

Responsabilidade Civil do Estado:

Tema: O processo judicial da reparação de danos de RCE: a relevância dos aspectos processuais. Dilação probatória, denunciação da lide, prescrição e outros aspectos face ao NCPC



PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo (SP), primeiro semestre de 2017.

Sumário de aula

- 1. Juízo competente**
 - 2. Legitimidade passiva**
 - 3. Denúnciação da lide**
 - 4. Prescrição**
 - 5. Dilação probatória**
 - 6. Reexame necessário (recurso de ofício)**
 - 7. Pontos de reflexão**
-

1. Juízo competente

Foro Privilegiado X Foro Privativo

- “A Fazenda do Estado não tem foro privilegiado, aplicando-se-lhe as regras sobre competência previstas no CPC; apenas tem direito a foro privativo nas comarcas, que, pela Lei de Organização Judiciária, contem com vara especializada” (CAHALI, p. 137).

JUSTIÇA FEDERAL

Art. 109, I, CF: “Aos juízes federais compete processar e julgar: as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

JUSTIÇA ESTADUAL

Competência residual: “É certo que a competência da Justiça Estadual é residual, cabendo-lhe o julgamento das questões não sujeitas à competência da Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho.” (STJ. CC n. 104001. Rel. Min. Celso Limongi. Julg. em 16.09.2009. Dje. 23.09.2009).

1. Juízo competente

JF: União, Empresas Públicas Federais, Fundações Federais e Autarquias Federais.

JE: Estados, Municípios, Sociedade de Economia Mista, Autarquias Estaduais ou Municipais, Fundações Estaduais ou Municipais **e demais pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.**

Súmula 150 STJ:

COMPETE À JUSTIÇA FEDERAL DECIDIR SOBRE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO QUE JUSTIFIQUE A PRESENÇA, NO PROCESSO, DA UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS OU EMPRESAS PÚBLICAS.

Súmula 42 STJ:

COMPETE À JUSTIÇA COMUM ESTADUAL PROCESSAR E JULGAR AS CAUSAS CÍVEIS EM QUE É PARTE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E OS CRIMES PRATICADOS EM SEU DETRIMENTO.

Súmula 183 STJ:

COMPETE AO JUIZ ESTADUAL, NAS COMARCAS QUE NÃO SEJAM SEDE DE VARA DA JUSTIÇA FEDERAL, PROCESSAR E JULGAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA, AINDA QUE A UNIÃO FIGURE NO PROCESSO.

2. Legitimidade passiva

Observação: A legitimidade passiva pressupõe, via de regra, a personalidade jurídica da entidade demandada.

Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar: XI - ausência de legitimidade ou de interesse processual;

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual.

Quando o dano é causado:

a) por um particular sem vinculação estatutária, mas de mera preposição do órgão público; ou pelo empreiteiro privado de obra ou serviço público:

→ Tratando-se de funcionário público pertencente ao quadro civil do Estado, ainda que exercendo funções de médico em posto municipal, a responsabilidade civil por ato por ele praticado, no exercício da função, é do Estado (CAHALI, p. 145).

→ Tratando-se de serviço ou obra conveniada entre entidades pertencentes a esferas jurídicas diferentes, entende-se que a responsabilidade civil pelos danos causados ao particular na execução dos mesmos deve ser atribuída à entidade delegante. (CAHALI, p. 145).

b) pelo interventor em entidade pertencente a uma esfera administrativa diversa daquela integrada pelo Poder que o nomeou:

→ O interventor, uma vez investido na função, assume a condição de agente do órgão para o qual foi designado, desvinculando-se do órgão delegante (CAHALI, p. 147), transferido para este último a responsabilidade civil por seus atos comissivos ou omissivos.

3. Denúncia da lide

Art. 125. É admissível a denúncia da lide, promovida por qualquer das partes: (...)
II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.

O Estado poderá, logo que acionado pelo terceiro lesado, denunciar à lide o agente público, criando demanda paralela a ser julgada em sentença única?

ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

- A denúncia não é obrigatória, sendo faculdade do Juiz acatá-la ou não;
- Celeridade da ação principal;
- Ausência da função de garantia da denúncia;
- Intromissão indevida de um fundamento novo na demanda principal;

ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

- É possível denunciar à lide o agente causador do dano caso esteja expressa como fundamento da causa de pedir do autor a conduta culposa, isto é, o elemento subjetivo da ação ou omissão lesiva do agente público (DI PIETRO, p. 727).
- Economia processual (a sentença da ação principal vale como título executivo contra o denunciado, de modo que a execução se fará nos mesmos autos, sem a necessidade de ajuizamento de ação de regresso).

