítima que sofreu os prejuízos.

Desse modo, diante de sua conduta culposa, deverá o agente público responder perante a Administração Pública na exata medida da condenação sofrida frente ao particular na ação indenizatória, já que é o seu patrimônio que deve responder e não o patrimônio público.

Nesse sentido, por objetivar o ressarcimento dos cofres públicos, a iniciativa da ação regressiva não pode ser tomada com base em mero juízo de conveniência. Seu ajuizamento trata-se de um dever do Estado, em decorrência dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Com efeito, o princípio da indisponibilidade impõe que a Administração não possui a livre disposição sobre os bens e interesses públicos, uma vez que atua apenas como gestora de tais bens, cabendo-lhe a sua conservação em prol do interesse da sociedade. Assim, o ente estatal deve se valer de todas as cautelas necessárias para a boa gestão do patrimônio coletivo.

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Por sua vez, o princípio da supremacia do interesse público impõe, em suma, que o fim último da atuação administrativa deve ser a promoção e a persecução do interesse público, atuando sempre em prol da coletividade.⁶²

Nesses termos, a propositura da ação regressiva é reflexo dos princípios acima citados, possuindo a Administração um verdadeiro poder-dever de agir, na medida em que, ao mesmo tempo em que o ente público tem o poder de ingressar em juízo, exercendo o direito regressivo, tal prerrogativa não se trata de mera faculdade, havendo uma obrigação em tal ajuizamento, vedando-lhe a inércia, já que o ressarcimento dos cofres públicos atinge, em última instância, toda a coletividade.

Todavia, não obstante o disposto no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, bem como a previsão dos princípios acima expostos, na prática tais disposições raramente são observadas.

Com efeito, consoante assevera Celso Antônio Bandeira de Mello, com exceção dos casos de motoristas de veículos oficiais, dificilmente o Poder Público move a ação regressiva em face de seus agentes.⁶³ Isso ocorre, principalmente, em virtude do corporativismo existente no ambiente laboral, havendo, assim, um sentimento de solidariedade entre os ocupantes dos cargos ou empregos públicos, de modo que um agente se recusa a agir contra o outro.

Ademais, muitas vezes o funcionário causador do dano age com respaldo, em conluio ou em obediência às ordens de seu superior e, assim, o ajuizamento da ação regressiva evidenciaria não só a culpa do agente público em cargo inferior, como também o dolo, negligência, imprudência ou imperícia de seu superior.

Nesse sentido, assevera o autor acima citado:⁶⁴

Estas são as razões pelas quais, tirante o caso dos humildes motoristas de veículos oficiais, praticamente funcionário algum é molestado com ação regressiva. Pode confiar que ficará impune, mesmo quando negligente. Não precisa coibir-se de abusos e até de atos dolosos lesivos aos administrados. O Estado pagará por ele.

Conclui o doutrinador que “ao invés de desestimular o mau servidor a agir com dolo, negligência, imprudência ou imperícia, estimula-o a proceder como bem queira, pois o coloca a salvo das consequências de seus atos”.⁶⁵

⁶² FILHO, José dos Santos Carvalho, *op. cit.*, p. 35-37.

⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 1.056.

⁶⁴ *Idem*, p. 1.057.

⁶⁵ *Idem ibidem*.

Vale destacar também, como óbice à punição do agente público, que parte da doutrina⁶⁶ defende que a ação de reparação de danos apenas pode ser proposta pela vítima em face do agente estatal e, assim, mesmo que ela quisesse, não poderia acionar diretamente o agente público causador do prejuízo. Tal posicionamento tem como base o julgamento do RE 327.904/SP, em 15 de agosto de 2006, em que o Supremo Tribunal Federal passou a rejeitar a propositura da ação indenizatória *per saltum* diretamente contra o agente público.

Segundo o relator do processo, Ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto, o artigo 37, parágrafo 6º da Constituição asseguraria tanto a garantia de regresso em favor do Estado, como também a garantia do agente público de não poder ser acionado diretamente pela vítima na ação indenizatória, respondendo somente em face da pessoa jurídica a qual esteja vinculado⁶⁷.

