

SUFICIÊNCIA DA AÇÃO DE REGRESSO NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COMO INSTRUMENTO INDENIZATÓRIO AO ESTADO

Alexandre Santos Cruvinel¹

Priscila Rodrigues Branquinho²

RESUMO

A sociedade atual está em pleno combate a corrupção, em um processo que une toda a pátria em prol da mudança de um *status quo* que caminhou ao caos administrativo. O presente artigo se direcionou ao contemplo da Ação de Regresso, como o instrumento regressivo e indenizatório ao Estado pelos crimes contra a Administração Pública, perpassando ainda pela dimensão de suficiência deste instrumento, enquanto nos moldes atualmente propostos pela legislação. Atenta-se para a dimensão da Ação de Regresso como um instrumento de notória relevância para o ordenamento jurídico vigente, por ser direcionado a devolução de recursos ao erário público que tenham sido desviados por delitos contra a Administração Pública. Assim, compreende-se como base para esta produção todo o campo bibliográfico disponível, passando pelas disposições legais presentes no ordenamento jurídico e os ensinamentos doutrinários concernentes ao tema proposto, utilizando da pesquisa exploratória para familiarização ao tema proposto e da pesquisa exploratória para desenvolver as hipóteses elencadas. Considera-se que a proteção ao interesse público e a preservação do erário público estão entre as perspectivas de Administração Pública gerencial, e ter compreendido as perspectivas legais vigentes, direcionou ao ideal de que a suficiência está consolidada frente as perspectivas legais atualmente propostas, mas, ainda assim a legislação deve estar aberta a novos avanços para recaptação dos recursos desviados do erário público.

Palavras-chave: Crimes Contra a Administração Pública. Ação de Regresso. Responsabilidade. Crimes Funcionais.

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Rio Verde, Campus Caiapônia, GO.

² Orientadora, especialista em Direito Processual Penal.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo delimitou-se ao tema: suficiência da ação de regresso nos crimes contra a Administração Pública, como instrumento indenizatório ao Estado. Assim, passou por entender que na sociedade atual os crimes contra a Administração Pública quase sempre esteve em pauta pela mídia nacional, uma vez que em o país se vê uma crise política emergente e junto a ela um processo de procura de compreensão das informações sobre o que são esses crimes, ainda apresentando uma conjuntura que venha a permitir que se volvam ao Estado, os recursos que tenham sido objetos de condutas ilícitas.

Os atos praticados pelos agentes estatais, quando destoarem dos preceitos legais ou ainda ferirem ao decoro estipulado pelas bases de princípios, consolidaram a responsabilização do agente. No momento dessa responsabilização pelos atos praticados pela administração, na figura do seu administrador, ou do corpo funcional que compõem a estrutura estatal, responderá o Estado em caráter objetivo, ou seja, sendo irrelevante o ânimo do agente e assim considerado o resultado objetivo da conduta praticada.

Entretanto, para zelar pela legalidade, e proteger o Estado dos prejuízos advindos dessas condutas que gerem responsabilização, o legislador criou alguns institutos processuais para retomada desses valores, como a ação de regresso. A Ação de Regresso, neste contexto, apresentou-se como o instrumento processual apresentado em desfavor do funcionário público que tenha praticado conduta pela a qual tenha sido responsabilizada, e respondendo em responsabilidade objetiva, pleiteia em desfavor do agente que a culminou, a retomada dos valores pelos quais foram responsabilizadas.

Diante desse quadro fático, e refletindo sobre a temática proposta surgiu um importante questionamento, sendo: a ação de regresso nos crimes contra a Administração Pública, é suficiente para a minimização do déficit fiscal advindos dos erros dos agentes estatais?

Neste diapasão, destacou-se algumas hipóteses que foram analisadas: I) Consolidando as ações regressivas à sua plena eficácia nos crimes contra a Administração Pública, permite a diminuição do déficit orçamentário causado por erros de agentes públicos, maximizando a capacidade do Estado em volver recursos pelas ferramentas regressivas. II) A análise do animus do agente no momento de sua responsabilização, culmina em uma lacuna no momento de propositura da ação de regresso. Appreciar a conduta sob o viés da responsabilidade objetiva, estabelece em profusão o retorno de recursos ao Estado, exprimindo potencialização das ações

regressivas como mecanismo hábil para volver os recursos dos Crimes contra a Administração Pública ao Estado. II) Aprimorar os mecanismos de fiscalização do Estado, como forma de efetivar a responsabilização de agentes paraestatais que cometeram crimes contra a Administração Pública, estabelecendo assim medida suficiente para repatriação dos recursos públicos que antes perdidos por crimes a âmbito de agências paraestatais.