3. Denúnciação da lide

<u>ARGUMENTOS CONTRÁRIOS</u>	<u>ARGUMENTOS FAVORÁVEIS</u>
<ul style="list-style-type: none">• Respeito à dupla garantia;• Subversão da natureza jurídica da responsabilidade objetiva do Estado, obrigando absorção da teoria subjetiva na demanda principal;• Instauração de uma lide paralela entre o Estado e o servidor público.	<ul style="list-style-type: none">• “Assegurado constitucionalmente o direito de regresso à entidade demandada, é faculdade desta pedir a denúnciação da lide ao servidor faltoso (...).” (CAHALI, p. 157).
<p><u>“A denúnciação à lide do servidor público nos casos de indenização fundada na responsabilidade objetiva do Estado não deve ser considerada como obrigatória,</u> pois impõe ao autor manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional. <u>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.</u> 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 denúnciação da lide.” (STJ, REsp 1.089.955. Rel. Min. Denise Arruda. Julg. em 13.09.09. DJe. 24.11.09).</p>	<p>“Em virtude do direito de regresso existente entre o Estado e o funcionário de seus quadros, é admissível a denúnciação da lide, com arrimo no art. 70, III do CPC, para que o servidor causador do dano integre a relação processual na condição de litisdenunciado. 3. Recurso especial conhecido e provido. Decisão unânime. (STJ, REsp 156289, Rel. Min. Demócrito Reinaldo. Julg. em 15.02.1999. DJe 29.04.1999).</p>

4. Prescrição

5 anos: Dec. 20.910/32

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

➤ Natureza especial da previsão:

"A Primeira Seção desta Corte, em Sessão de 13.12.2010, no julgamento dos EREsp 1.081.885/RR, de relatoria do Min. HAMILTON CARVALHIDO, consolidou o entendimento de que o art. 1o. do Decreto 20.910/32 deve ser aplicado a todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, independentemente da natureza da relação jurídica." (STJ. AgRg no AREsp 34.053. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Julg. em 12.04.2012. DJe de 21.5.2012)



3 anos: Art. 206, § 3º do CC

Art. 206. Prescreve: § 3o Em três anos: V - a pretensão de reparação civil.

- Art. 10 do Dec. 20.910/1932 – “Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.”.
- “O legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto nº 20.910/32. 2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. (STJ. REsp 1137354. Rel. Ministro CASTRO MEIRA. Julg. em 08.09.2009, DJe 18.09.2009).

4. Prescrição

PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

Não se submetem à previsão especial do Dec. 20.910/32

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. FUNDAÇÃO DE DIREITO PRIVADO. PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO 20.910/32. INAPLICABILIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO CIVIL. 1. **O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o prazo de prescrição quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932 não se aplica às pessoas jurídicas de direito privado, mas tão somente àquelas de direito público.** 2. A Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH é instituição de direito privado, nos termos da lei que autorizou sua criação (art. 1º da Lei Estadual 6.464/1972). **Incidem, no presente caso, as regras prescricionais dispostas no Código Civil.** (STJ. REsp 1.507.727. Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Julg. em 23.05.15. DJe 30.6.2015).

CONTRADIÇÃO:

Enquanto as pretensões indenizatórias contra as empresas públicas e sociedades de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, prescrevem em três anos, as ações de responsabilidade civil do Estado prescrevem somente depois de cinco anos.

5. Dilação probatória

"Por ser objetiva a responsabilidade civil na espécie, não quer dizer que o autor da ação indenizatória esteja desonerado de toda prova". (THEODORO, p. 121).

Art. 373. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

INVERSÃO DO ÔNUS

"Presumida a culpa do agente ou falha anônima da máquina administrativa, opera-se a inversão do ônus probatório com vistas à eventual exclusão de responsabilidade" (CAHALI, p. 192).

Autor: ônus de provar o nexo de causalidade e a existência de um dano anormal e específico;
Estado: ônus de provar a inexistência do nexo de causalidade através de algumas de suas excludentes.