Tal entendimento tem o condão de afastar da vítima à possibilidade de responsabilizar o agente público pelo dano causado, ainda que o dolo ou culpa em sua conduta reste claro. Nesse sentido, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal somente atua no sentido de corroborar os fatos acima explicitados, por deixar nas mãos dos superiores hierárquicos do agente faltoso a propositura da ação regressiva, já que nem mesmo a vítima poderá fazê-la.

Percebe-se do acima exposto que, não obstante a garantia do direito de regresso do Estado contra o agente público causador do dano, a ação regressiva quase nunca é exercida, incentivando, assim, os abusos e descasos de servidores que agem em desatenção e em desrespeito aos deveres de probidade, moralidade e boa fé que lhe são inerentes.

Diante deste contexto desfavorável, o instituto da denúncia da lide poderia contribuir de modo considerável, com fins de evitar que as condutas faltosas sejam acobertadas.

⁶⁶ Nesse sentido: BITTENCOURT, Gisele Hatschbach, *op. cit.*, p. 148 e MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 282.

⁶⁷ Nesse sentido, segue a ementa abaixo colacionada:

“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. (STJ, 1ª Turma, RESP 327904/SP, rel. p/ acórdão Min. Carlos Britto, ac. de 15-08-06, DJ 08-09-06)”.

Com efeito, conforme exposto, a denunciação da lide promove uma ampliação objetiva do processo que se consubstancia pela inclusão, na mesma demanda, de uma nova ação, qual seja a pretensão regressiva do denunciante em face do denunciado. Nesse sentido, viabiliza-se que, pela iniciativa da parte, em um mesmo processo seja formulado mais de um pedido. Ademais, tem-se também uma ampliação subjetiva, já que, com a citação do denunciado, ele passará a integrar a lide, auxiliando o denunciante na demanda principal e figurando como réu na demanda regressiva.

Ao julgador caberá, então, a análise e o julgamento de ambas as pretensões, resolvendo tanto a demanda principal, quanto à pretensão regressiva em capítulos separados da mesma sentença.

Dessa forma, valendo-se o Estado de tal modalidade de intervenção de terceiros na demanda indenizatória movida pelo particular, facilitaria sobremaneira a resolução da questão, já que, conforme dito, em um só processo com uma única sentença, todas as pendências a respeito do dano causado serão resolvidas.

Ademais, com o aproveitamento da instrução probatória, evita-se que os fatos ocorridos caiam no esquecimento, o que certamente ocorreria com a espera de todo o trâmite processual da ação principal para, então, haver o ajuizamento da ação regressiva ⁶⁸, possibilitando, assim, maior rapidez na punição do agente público que agiu com dolo ou culpa, desestimulando a reiteração na conduta faltosa.

Além disso, a denunciação da lide ao agente público não abre margem para que seu superior hierárquico exerça um juízo de conveniência quanto à propositura ou não da ação de regresso, privilegiando seus interesses privados em detrimento do interesse público, em flagrante dissonância com o princípio da supremacia do interesse público.

Resta claro, portanto, que a aplicação do instituto da denunciação da lide nas hipóteses de responsabilidade objetiva estatal atua em prol do interesse público, favorecendo toda a coletividade ao facilitar a punição do agente faltoso, bem como o ressarcimento do erário.

⁶⁸ Cabe ressaltar que o Código de Processo Civil em seu artigo 475 prevê a figura da remessa obrigatória ou reexame necessário nos casos de condenação do Poder Público nas causas com valor acima de 60 salários mínimos, cuja sentença não tenha sido embasada em súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. Desse modo, há, obrigatoriamente, uma remessa dos autos ao Tribunal para que se proceda novo reexame da questão, sendo tal remessa condição de eficácia da sentença.

3.4 Processo civil de resultados e a instrumentalidade do processo

Com o fim da fase sincretista do direito processual, caracterizada pela confusão entre os planos substancial e processual do ordenamento jurídico, e o reconhecimento da autonomia do processo em relação ao direito material, atualmente, os processualistas voltam a sua atenção para a fase instrumental do processo, buscando revê-lo com o escopo de propiciar sua maior utilidade ⁶⁹.