Nesse contexto, extrai-se que o legislador resguardou ao administrador na sua atuação, esta, ainda que discricionária, dispondo-se em subserviência a proteção do interesse social, de forma que não se possibilite as individualidades dos agentes estatais, enquanto na sua atividade administrativa, o que ainda poderia culminar em sua responsabilização. Conservados os preceitos de moralidade e legalidade, o administrador deveria ter encontrado a maximização da efetividade estatal na prestação de serviços, contemplando a todo momento a proteção e resguardo dos interesses difusos.

Outrora, compreendendo a situação atual em que o país se encontra, dos diversos casos de corrupção envolvendo os órgãos estatais, surgiram novas perspectivas para a busca dos valores decorrentes destes crimes contra a administração e entender essa movimentação, é parte salutar do objeto desta produção, sendo a minimização do déficit fiscal advindo dos crimes contra a Administração Pública.

Levantadas as razões prologas, direciona-se a compreensão das principais seções deste trabalho, que se inicia com o conceito de Estado, e posteriormente adentrar-se-á a Administração Pública, conceitualmente, em um primeiro momento e posteriormente tratando sobre os crimes contra a própria Administração Pública, onde se concebe quanto aos crimes funcionais. Compreendidos e elencados os crimes funcionais, apresentar-se-á a responsabilidade ao Estado e posteriormente a seus agentes, em regresso, utilizando a Ação de Regresso para tal.

Objetiva-se esta produção em compreender a Ação de Regresso como ferramenta para a diminuição do déficit orçamento advindos dos crimes de agentes públicos. A metodologia utilizada se direciona a todo o campo bibliográfico disponível, conferindo as disposições legais advindas do ordenamento jurídico e aos ensinamentos doutrinários, utilizando da pesquisa exploratória para familiarização ao tema proposto e da pesquisa exploratória para desenvolver as hipóteses elencadas. Adiante, passa a dispor as resultados e discussão e finalmente conceber as considerações finais.

2 ESTADO

Para a compreensão e dimensionamento do Estado, enquanto na perspectiva de um Estado Democrático de Direito, esteve importante estabelecer a instituição organizacional do Estado e neste diapasão, Carvalho dispõe:

O Estado é uma instituição organizada, política social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela lei máxima que, no Brasil, é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano possui, como regra geral, um governo que é elemento condutor, um povo, que representa o componente humano e um território que é o espaço físico que ocupa. (CARVALHO, 2018, p. 31).

Estabelecido o conceito lato do Estado, ainda nas concepções de Matheus Carvalho (2018), ainda se estabelece a noção de Estado de Direito, apresenta elo as disposições da doutrina alemã. Advindas do século XIX, incorporando a si, três elementos da constituição do poder, logo, a tripartição de poderes, propostas por Charles Louis de Secondat, vulgarmente conhecido como ‘Montesquieu’.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentou em um dos seus dispositivos os devidos princípios primordiais, estabelecendo no teor de seu artigo 97: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Considerando que a atividade estatal tem por principal fim o a apreciação do interesse público, se estabelece a conceituação de Administração Pública concebida por Muniz:

A Administração Pública pode ser conceituada como sendo o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos empregados na consecução das finalidades coletivas. Todavia, também é possível conceituar a Administração Pública sob o enfoque da função exercida pelos entes públicos, consistente no gerenciamento do aparelho do Estado (MUNIZ, 2015, p. 61.).

Hely Lopes Meirelles, por sua vez:

Em sentido lato administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. (MEIRELLES, 1999, p. 78-79).

Diante das perspectivas apresentadas, denota-se as tratativas que regem a atuação estatal enquanto Administração Pública.

3.2 CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.2.1 FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Enquanto nas perspectivas penais, o Código Penal Brasileiro, trouxe em seu Título XI da Parte Especial do Código Penal, dividindo-se em quatro Capítulos. Tratando das tipificações das condutas praticadas pelos agentes públicos que possam resultar em sua responsabilidade regressiva à Administração Pública.

