

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

SUJEITO PASSIVO DA AÇÃO DE REPARAÇÃO

Luiza Stela Silva Queiroz¹

Resumo

A Responsabilidade Civil do Estado possui diversas peculiaridades, especialmente por ter como regra, no Brasil, a teoria objetiva, que gera dever de indenizar por parte do ente público, independentemente de culpa ou dolo. A responsabilidade do Estado dá ensejo a diversos questionamentos de ordem processual que merecem análise. Dentre elas, destaca-se a legitimidade para figurar como sujeito passivo da ação de reparação. Isto porque, a princípio, a legitimidade para figurar no polo passivo da ação caberia exclusivamente ao Estado. Contudo, a análise dos institutos processuais aplicáveis e dos interesses envolvidos na demanda permite concluir pela possibilidade de demandar a reparação diretamente contra o agente causador do dano, sem a presença do Estado. Outro aspecto processual relevante refere-se à possibilidade de denunciação da lide do Estado contra o agente, quando aquele figurar no polo passivo da demanda. Apesar da aparente economia processual derivada desta espécie de intervenção de terceiros, observa-se que, em razão das diferentes espécies de responsabilidade aplicáveis ao Estado e ao agente, a denunciação da lide seria prejudicial ao particular, dificultando a reparação do dano sofrido.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Sujeito passivo da ação de reparação. Denunciação da lide.

¹ Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos. Assistente Jurídico no Escritório de advocacia Humberto Theodoro Júnior advogados associados. E-mail: Luiza_queiroz@hotmail.com.

Abstract

There are several peculiarities concerning State`s Civil Liability, especially in Brazil, where the objective liability theory is accepted, resulting in State`s obligation to indemnify, regardless of fault or willful misconduct. State`s liability gives rise to several questions regarding its procedures that deserve analysis. Among them, the capacity to figure as a defendant stands out. That`s because, the capacity to figure as a defendant would apply only to the State. However, the analysis of the procedural institutes and the interests involved in indemnification lawsuit suggests the possibility to request indemnification directly against the particular agent, without the presence of the state. Another relevant procedural aspect refers to the possibility of dispute denunciation by the State to the agent who caused the damage, when State is the one figuring as defendant on the lawsuit. Despite the apparent procedural economy arising from this kind of third party intervention, it is observed that, because of different kinds of liability applicable to the state and the agent, the dispute denunciation would be harmful to the individual, making it more difficult to repair the damage suffered.

Keywords: State`s Civil Liability. Defendant in indemnification lawsuit. Dispute denunciation.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de coerência inerente a qualquer ciência enseja um estudo acerca da responsabilidade civil do Estado, que possui diversas peculiaridades, além de muitas divergências na doutrina e na jurisprudência nacional. Trata-se de um instituto de difícil análise, já que, ao contrário da regra geral aplicável à responsabilidade civil, a responsabilidade do Estado é, em regra, objetiva, reconhecida desde a Constituição da República de 1946 e aplicável aos dias atuais, isto é, prescinde de culpa do Estado.

Aproveita-se, neste trabalho, para discutir especialmente a possibilidade de ação judicial de reparação de danos diretamente contra o agente público em detrimento da sujeição passiva do Estado. Para tanto, iniciou-se o trabalho como uma breve análise da evolução história da responsabilidade do ente estatal. Em seguida, buscou-se identificar as características da responsabilidade objetiva do Estado, seguido da análise da figura

do agente público causador do dano. Por fim, depois de conceituados e esclarecidos os principais pontos relevantes sobre estes tópicos, chegou-se à questão do sujeito passivo da ação de reparação e a possibilidade de denunciação da lide do Estado em face do agente público.

Dentre todas as questões analisadas, buscou-se dar maior atenção à possibilidade de o particular lesado demandar diretamente contra o agente público causador do dano, independente da participação do Estado na ação, bem como à possibilidade de denunciação da lide do Estado contra o agente público, caso o particular opte por ajuizar a ação apenas contra o ente público. Nota-se que são questões de grande importância prática, por serem casos cotidianos, vivenciados diariamente por uma parcela significativa de indivíduos e que ainda geram muitas dúvidas.

Observa-se no nosso cenário jurídico uma séria ausência de uniformidade na doutrina e jurisprudência quanto a estas matérias, o que justifica este breve esforço. Por essas razões, este artigo busca elucidar as polêmicas processuais envolvendo a ação de responsabilidade civil do Estado, a partir da análise dos institutos e interesses jurídicos aplicáveis às hipóteses.

2. RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

2.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A responsabilidade civil do Estado sofreu diversas evoluções ao longo dos anos para que se chegasse aos contornos adotados atualmente no direito brasileiro, cada vez mais tendente a ampliar as responsabilidades do Estado. Originariamente, adotava-se a teoria da irresponsabilidade do Estado, isto é, o Estado, que se confundia com a figura do governante, jamais poderia falhar. O Monarca era quem ditava as regras e as verdades na sociedade, sendo estas, *a priori*, inquestionáveis. A responsabilidade do Estado só poderia acontecer excepcionalmente, quando houvesse lei expressa admitindo ou, ainda, nas palavras de Celso Antônio de Melo: “por danos resultantes da gestão do domínio privado do Estado, bem como os causados pelas coletividades públicas locais.” (MELLO, 2011, p. 1010).

Evoluiu-se para a teoria da responsabilidade civil do Estado, que tornou o Estado responsável em hipóteses específicas e que teve como marco o aresto *Blanco*, proferido

pelo Tribunal de Conflitos em 1873 (MELLO, 2011, p. 1010). Assim, ampliando as hipóteses de responsabilização do Estado em caso de prejuízo causado ao administrado, chegou-se à teoria da responsabilidade civil subjetiva. Isso se dá em casos em que o Estado atua contrariamente ao direito, de forma culposa ou dolosa. Ou seja, neste caso, é imprescindível a ocorrência do elemento subjetivo, que corresponde à vontade do agente de atuar em desconformidade com o direito, ou ainda a negligência, imperícia e imprudência, de modo a atingir o particular.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

A responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito – culposo ou doloso – consistente em causar um dano a outrem ou a deixar de impedi-lo quando obrigado a isto (2011, p. 1011).

Para a teoria da responsabilidade subjetiva, o Estado era obrigado a reparar o dano causado intencionalmente (dolo), ou por negligência, imperícia e imprudência (culpa *strito senso*), somente caso restassem configurados os seguintes elementos: a conduta estatal (omisiva ou comissiva), dolo ou culpa do agente, dano, e o liame que liga o dano à conduta do agente: o nexos de causalidade. Esta teoria não se mostrou eficiente no Brasil pela dificuldade em se encontrar o verdadeiro agente competente para a realização de determinados atos.

Enfim, chegamos ao ponto atual da evolução da responsabilidade civil do Estado, com a teoria da responsabilidade objetiva, adotada no Brasil a partir da Constituição da República de 1946, prevalecendo em nosso ordenamento jurídico até os dias atuais. Ressalta-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, V e X, estendeu à responsabilização do Estado às hipóteses também de dano moral, ampliando a proteção conferida ao particular. Para esta teoria, o Estado responde em decorrência “de procedimento lícito ou ilícito que produziu lesão na esfera juridicamente protegida de outrem” (MARINELA, 2012, p. 964), conforme se verá a seguir.

2.2 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO

A responsabilidade civil objetiva, conforme conceituada acima, surgiu com a ampliação da atuação do Estado na vida privada. Salienta-se que esta interferência se dá independentemente da vontade do particular, ou seja, o Estado atua imperativamente,

determinando as regras e os parâmetros de sua atuação na vida privada. Assim, justa é a ampliação da proteção do administrado nesta relação, acarretando a desnecessidade de culpa do Estado para a configuração do dever de indenizar.

A responsabilidade civil objetiva se pauta em três requisitos fundamentais: conduta, dano e nexos de causalidade entre este e a conduta do agente. Isto é, para que exista dever de indenizar por parte do causador do dano, é prescindível a culpa do Estado, em sentido *lato sensu*, abarcando a culpa e o dolo. Assim, é desnecessário o elemento subjetivo ou volitivo, que aparece como requisito fundamental na responsabilidade subjetiva, bastando para tanto que, a conduta de alguém gere dano a outrem.