Em tal momento metodológico, embora autônomo, o processo passa a servir ao direito material, não sendo, portanto, um fim em si mesmo, mas um meio de acesso à ordem jurídica justa e um poderoso instrumento destinado a servir à sociedade e ao Estado.

Nesse diapasão, a visão puramente conceitual é substituída por uma concepção teleológica e finalística, de modo que os institutos e regras processuais passam a ser vistos sob a perspectiva de sua adequação aos ideais de justiça buscados no processo.

Percebe-se, assim, que a instrumentalidade do processo vai muito além de seu aspecto meramente formal ou negativo, em que se busca a relativização das regras processuais, com o afastamento do formalismo excessivo e desnecessário. Deve-se ressaltar o seu aspecto substancial ou positivo que se liga à efetividade do processo, consoante se depreende do trecho da obra de Cândido Rangel Dinamarco: ⁷⁰

O aspecto positivo é caracterizado pela preocupação em extrair do processo, como instrumento, o máximo de proveito quanto à obtenção dos resultados propostos (os escopos do sistema); infunde-se com a problemática da *efetividade do processo* e conduz à assertiva de que “o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-política-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”.

Ainda que, pelas razões já expostas, possa haver divergência quanto à possibilidade de o Estado denunciar à lide ao agente público com o fito de garantir seu direito de regresso, tal procedimento, conforme demonstrado, traz inúmeras vantagens ao possibilitar uma prestação jurisdicional mais efetiva e coerente, além de contribuir significativamente com a economia processual, já que são decididas duas demandas em um único procedimento.

⁶⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, *passim*.

⁷⁰ *Idem*, p. 391.

Nesse sentido, a utilização de tal modalidade de intervenção de terceiros se coaduna com a nova fase instrumentalista, em especial com o seu aspecto positivo, atuando como um meio de extrair do processo toda a sua utilidade e efetividade. Assim, o processo não deve ter por fim a simples resolução do conflito, mas ser capaz de realizar a justiça.

Vale ressaltar que a vedação da denunciação da lide ao agente público pelo Estado na convicção de uma maior celeridade dos julgados com a não perquirição da culpa do servidor, conduz ao risco de se abandonar os benefícios trazidos pela economia processual e pela harmonia dos julgados, expondo o Estado à possibilidade de duplo sucumbimento ao buscar a reparação dos prejuízos. Ademais, coloca-se em risco a própria qualidade dos serviços públicos, ao impedir a rápida punição do agente cuja conduta culposa gerou o dano, e o ressarcimento ao erário, atuando em sentido contrário ao interesse público e atingindo, em última instância, toda a coletividade.

A assunção de tal risco, conforme destaca Cândido Rangel Dinamarco, “associa-se à tradicional e subliminar premissa que de o processo seria um meio de exercício de direitos, posto pelo sistema à disposição do autor e destinado à satisfação de suas aspirações”⁷¹.

Nesse diapasão, vedar a possibilidade da utilização do instituto da denunciação da lide pelo Estado reflete o combate a soluções que busquem resultados equilibrados para as partes no processo e que se coadunem com o interesse público, sob o pretexto de trazer maior celeridade à satisfação do interesse do autor. Todavia, a prestação jurisdicional não deve se ater a proteger os interesses do demandante, diante de sua suposta razão dentro do processo. Tal pensamento é fruto da equivocada doutrina do processo civil do autor, que busca a plena satisfação dos interesses do demandante, ainda que em detrimento dos direitos do réu.

Não obstante ser inegável a evolução da teoria da responsabilidade civil no sentido de tutelar a vítima, não se pode afirmar de antemão, consoante propõe a tese restritiva, que o autor do processo de fato sofreu os danos e prejuízos alegados. Para tanto, faz-se necessária uma ampla dilação probatória, a fim de se concluir se aquele que alega possuir o direito, realmente o tem.