O Código Penal conceitua, no caput do seu artigo 327, apresenta a conceituação de funcionário público para fins penais:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. (BRASIL, 1940)

Ainda, preceitua a equiparação de funcionários públicos para fins penais no parágrafo primeiro do referido artigo, dispondo:

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (BRASIL, 1940).

O parágrafo segundo do artigo 327 do Código Penal (Brasil, 1940), ainda dispõe “A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta [...]”.

Desta maneira, a compreensão de como se é estabelecido a condição de funcionário público, para fins penais e legais, estabelece o eixo a ser proposto enquanto na responsabilização destes pela prática de crimes contra a Administração Pública.

4 CRIMES FUNCIONAIS

O capítulo I do Título XI do Código Penal tange aos crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública em geral, sendo nominados como crimes funcionais.

Sobre essas espécies de crimes Matheus Carvalho preceitua:

A função pública é o conjunto de atividades atribuídas a um cargo ou emprego público, seja este cargo isolado ou de carreira, para provimento efetivo, vitalício ou em comissão. Com efeito, pode-se definir que todo cargo ou emprego público deve ter função estipulada por lei, que corresponde às tarefas a serem executadas pelo servidor público que, de forma lícita, o ocupar. (CARVALHO, 2017, p. 792).

O artigo 3º da Lei 8.112/90 concebe o cargo público como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a quem figure como servidor.

Os crimes funcionais podem ser divididos em duas espécies: próprios e impróprios. Nos crimes funcionais próprios, enquanto na qualidade de funcionário público ao autor, o fato passa a ser tratado como um tipo penal descrito. Nos impróprios desaparecendo a qualidade de servidor público, desaparece também o crime funcional, desclassificando a conduta para outro delito.

4.1 PECULATO

Os crimes de peculato, estão previstos no artigo 312 do Código Penal Brasileiro tratando-se de um crime praticado exclusivamente por servidores públicos, por se tratar de um crime funcional, ora supracitados.

O artigo 312 do Código Penal Brasileiro, apresenta o peculato, dispondo:

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:
Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. (BRASIL, 1940).

O crime de peculato apresenta divisões, podendo ser divididas em peculato apropriação, peculato desvio, peculato furto e peculato culposo. O parágrafo 1º do artigo 312 do Código Penal Brasileiro, dispôs:

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário. (BRASIL, 1940).

O artigo 312, § 2º e § 3º do Código Penal Brasileiro, dispõe:

§ 2º - Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:
Pena - detenção, de três meses a um ano.

§ 3º - No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta. (BRASIL, 1940).

O artigo 313 do Código Penal Brasileiro, dispõe:

Art. 313 - Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Inserção de dados falsos em sistema de informações. (BRASIL, 1940).

No peculato por erro de outrem, o sujeito passivo ainda é o Estado, mas se acresce o particular lesado, tendo em vista que é um crime contra a Administração Pública. Admite-se a tentativa.

4.2 CONCUSSÃO

A Concussão está prevista no artigo 316 do Código Penal Brasileiro, como uma espécie de extorsão que praticada pelo servidor público com abuso de autoridade. O objeto jurídico é a probidade da Administração Pública.

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:
Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa. (BRASIL, 1940).

O sujeito ativo é o próprio funcionário e o sujeito passivo seria o Estado e a pessoa lesada.

4.3 CORRUPÇÃO PASSIVA

O artigo 317 do Código Penal Brasileiro, trata quanto a tipificação da corrupção passiva, dispondo:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (BRASIL, 1940).

A corrupção passiva constitui-se em solicitar, receber e aceitar promessa, segundo o §1º aumentaria a pena no caso de o funcionário retardar ou deixar de praticar atos de ofícios, não se é admitida a tentativa.

4.4 PREVARICAÇÃO

O artigo 319 do Código Penal Brasileiro, dispõe:

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. (BRASIL, 1940).

Compreendidas alguns dos crimes funcionais, estabelecerá a responsabilidade desses agentes.

5 RESPONSABILIDADE

A priori, estabelecerá as disposições clássicas de responsabilidade, nas palavras Carlos Roberto Gonçalves:

A palavra “responsabilidade” origina-se do latim *respondere*, que encerra a ideia de segurança ou garantia da restituição ou compensação do bem sacrificado. Teria, assim, o significado de recomposição, de obrigação de restituir ou ressarcir. (GONÇALVES, 2017, p. 39).