"Desta forma, o risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano sofrido pelo particular, significa que a vítima fica dispensada de provar a culpa da Administração. Ora, na ação de ressarcimento com fundamento na responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, **basta o autor a demonstração do nexo de etiológico entre o fato lesivo (comissivo ou omissivo) imputável à Administração Pública e o dano de que se queixa.** Presumida a culpa do agente, opera-se a inversão do ônus probatório com vistas à eventual exclusão de responsabilidade, cabendo, por isso, à entidade pública provar que o evento danoso ocorreu por culpa exclusiva da vítima." (TJ-SP. Apelação 994093806146. Relator: José Habice. Julg. em 26.07.2010. DJe 29.07.2010).

6. Reexame necessário (recurso de ofício)

Reexame necessário, recurso de ofício ou remessa necessária é a consumação dos princípios do duplo grau de jurisdição e da indisponibilidade do interesse público, adstrita às pessoas jurídicas de direito público, verificada através de automático encaminhamento dos autos em seu efeito devolutivo à Instância Judicial Superior para que reanalise integralmente a subsunção dos pedidos e da causa de pedir às provas produzidas ao longo do processo.

Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro **para todas as suas manifestações processuais**, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

§ 1º A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

§ 2º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público.

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, **não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal**, a sentença: I - **proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público**.

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.

(...)

§ 3º **Não se aplica o disposto neste artigo** quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de **valor certo e líquido inferior a:**

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

6. Reexame necessário (recurso de ofício)

CONSEQUÊNCIAS

Inexistência de preclusão

“Prevaleceu no âmbito da Primeira Seção desta Corte entendimento pelo não conhecimento do recurso especial pela ocorrência de preclusão lógica em relação ao recurso especial quando não há a interposição de apelação cível contra a sentença submetida a reexame necessário. Tal orientação foi firmada no julgamento do Recurso Especial n. 1.052.615/SP, da relatoria da Ministra Eliana Calmon (DJe 18/12/2009). **Todavia, a Corte Especial, na assentada de 29 de junho de 2010, por ocasião do julgamento do RESP 905.771/CE, da relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, modificou o posicionamento em referência, decidindo que o comportamento omissivo da Fazenda em interpor recurso de apelação não configura preclusão lógica para um futuro recurso para as instâncias extraordinárias.** (...)” (STJ. Resp. 897.265. Rel. Min. Mauro CAMPBELL MARQUES. Julg. em 21.06.2010. Dje 30.09.2010).



Pessoas jurídicas de direito privado



“Portanto, em regra, a remessa necessária não se aplica a pessoas jurídicas de direito privado, nem mesmo àquelas que integram a Administração Pública indireta, como é o caso de empresas públicas e sociedades de economia mista.”. (TALAMINI).

Reformatio in pejus

Súmula 45 do STJ: NO REEXAME NECESSÁRIO, É DEFESO, AO TRIBUNAL, AGRAVAR A CONDENAÇÃO IMPOSTA À FAZENDA PÚBLICA.

7. Pontos de reflexão

1. Sobre o processo de execução contra a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, em decorrência de ação de responsabilidade civil, reflita:
 1. Como se dão os pagamentos de condenações judiciais por pessoas jurídicas de direito privado? Sob a mesma sistemática disciplinada no art. 535 do NCPC, através de precatório?
 2. O fundo garantidor do contrato de concessão aproveita o terceiro usuário enquanto exequente em ação reparatória contra a concessionária por responsabilidade civil com base no § 6º do art. 37 da CF?
 2. Sobre a contradição verificada no tópico relativo à prescrição, em sua opinião, não haveria quebra da isonomia em se admitir prazo menor, de 3 anos, para ações de responsabilidade contra a pessoa jurídica de direito privado e maior, de 5 anos, para a pessoa jurídica de direito público?
 3. Por fim, admitir eventual denúncia à lide pelo Estado em face do agente público causador do dano não subverteria completamente a lógica processual estabelecida no § 6º do art. 37 da CF, insculpida com base na teoria da dupla garantia?
-

Referências

- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- TALAMINI, Eduardo. **Reexame necessário: hipóteses de cabimento no CPC/15**. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI235769,31047Reexame+necessario+hipoteses+de+cabimento+no+CPC15>. Acesso em 13.04.17.
- THEODORO, Humberto. **Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1993.