Há, assim, uma grande possibilidade de o Estado, no decorrer do processo afastar os interesses autorais, seja por meio da demonstração da ocorrência de excludentes, seja pela prova da não ocorrência dos fatos alegados.

Em harmonia com o entendimento supra, destaca-se o trecho da obra de Cândido Rangel Dinamarco:⁷²

⁷¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção...**, *op. cit.* p. 189.

⁷² *Idem*, p. 190.

O processo não deve ser visto como algo que pertença ao autor e no seu interesse seja realizado. Tal colocação corresponderia ao método anterior às conquistas da doutrina do século passado, pois pressupõe como escopo da jurisdição a *tutela de direitos* e inclui a ideia de que a ação fosse um direito à sentença favorável. É pacífica, hoje, a premissa publicista que vê no processo um instrumento de pacificação e não meio de exercício de direitos (direitos pressupostos como existentes), como nas fases iniciais da evolução da ciência processualística.

Desse modo, diante das novas demandas sociais, o processo deve ser visto não apenas como meio de exercício de direitos entre autor e réu. Com a instrumentalidade, ele passa a possuir uma finalidade mais ampla, devendo se tornar um instrumento útil a eliminar os conflitos de interesse e as insatisfações por meio de decisões justas e legítimas. Atinge-se, assim, não apenas os polos da relação jurídica processual, mas todo o âmbito social, ao embutir no jurisdicionado a confiança na ordem jurídica vigente.

Restam, portanto, demonstradas as vantagens que a utilização do instituto da denunciação da lide no âmbito da responsabilidade objetiva do Estado podem trazer não só ao Poder Judiciário, diante da diminuição dos processos levados à sua apreciação, e aos jurisdicionados, já que todas as questões pendentes serão resolvidas em um mesmo procedimento, mas, principalmente, à sociedade, diante da garantia da apuração da responsabilidade do agente público, assegurando a eficiência dos serviços público e o ressarcimento ao erário do montante dispendido a título indenizatório.

4 CONCLUSÃO

Após a análise de todas as questões expostas nos tópicos anteriores e reputadas importantes para o desenvolvimento do presente trabalho, forçoso é concluir pela admissibilidade da denunciação da lide ao agente público nas ações que tenham como causa de pedir a responsabilidade objetiva do Estado.

A denunciação da lide, atualmente, constitui-se como uma das mais importantes modalidades de intervenção de terceiro. Na ordem jurídica brasileira, tal instituto cumpre a dupla função de notificar o terceiro a respeito da existência do litígio, bem como chamá-lo a integrar o processo, permitindo ao denunciante a propositura antecipada da ação de regresso na eventualidade de restar vencido na demanda subsidiária.

Tem-se, assim, a propositura de uma nova ação, subsidiária à ação principal, disponibilizando às partes uma via para instrumentalizarem sua pretensão de reembolso.

Com a utilização da denunciação da lide há, portanto, uma otimização da prestação jurisdicional, com o aproveitamento dos atos e esforços processuais e um esclarecimento mais amplo dos fatos através da análise de um amplo lastro probatório produzido em contraditório. Ademais, por meio de um só processo, ambas as demandas são apreciadas, de modo que a sentença decidirá não apenas a lide principal, entre autor e denunciante, mas também a demanda subsidiária e regressiva, entre denunciante e denunciado.

Evita-se, com isso, nova provocação do Poder Judiciário com vistas à análise do direito regressivo, o que, por conseguinte, daria ensejo à propositura de uma nova ação, em um novo processo.

É cediço que a denunciação da lide, por provocar a ampliação subjetiva e objetiva da demanda, acarreta maior dispêndio de tempo para a solução final do litígio. Especificamente na hipótese da denunciação ao agente público, a pretensão regressiva exige a verificação de sua conduta culposa ou dolosa, o que gera, como consequência, a introdução de fundamento novo no processo, implicando em uma dilação probatória mais apurada.