Ademais, a responsabilidade tange a recuperação do *status quo ante*, de forma que se minimize os efeitos decorridos do comportamento lesivo. Nessa linha, dispõe Mello:

A responsabilidade civil do Estado está ligada a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos a esfera juridicamente garantida de outrem e que lhes sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos. (MELLO, 2008, p. 977).

Nesse sentido, prossegue-se a responsabilidade do Estado e do Agente Público, no enfoque desta produção.

5.1 DO ESTADO

A responsabilidade do Estado, apresenta-se em consonância ao que é disposto na teoria do risco, deste modo, aprecia-se o conceito disposto por Meirelles:

Teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. (MEIRELLES, 1999, p. 586).

A referida teoria, encontra respaldo junto ao ordenamento jurídico brasileiro no Código Civil de 2002, em seu artigo 927 e parágrafo único, dispondo:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002).

O art. 37, §6º da Constituição Federal trata da responsabilidade civil da Administração Pública, como:

§ 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).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, prossegue dispondo que para que seja efetiva e caracterizada a responsabilidade do Estado prevista no art. 37, § 6º anteriormente citado, deveria se consolidar ocorrência de seis elementos:

1. Que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos; (...)
2. Que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; (...)
3. Que haja um dano causado a terceiro em decorrência da prestação de serviço público; (...)
4. Que o dano causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço;
5. Que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; (...)"'. (DI PIETRO, 2001, p. 517-518)

Sobre a responsabilidade objetiva, Paulo Alonso ensina:

A objetivação da responsabilidade civil, que tem como princípio a ideia de que todo risco deve ser garantido, desvinculou a obrigação de reparação do dano sofrido da ideia de culpa, baseando-se no risco, ante a dificuldade de obtenção da sua prova, pelo lesado, para obter a reparação. (ALONSO, 2000, p. 12.).

Com base no que anteriormente disposto, esta norma não se restringe aos atos praticados por servidores públicos, alcançando também qualquer pessoa no desempenho de funções estatais, uma vez que equiparado. Dimensiona-se então que a responsabilidade objetiva abandona a análise do elemento culpa e baseado no risco emprega a necessidade de reparação do dano causado.

5.2 DOS AGENTES PÚBLICOS

O §6º do art. 37 da Constituição, estabeleceu que o Estado tem o dever de indenizar os danos que seus agentes, atuando nessa qualidade, causem a terceiros, desta forma, quando um agente público, em exercício de sua atividade, pratica um ato que ocasione em um dano a um particular, surge o dever da Administração Pública de reparar esse dano.

Diógenes Gasparini conceitua os agentes públicos como:

Agentes públicos são todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade. (GASPARINI, 1992, p. 41-42).

Quanto a responsabilidade do agente, se há a análise do *animus* do Agente Público, assim, em caminho oposto a responsabilização do Estado, denotar-se-á a análise subjetiva da conduta praticada pelo agente.

Neste caminho, nas disposições de Carlos Roberto Gonçalves encontra-se disposição acerca da Teoria Clássica preceituam:

A teoria clássica, também chamada de teoria da culpa ou subjetiva, pressupõe a culpa como fundamento da responsabilidade civil. Em não havendo culpa, não há responsabilidade. Diz-se, pois, ser subjetiva a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa (em sentido lato, abrangendo o dolo ou a culpa em sentido estrito) passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. (GONÇALVES, 2017, p. 551).

Compreendidas as disposições quanto a responsabilidade dos agentes públicos e compreendidos a conceituação de responsabilidade subjetiva, e percebendo que suas diferenças estejam cristalinas, percebendo que a responsabilidade do Estado é objetiva, fugindo a análise do *animus*, enquanto a do agente se apresenta subjetivamente, permitindo a análise do *animus* e assim a quebra do nexo de causalidade, far-se-á apresentação das ações de regresso, ora instrumento processual base desta produção.