Nesse sentido, explicita Yussef Said Cahali:

Rigorosamente, a responsabilidade objetiva tende a se bastar com o simples nexos de causalidade material, eliminada a perquirição de qualquer elemento psíquico ou volitivo; a aceitação incondicional da teoria da responsabilidade objetiva, bastando-se com a identificação do vínculo etiológico – atividade do Estado, como, causa, e dano sofrido pelo particular, como consequência - , eliminaria, a priori o exame de qualquer coeficiente de culpa na conduta do funcionário, ou de culpa anônima decorrente da falha da máquina administrativa, investindo a culpa de presunção absoluta, *juris et jure*, portanto invencível e sem possibilidade de qualquer contraprova. (2007, p.32)

Importante salientar que, embora não seja objeto deste trabalho, a responsabilidade por ato omissivo do Estado apresenta-se com exceção à regra geral da responsabilidade objetiva do Estado. Ou seja, prevalece na doutrina e na jurisprudência brasileiras o entendimento de que a responsabilidade do Estado nestas hipóteses (condutas omissivas) é subjetiva, sendo, portanto, necessária a comprovação do dolo ou da culpa do agente público para que haja dever de indenizar por parte do Estado. Nesse sentido, veja-se a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. BACEN. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. MERCADO DE CAPITAIS. QUEBRA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. EVENTUAL PREJUÍZO DE INVESTIDORES. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA. 1. **A pacífica jurisprudência do STF e do STF, bem como a doutrina, compreende que a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva**, sendo necessário, dessa forma, **comprovar a negligência na atuação estatal, ou seja, a omissão do Estado, apesar do dever legalmente imposto de agir**, além, obviamente, do dano e do nexos

causal entre ambos. [...]. (STJ, REsp 1023937/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, jul 08.06.2010, DJe 30.06.2010) (Grifei).

Nota-se que a Constituição da República de 1988 adotou a chamada teoria do risco administrativo. O Estado exerce papel fundamental na sociedade, atuando na vida privada, especialmente com a prestação de serviços públicos. Entretanto, a atividade estatal pode acarretar danos a determinados membros da sociedade, embora traga benefícios para outros. Por esta razão, como representante de todos os cidadãos, o Estado deve indenizar os prejudicados, ainda que sua prática tenha sido lícita, de modo a compensar à desigualdade imposta pelo próprio ente estatal, ou seja, deve responsabilizar-se pelos riscos da sua atividade.

O Estado responde independentemente de culpa, mas não responde em qualquer hipótese, isto é, em casos específicos, como no caso fortuito, culpa exclusiva ou concorrente da vítima, há atenuação ou exclusão da responsabilidade do ente estatal. Todavia, alguns administrativistas admitem a aplicação pontual da teoria do risco integral no Brasil, segundo a qual o Estado responde ainda que haja qualquer causa de exclusão da responsabilidade, seria o caso do dano ambiental, àqueles decorrentes de substâncias nucleares ou de material bélico.

[...] A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. [...] (STF, RE 109615, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, jul. 28.05.1996, DJ 02.08.1996)

Assim sendo, há hipóteses em que o Estado estará dispensado do dever de indenizar a vítima, como aqueles decorrentes de fatos imprevisíveis, como ocorrem no caso fortuito ou força maior, situações de exclusão da responsabilidade civil do ente estatal. Além destas, também configura situação liberatória do Estado a culpa atribuível exclusivamente à vítima.²

² STF, RE 109615, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, jul. 28.05.1996, DJ 02.08.1996

2.3. DO AGENTE CAUSADOR DO DANO

O art. 37, § 6º da CF/88, dispõe sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, bem como as de direito privado prestadoras de serviço público, pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a particulares. Assim, pela interpretação deste artigo, estão abarcadas no conceito de Estado, a Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações de direito público), bem como as pessoas da Administração Indireta que prestem serviços públicos, isto é, excluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.

Nota-se, a título de curiosidade, que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva, independentemente de a vítima ser usuária ou não do serviço público, entendimento este pacificado perante o Supremo Tribunal Federal³.

Ressalta-se que, aplicando a Teoria da Imputação, também chamada de Teoria do Órgão, o Estado exprime sua vontade através da figura de seus agentes, formando uma unidade, isto é, a figura do Estado se confunde com a figura do agente, que atua em nome da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público, formalizando e exteriorizando a sua vontade. Assim, o Estado também responderá pela prática de atos que os agentes a ele vinculados praticarem, atuando no âmbito de suas funções e dos quais resultem danos a terceiros, sendo prescindível a culpa ou dolo do causador do dano.

Para elucidar esta questão, vale salientar quem são os agentes públicos que atuam em nome do Estado, aplicando-se a teoria mais ampla do conceito de agente. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

São todas aquelas que – em qualquer nível de escalão – tomam decisões ou realizam atividades da alçada do Estado, prepostas que estão ao desempenho de um mister público (jurídico ou material), isto é havido pelo Estado como pertinente a si próprio. (2011, p. 1017)

³ Decisão do Tribunal Pleno, RE 591.874/MS, publicada no *DJ* em 17.12.2009.