Todavia, não obstante o acréscimo de tempo na resolução da pendência, não há uma perda excessiva da celeridade do trâmite processual a ponto de impedir o ressarcimento do particular, havendo, na verdade, uma melhor apuração dos fatos. Nesse sentido, com a denunciação da lide, o resultado das provas produzidas no curso do processo, mediante participação dos sujeitos processuais em contraditório, permitirá a melhor correspondência

possível entre a realidade e os fatos deduzidos pelas partes, aproximando o processo da realidade fática e, por conseguinte, dos desígnios do direito material.

Ademais, ao autor, que tenha sofrido prejuízos decorrentes da conduta dolosa ou culposa de um agente público, não pode – ou nem sempre interessa – uma apuração parcial dos fatos. Sendo um cidadão consciente, o que lhe será preferível: a) receber o ressarcimento do Estado, sem a discussão a respeito da culpa do agente público? b) ou ser ressarcido pelo ente estatal e ver que ele busca a responsabilização do agente causador do dano que atuou de forma irresponsável? Obviamente que a segunda alternativa deve prosperar.

Com a denúncia da lide ao agente público, não há, portanto, uma procrastinação injustificada do feito e sim a valorização da verdade real e da economia processual. Já na demanda indenizatória todas as pendências a respeito dos fatos levados a apreciação do Judiciário serão resolvidas, tornando desnecessária a propositura de nova ação regressiva. Valoriza-se, ainda, a coerência entre as decisões que serão tomadas em conjunto, evitando a possibilidade de duplo sucumbimento estatal, ao vincular o denunciado ao resultado da demanda.

Desse modo, analisando-se o processo de forma global, a perda da celeridade em nada se compara às benesses geradas com a admissibilidade da denúncia da lide.

Registre-se, por oportuno, que, não obstante a obrigatoriedade da propositura da demanda regressiva pelo Estado, diante dos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, seja por corporativismo ou pelo conluio da atuação do agente público com seus superiores, tal demanda, na maior parte das vezes, não é ajuizada.

E os prejuízos advindos do não ajuizamento da ação regressiva, ao contrário do que se pensa, não atingem somente o Estado, mas sim toda a coletividade. Deve-se ter em mente que a função do ente estatal se resume a gerir os bens e interesses públicos, administrando-os de modo a trazer cada vez mais melhorias aos cidadãos.

Dessa maneira, a solução da demanda regressiva conjuntamente com a ação indenizatória, por meio da admissibilidade do instituto da denúncia da lide, se coaduna com o interesse público, ao permitir o mais rápido ressarcimento dos cofres públicos, lesados pela conduta dolosa, negligente, imprudente ou imperita de um agente público, e ao garantir a punição de tal agente, bem como a maior eficiência dos serviços públicos, evitando a reiteração de condutas prejudiciais aos interesses dos administrados e evitadas de má-fé.

Com o advento da fase instrumental do Direito Processual Civil, deve-se abandonar a ideia de que o processo tem por fim a tutela dos direitos daquele que busca a prestação

jurisdicional, evitando-se, a todo custo, demoras capazes de retardar o reconhecimento dos direitos do autor, mesmo que diante da limitação dos direitos do réu.

No campo da responsabilidade civil do Estado é a própria Constituição que, ao mesmo tempo em que consagra a sua responsabilidade objetiva, assegura o exercício da ação regressiva do ente estatal contra o funcionário que tenha agido com dolo ou culpa. Além disso, o inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil permite, claramente, a utilização da denúncia da lide “àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda”. Nesse sentido, como vedar, a priori, ao Estado a possibilidade de se valer da litisdenúncia que, como dito, lhe é assegurada pela própria norma constitucional, sob o pretexto de um pretense atraso no reconhecimento do suposto direito do autor, sem nem sequer saber se ele realmente possui o direito que alega ter?

O processo não mais se resume a assegurar os interesses do autor ou do réu, resolvendo seus conflitos. Ele deve atuar como verdadeiro instrumento de pacificação, cumprindo toda a sua finalidade, não só jurídica, mas também social e política. Cabe, assim, aos aplicadores do Direito retirar do processo toda a sua efetividade, esgotando sua utilidade, a fim de torná-lo um instrumento a serviço da sociedade.