6 AÇÃO DE REGRESSO

Quanto as ações regressivas, Marcelo e Vicente preceituam que:

O § 6º do art. 37 da constituição autoriza a ação regressiva da administração pública (ou da delegatória de serviço público) contra o agente cuja atuação acarretou o dano, desde que seja comprovado dolo ou culpa na atuação do agente. Mais precisamente, o texto constitucional fala em direito de regressão, sem explicitar que tal direito deva obrigatoriamente ser exercido em ação própria (ação regressiva), posterior à ação movida contra a administração (ou delegatória) pela pessoa que sofreu o dano (ação de indenização). (ALEXANDRINO, PAULO, 2010).

Sobre o Direito de Regresso frente aos Agentes Públicos, Cretella Júnior preceitua:

O poder-dever que tem o Estado de exigir do funcionário público, causador de dano ao particular, a repetição da quantia que a Fazenda Pública teve de adiantar à vítima de ação ou omissão, decorrente do mau funcionamento do serviço público, por dolo ou culpa do agente. (CRETELLA JUNIOR 2002, p. 221).

Ademais, o §2º do art. 122 da Lei 8.112/90 (Brasil, 1990) concebeu que “Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva”.

Portanto, preceituadas as disposições quanto ao Direito de Regresso e apresentadas as Ações de Regresso, enaltece-se a capacidade funcional deste mecanismo processual, enquanto na captação ou repatriação de recursos decorrentes de Crimes contra a Administração Pública.

7 OBJETIVOS

7.1 OBJETIVO GERAL

Compreender que a ação de regresso nos crimes contra a Administração Pública é suficiente para a diminuição do déficit orçamentário causado por crimes praticados por agentes públicos.

7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estabelecer o nexo de causalidade entre parte do déficit fiscal estatal, e a mensura da eficácia das ações de regresso em desfavor dos agentes estatais;
- Compreender a ação de regresso em sua natureza preventiva, de forma em que, além da tipificação da conduta do agente estatal que acarretar em prejuízos a sociedade, dispor sobre a preocupação do agente estatal em volver os custos que por ele o Estado fora acionado;
- Apresentar novas perspectivas de Direito, quanto a responsabilização do agente estatal, para viabilizar a maximização da recuperação dos prejuízos estatais, e por consequente minimização do déficit fiscal;
- Abordar a instrumentalização dos procedimentos contemporâneos de responsabilização dos agentes estatais que por conduta ilícita, volvam recursos ao Estado, compreendendo o caráter desta contribuição.

8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando os objetivos a presente pesquisa consolidou-se do tipo exploratória, uma vez que nesse tipo de estudo, buscou-se maior familiaridade com o objeto de pesquisa. Segundo Lakatos e Marconi pesquisa exploratória:

São investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar conceitos. (LAKATOS; MARCONI, 2012, p. 86)

Neste diapasão, a pesquisa científica é uma das formas de compreender como um fenômeno se estabelece, transforma e modifica o contexto humano em qualquer área do conhecimento.

Ademais, Deslauriers dispõe quanto a pesquisa qualitativa:

Na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991, p. 58).

Para Gil (2008, p. 08) “a investigação científica depende de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos.”. Desta forma, os métodos científicos são os caminhos que direcionam aos resultados propostos pelos objetivos que pretende-se alcançar.

Nas palavras de Demo (2000, p. 20) pesquisar é compreender como o conhecimento pode ser fabricado, considerando, o mesmo concebe “os procedimentos de aprendizagem [...], sendo parte integrante de todo processo reconstrutivo de conhecimento.”

9 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As discussões a serem apresentadas se dirigem a possibilidade de se analisar as ações regressivas à sua plena eficácia nos crimes contra a Administração Pública, permitiu a diminuição do déficit orçamentário causado por erros de agentes públicos, maximizando a capacidade do Estado em volver recursos pelas ferramentas regressivas. Ainda, a necessidade de se dispor análise do animus do agente no momento de sua responsabilização, o que culmina em uma lacuna no momento de propositura da ação de regresso.

Para o alcance das disposições acerca da responsabilização do Estado, em um primeiro momento entende-se a organização deste e nas palavras do renomado doutrinador Carvalho Filho, dimensiona-se que o Estado é uma instituição organizada, politicamente, socialmente e juridicamente, gozando ainda de personalidade jurídica própria de Direito Público, encontra-se ainda vinculada às normas estipuladas pela Constituição, Assim, por se tratar de um Estado soberano possui, tendo que em regra geral, um governo que é elemento condutor, um povo, que representa o componente humano e um território que é o espaço físico que ocupa. (CARVALHO, 2018).