Esclarecendo ainda mais o conceito de agente, a professora Fernanda Marinela dispõe que:

Todos estão incluídos, sejam os agente políticos, os servidores públicos, que são os que atuam nas pessoas jurídicas de direito público, os servidores de entes governamentais de direito privado, que atuam nas pessoas jurídicas da Administração Pública sujeitas ao regime privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, além dos particulares em colaboração, que exercem função pública apesar de não perderem a qualidade de particular, como o mesário e o jurado. (2012, p. 970)

Desta forma, o entendimento sobre o conceito de agente para fins da responsabilidade do Estado é o mais amplo possível, abrangendo desde agentes políticos até particulares em colaboração com poder público.

3. SUJEITO PASSIVO DA AÇÃO DE REPARAÇÃO

A forma mais utilizada para buscar a reparação do dano sofrido pelo particular é a judicial, embora se admita a via administrativa. Destarte, o prejudicado pode ingressar com ação de responsabilidade civil contra o Estado de modo a buscar a reparação pelos prejuízos que lhe foram causados.

O artigo 37, § 6º da Constituição da República de 1988, em complemento, confere ao Estado o direito de regresso contra o causador do dano, caso demonstrada a culpa ou dolo do agente na prática do ato, vejamos:

Art. 37. [...]

§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, **assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.** (BRASIL, 1988)

Desta forma, é expressa a previsão constitucional a respeito do direito do Estado de regresso contra o responsável pelos danos causados a terceiros, caso se verifiquem dois requisitos fundamentais: (i) o agente responsável haja se comportado com dolo ou culpa; (ii) o Estado tenha sido condenado a reparar os danos causados ao particular.

A grande polêmica referente à questão da legitimidade passiva na ação de reparação está na possibilidade ou não da vítima ingressar com a ação diretamente contra o agente. A doutrina e a jurisprudência muito debatem sobre a questão. O

Supremo Tribunal Federal, alterando seu entendimento anterior que admitia o ingresso diretamente contra o agente, decidiu pela sua ilegitimidade passiva neste tipo de ação.

Dentre os argumentos utilizados pela Suprema Corte, encontra-se o de que a obrigação de reparar os danos é da pessoa jurídica em que o agente está vinculado, sendo hipótese de dupla garantia: a primeira, do particular contra o ente público ou ente privado prestador de serviços públicos e, a segunda, do agente público, que fica assegurado de apenas responder perante o Estado, e ainda, somente em caso de culpa ou dolo.

Nesse sentido, veja-se ementa da seguinte decisão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. **Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento.** (STF, RE 327904, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, 1ª Turma, jul. 15.08.2006, DJ 08.09.2006).

Muitos questionam⁴ a ausência de interesse do particular em ajuizar a ação diretamente contra o agente. Ao acionar o Estado, o particular se assegura de ter seu prejuízo reparado independentemente da prova do dolo ou da culpa deste. Ou seja, demonstrando simplesmente que a conduta do Estado (por meio de seus agentes) lhe causou dano, será passível a indenização por parte do ente estatal.

Por outro lado, caso o particular opte por ajuizar ação diretamente contra o particular, terá que demonstrar o elemento volitivo, isto é, que o agente lhe causou dano

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 36ª ed., São Paulo, ed. RT, 1977, p. 562; BLASI, Marcos Chucralla Moherdau. *Panorama atual da responsabilidade do Estado em matéria de serviços públicos na jurisprudência do STF*. Revista brasileira de direito público: RBDP. Vol.8, nº 31, p. 102, outubro/dezembro de 2010.

de forma dolosa, ou por negligência, imperícia e imprudência. Assim, os defensores da ilegitimidade passiva do agente público, entendem pela falta de interesse do particular em provar o dolo ou culpa do agente, quando se poderia pleitear a reparação do Estado, de forma objetiva.

Além disso, sobressai que o Estado será sempre solvente para arcar com eventual condenação, gerando a garantia ao particular da reparação do dano sofrido em caso de procedência do seu pedido, ao contrário do agente, que nem sempre possui condições e bens suficientes a saldar a indenização.