A denúncia da lide pelo Estado ao agente público atua nesse sentido, adequando-se perfeitamente aos desígnios da fase instrumentalista, ao permitir a efetivação de princípios processuais e constitucionais basilares tais como a economia processual, a coerência entre as decisões e a preservação e a indisponibilidade do interesse público, retirando do processo toda a sua efetividade.

Nesse sentido, por mais importante que seja a celeridade, com a prestação da tutela jurisdicional em um período razoável, deve-se ter em mente que ela não suplanta os desígnios de uma decisão justa.

5 REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Direito Processual Civil**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Responsabilidade extracontratual do Estado**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 925130/SP**.
 Recorrente: Unibanco AIG Seguros S/A. Recorrido: José Francisco Pereira Silva e outros.
 Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, DF, 20 de abril de 2012. Disponível em:
<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21599796/recurso-especial-resp-925130-sp-2007-0030484-4-stj/inteiro-teor-21599797>. Acesso em: dezembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 66558/SP**.
 Recorrente: Maria Lourenço Trindade Prata e outros. Recorrido: Expresso Luso Brasileiro LTDA. Relator: Aldir Passarinho Junior. Brasília, DF, 01 de julho de 2005. Disponível em:
<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7225258/recurso-especial-resp-66558-sp-1995-0025128-0-stj>. Acesso em: dezembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1089955/RJ**.
 Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Emanuel da Silva Barbosa e outro. Relatora: Denise Arruda. Brasília, DF, 24 de novembro de 2009. Disponível em:
<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6165906/recurso-especial-resp-1089955-rj-2008-0205464-4/inteiro-teor-12302690>. Acesso em: dezembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 3279041/SP**.
 Recorrente: Associação de Caridade da Santa Casa de Misericórdia de Assis. Recorrido: José Santilli Sobrinho. Relatora: Carlos Britto. Brasília, DF, 08 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.abdir.com.br%2Fjurisprudencia%2Fjurisp_abdir_1_11_1.pdf&ei=u_G9UpPOFYe0kQffqICYBg&usg=AFQjCNHfDWBjaLVaKb-kLACy0qOmGkhG4Q&sig2=v1_cyiWz2I4T-57hLCkN6g&bvm=bv.58187178,d.eW0. Acesso em: dezembro de 2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. v. 1.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CYSNE, Erick de Sarriune. **A denúncia da lide do servidor público pelo Estado em ação de reparação de danos**. Jus navigandi, 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5690/a-denunciacao-da-lide-do-servidor-publico-pelo-estado-em-acao-de-reparacao-de-danos>> Acesso em: novembro de 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção de Terceiros**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Litisconsórcio**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FERREIRA, Willian Guedes. **A intervenção de terceiros no novo Código de Processo Civil**. Brasília: Conteudo Juridico, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37149&seo=1>>. Acesso em: dezembro de 2013.

FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro, Problemas de Responsabilidade Civil do Estado. IN: JUAREZ FREITAS (COORD), **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FILHO, Romeu Felipe Bacellar, Responsabilidade civil da Administração Pública – Aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. IN: JUAREZ FREITAS (COORD), **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do Agente Público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**: introdução ao Direito Processual Civil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011. v. 1.

GIACOMO, Fernanda Salinas di. **A aplicabilidade da denúncia da lide nas ações de responsabilidade civil do Estado**. Jus navigandi, 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11766/a-aplicabilidade-da-denunciacao-da-lide-nas-acoes-de-responsabilidade-civil-do-estado>>. Acesso em: novembro de 2013.

GOMES, Roberto Zuel. **Responsabilidade civil do Estado e a denúncia da lide ao funcionário público**. Âmbito jurídico, 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1405>. Acesso em: novembro de 2013.

JÚNIOR, Fredie Didier. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 9ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2008. v. 1.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de direito Processual Civil**. 52ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 1.

MALACHINI, Edson Ribas. **Responsabilidade civil do Estado e denúncia da lide**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 41, p. 20, 1986.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHREIBER, Anderson. **Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.