Quanto as disposições legais, dispôs que a Carta Magna dispôs em seu artigo 97 quanto as Administração Pública direta e indireta, que: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Ainda, conferindo os ensinamentos legais, agora sob a ótica penal, o Código Penal conceitua, no caput do seu artigo 327, apresenta a conceituação de funcionário público para fins penais, dispondo “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. (BRASIL, 1940).

A discussão quanto a função pública, passa pela compreensão de que estão são o conjunto de atividades atribuídas a um cargo ou emprego público, sendo estas este cargo isolado ou de carreira, para provimento efetivo, vitalício ou em comissão. Assim, pode-se definir que qualquer cargo ou emprego público deve ter função estipulada por lei, que corresponde às tarefas a serem executadas pelo servidor público que, de forma lícita, o ocupar. (CARVALHO, 2017).

Ainda tratando quanto a responsabilidade, tem-se entendido que ao se tratar da Administração Pública, a teoria do risco integral, que nas palavras de Meirelles é compreendida em extrema relevância, por ser a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, mas que acaba por ser abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Deste modo, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. (MEIRELLES, 1999).

Compreendido ainda os traços dispostos quanto a responsabilidade objetiva, partiu-se por tratar do retorno de recursos ao Estado, exprimindo potencialização das ações regressivas

como mecanismo hábil para volver os recursos dos Crimes contra a Administração Pública ao Estado. Ainda, tendo disposto quanto aos mecanismos de fiscalização do Estado, como forma de efetivar a responsabilização de agentes paraestatais que cometeram crimes contra a Administração Pública, estabelecendo assim medida suficiente para repatriação dos recursos públicos que antes perdidos por crimes a âmbito de agências paraestatais.

Adiante, passadas as compreensões quanto ao risco da atividade administrativa, passou a compreensão que confere a garantia da restituição ou compensação do bem sacrificado. Tendo, assim, o significado elado ao ideal de recomposição, de obrigação de restituir ou ressarcir. (GONÇALVES, 2017). Assim a condição do agente público, é o ultimo ponto a ser compreendido antes de se discutir quanto a ação de regresso. Neste diapasão, agentes públicos são todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade. (GASPARINI, 1992).

Adentrando a análise da Ação de Regresso, direciona-se ao que dispõe o parágrafo 6º do art. 37 da Constituição Federal de 1998, o qual autoriza a ação regressiva da Administração Pública (ou da delegatória de serviço público) contra o agente cuja atuação acarretou o dano, desde que seja comprovado dolo ou culpa na atuação do agente. Assim, se trata especificamente do direito de regressão, sem explicitar que tal direito deva obrigatoriamente ser exercido em ação própria (ação regressiva), posterior à ação movida contra a administração (ou delegatória) pela pessoa que sofreu o dano (ação de indenização). (ALEXANDRINO, PAULO, 2010).

O debate levantado em torno do questionamento sobre a suficiência da Ação de Regresso como o instrumento indenizatório ao Estado, encontra resposta no ensejo legal demonstrado, vez que nas diretrizes atualmente dispostas o mecanismo tratado se encontra em efetividade. Mas, ainda assim se emerge proposição de conjectura futura para aprimoramento dessas ferramentas e de todo o sistema administrativo, situação em que se conferindo maior investigação dos atos praticados e acompanhamento dos que serão, se encontrará a maximização dessa efetividade.

As movimentações jurídicas recentes, até apresenta uma espécie de afrouxamento nos dispositivos legais, vez que recentemente se reconheceu a possibilidade de aplicação do princípio da bagatela aos crimes contra a Administração Pública, cenário em momento anterior era tido por impossível. Ainda que debate temas diversos ao apresentado, como a irrelevância ou a baixa reprovabilidades do delito praticado, configurando assim, uma nova brecha a fuga da prática dos crimes contra a Administração Pública.

Compreendido ainda o contexto no qual a corrupção se insere na organização estatal do nosso país, sendo que esta se configura arraigada na raiz de toda a estrutura administrativa, fica entendido que combatê-la se torna ferramenta imprescindível para alcançar a harmonização social e a maximização do oferecimento pleno dos serviços estatais, mas ainda assim, sem o ônus corruptivo.