Em que pese este entendimento, adotado inclusive pelo STF, há forte e embasada doutrina que defende entendimento contrário, como a de Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), Fernanda Marinella (2012), Carlos Roberto Gonçalves (2012), José dos Santos Carvalho Filho (2012), dentre outros, pela liberdade da vítima na escolha do sujeito passivo da ação.

Não é possível verificar nenhum impeditivo no artigo 37, § 6º da Constituição da República de 1988 ao ajuizamento da ação de reparação diretamente contra o agente causador do dano. Muito pelo contrário, o que o artigo trás é uma garantia ao particular, ampliando a sua proteção, isto é, um direito contra o Estado, mas não lhe veda o direito de demandar contra o particular.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe que:

Não é difícil concluir que se a responsabilidade do Estado não veio para escudar o funcionário em face das demandas que os lesados almejassem propor contra eles, mas, como é de todos sabido, para ampliar a proteção dos administrados, não faz qualquer sentido extrair de regra defensora dos direitos dos agravados a conclusão de que lhes é interdito proceder contra quem, violando o direito, foi o próprio agente do dano. (2011, p. 1046).

Destarte, o particular, no caso concreto, pode ter interesse nesta demanda contra o agente. Como se sabe, a Fazenda Pública detém diversas prerrogativas nos processos em que é Ré e nas execuções de valores em que é devedora. Além de prazos diferenciados, que acarreta uma demora maior na reparação, realiza seus pagamentos por meio do regime de precatórios, nos termos do artigo 100 da Constituição da República de 1988, o que é, em geral, um processo lento e dificultoso.

Desse modo, embora tenha o ônus de provar a culpa ou dolo do Estado, por meio dos seus agentes, o lesado detém o bônus de uma execução da sentença contra o

particular, sem as prerrogativas que teria o Estado. Entendimento diverso implicaria, em termos pragmáticos, na impunidade do agente público. Isto, porque raríssimas vezes o Estado exerce a prerrogativa do regresso em face do agente público.

Isso se dá pelo diversos obstáculos encontrados pelo Estado. O ente público, na ação em que é réu, defende a inexistência de dano ou principalmente de nexo de causalidade entre a sua conduta do servidor e o eventual dano causado. Em caso de denúncia da lide, a fim de reebolsar eventual condenação que venha a sofrer, alega a culpa ou dolo do agente público a ele vinculado, em clara contradição com sua defesa inicial. Não fosse suficiente, é possível observar um grande corporativismo entre os próprios agentes da administração, dificultando a apuração dos fatos e até mesmo com certa conivência dentro da Administração Pública (MARINELA, 2012, p. 987/988).

Diante do todo o exposto, conclui-se que é decisão da vítima a escolha do sujeito passivo da ação, se o Estado ou o agente público responsável pelo.

4. DENUNCIÇÃO DA LIDE EM FACE DO AGENTE

Conforme visto acima, é opção da vítima demandar o Estado ou o próprio agente na ação de reparação. Questão também polêmica trata-se da possibilidade, caso o agente opte por ajuizar a ação apenas contra o Estado, de denúncia da lide ao agente causador do dano.

O artigo 125, II, do Código de Processo Civil, determina que: “é admissível a denúncia da lide, promovida por qualquer das partes: àquele que estiver obrigado, por lei ou por contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo”. (BRASIL, 2015).

Há corrente doutrinária que entende pela impossibilidade de, por meio do instituto da denúncia da lide, levar ao processo um fundamento jurídico novo, isto é, não seria possível uma ampliação objetiva da demanda.

Isso porque, conforme vastamente explanado neste trabalho, a demanda entre vítima e Estado possui fundamento na responsabilidade objetiva. Todavia, caso o Estado insira o agente no polo passivo da ação por meio deste instituto, amplia-se consideravelmente a matéria discutida, pois terá que demonstrar a culpa ou dolo do funcionário, utilizando-se a teoria subjetiva. Além do mais, para que o Estado denuncie

da lide ao agente, terá que admitir sua própria responsabilidade, já que teria que provar a culpa do agente, que lhe apresenta.

Outro argumento relevante contra a denunciação nesses casos, é que haveria prejuízo ao autor da ação, vítima do dano, porque este ficaria dependendo da solução de outro conflito, entre denunciante e denunciado, para o ressarcimento dos seus prejuízos, conflito este baseado justamente na culpa na qual foi dispensado de demonstrar na ação contra o Estado, delongando a solução de seu conflito. Por tal razão, estes doutrinadores não admitem a denunciação do agente público.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho:

Primeiramente, o dispositivo do estatuto processual só teria aplicabilidade às hipóteses normais de responsabilidade civil, mas não à responsabilidade do Estado, tem em vista ser esta regulada em dispositivo constitucional próprio (art. 37 § 6º). Ademais, diversos são os fundamentos do pedido. O pedido do lesado escora-se na teoria da responsabilidade objetiva do Estado, ao passo que o pedido deste contra o seu agente é calcado na responsabilidade subjetiva. Por fim, não teria cabimento desfazer indiretamente o benefício que a Constituição outorgou ao lesado: se foi ele dispensado de provar a culpa do agente, não teria cabimento que, no mesmo processo, fosse obrigado a aguardar o conflito entre o Estado e seu agente, fundado exatamente na culpa. (2012, p.576)

A questão se encontra bastante divergente na doutrina brasileira, que possui entendimento nos dois sentidos⁵. Embora haja jurisprudência do STJ entendendo pela admissibilidade da denunciação da lide, sem prejuízo de futura ação, caso não seja essa a escolha do Estado, que possui apenas a faculdade e não a obrigatoriedade de se utilizar deste instituto de intervenção de terceiros⁶, o melhor entendimento é no sentido da impossibilidade, por todos os motivos citados, especialmente pela impossibilidade de se introduzir novo assunto (culpa) com o instituto da denunciação e pela celeridade processual, entendimento este que prevalece na doutrina nacional.

Assim, conclui-se que caso a vítima opte demandar o Estado, este não poderá denunciar da lide ao agente causador do dano, devendo ressarcir os prejuízos da vítima

⁵ **A favor da denunciação:** THEODORO JÚNIOR, Humberto, Curso de Direito Processual Civil, 54ª Ed., Forense: Rio de Janeiro: 2013, p. 154. **Contra:** MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 28ª ed., São Paulo: Malheiros, p.1050; CARVALHO FILHO, José Santos dos, *Manual de Direito Administrativo*, 25ª ed.. São Paulo: Atlas, 2012, p. 577.

⁶ STJ, REsp 891.998/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, jul. 11.11.2008, DJe 01.12.2008

em caso de condenação e, posteriormente, buscar o regresso, por meio de ação própria, contra o agente que causou danos com dolo ou culpa.

5. CONCLUSÕES

Por todo o exposto no presente artigo, conclui-se que a responsabilidade civil do Estado é, em regra, objetiva, podendo o particular ingressar com a ação de reparação dos danos causados tanto em face do Estado, quanto do agente público causador do dano. Isso em razão do possível interesse do particular lesado em não se submeter ao regime de precatórios adotado pelo Estado nas execuções em que é devedor, nem tampouco aos prazos diferenciados aos quais se submete a Fazenda Pública quando em juízo. Tais benefícios podem, inclusive, superar o ônus de demonstrar a culpa ou dolo do agente causador do dano, e, até mesmo, da garantia de solvência em casos de condenação do ente público.

Quanto à possibilidade de denunciação da lide por parte do Estado, caso o particular opte por demandar diretamente contra o ente público, conclui-se pela sua impossibilidade. A razão se encontra na impossibilidade de introdução de um novo fundamento jurídico na lide. Ou seja, como a ação entre particular e Estado é baseada na teoria objetiva, em que não se discute a culpa, não teria sentido introduzir este novo fundamento quando da denunciação do agente, que só responde quando demonstrado o elemento subjetivo ou volitivo.

REFERENCIAS

BLASI, Marcos Chucralla Moherdauí. *Panorama atual da responsabilidade do Estado em matéria de serviços públicos na jurisprudência do STF*. Revista brasileira de direito público: RBDP. Vol.8, nº 31, p. 102, outubro/dezembro de 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08/11/2017.

BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código Processual Civil Brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 05/11/2017.

BRASIL. *Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil Brasileiro*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm >. Acesso em 08/11/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial Nº 1023937/RS, 2ª Turma*. Relator: Herman Benjamin, DJ 30 jun. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário Nº 591.874/MS, Tribunal Pleno*. Relator Ricardo Lewandowski, DJ 17 dez. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário Nº 109615, 1ª Turma*. Relator Celso de Mello, DJ 02.08.1996.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

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

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Volume 4: Responsabilidade Civil. 7ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 6ª ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade Civil*. 1ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 54ª ed.. Forense: Rio de Janeiro: 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 8ª ed.. São Paulo: Atlas, 2008.