Assim, compreende-se que há nexo de causalidade entre uma fração do déficit fiscal do Estado, pelas condutas de seus agentes. Desta, maneira a Ação de Regresso é meio hábil tanto posteriormente ao delito, quanto preventivamente, vez que dimensiona ao agente a chance de regressão posterior, consequentes de seus atos. Prosseguindo, as diretrizes futuras devem caminhar a intensificar a possibilidade regressiva do Estado, para assim alcançar em maioria, as condutas de seus agentes. Mas, até que estas diretrizes venham a ser contempladas, deve-se ater a máxima utilização dos meios dispostos atualmente para contemplo destas perspectivas regressivas.

Compreendida toda sistemática apresentada quanto aos atos e atividades administrativas e finalmente alcançando o que se tem quanto a responsabilização do Estado e de seus agentes e ainda dimensionadas as possibilidades de regressão, parte-se então a compreensão de tudo o que foi apresentado, quanto a suficiência das ações de regresso como um instrumento indenizatório ao Estado.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, buscou compreender a importância dos instrumentos regressivos indenizatórios ao Estado por erros de seus agentes. Diante disto, resta dimensionada a importância do Estado do zelar pela sua efetividade funcional, vez que a atividade administrativa tange especificamente a proteção de interesses difusos. Desta maneira, o ordenamento jurídico conferiu a possibilidade das ações regressivas, mas a morosidade administrativa pode se apresentar como o principal óbice a capacidade regressiva estatal por erros advindos dos seus agentes. Assim, mais do que a própria apresentação da ação de regresso, o primeiro passo a ser realizado é a averiguação dos danos causados por seus agentes, vez que tal processo se apresenta anteriormente a propositura regressiva.

Assim, o legislador tratou de ofertar provisões quanto aos delitos cometidos pelos agentes públicos, para que a responsabilidade os alcancem, mas para a total efetividade das medidas compreendidas, deveriam se aprimorar os mecanismos de fiscalização e

acompanhamento dos atos administrativos. Desta maneira, a compreensão alcançada é de que ao se tratar da suficiência do instrumento regressivo, tem-se que pode ser disposto como o suficiente, mas o ideal ao qual não permite a sua efetividade, propriamente dita, é um capacidade do Estado em averiguar os delitos cometidos pelos seus funcionários públicos, enquanto na prática dos crimes funcionais mencionados.

Nessa perspectiva, um instrumento conferido para o regresso de crimes cometidos por funcionários públicos, no caso em destaque o objeto desta produção, a própria Ação de Regresso, se consolida como uma ferramenta basilar para volver os recursos antes desviados ao Estado.

A situação atual a qual o país se encontra, em um cenário em que envolve uma pandemia de proporções devastadoras tanto no cenário de saúde, quanto no cenário econômico, exige da Administração Pública maior celeridade para procedimento dos atos estatais, vez que não dispõe de tempo para percorrer todos os caminhos dimensionados no ordenamento jurídico vigente. No momento em que tratamos de maior celeridade e conseqüentemente menor burocracia, a segurança dos atos praticados pelo Estado acabam por diminuir se, vezes que se torna mais vulnerável todo o procedimento destes atos. Tal vulnerabilidade advém da incapacidade em que poderá se proceder o acompanhamento e investigação dos atos praticados pelo Estado.

Novamente, o instrumento regressivo se tornará futuramente a ferramenta hábil para conferir a recaptação destes recursos ao erário público, vez em que a corrupção sistemática pode encontrar o ápice na desburocratização necessária no momentos de crise pandêmica enfrentada, como já se é percebido em todo o país, mas, a nota importante é que a investigação advinda dos tempos recentes de operações de combate a corrupção, aparentam ter se instalado como diretriz investigativa e hoje, estes crimes que por muito se passavam impunes, são percebidos com maior frequência.

Adiante, retornando ao escopo de toda essa produção, e dos objetivos almejados conferimos que as ações de regresso, ora como instrumento indenizatório ao Estado se apresentam suficientes diante dos quadros atualmente empregados, mas a perspectiva futura é de aprimoração do procedimento investigatório dos crimes contra Administração Pública, e que nesta perspectiva tal instrumento poderia aprimorar a sua eficácia e se demonstrar extremamente eficiente.

ABSTRACT

The current society is in full fight corruption, in a process that unites the entire country in favor of changing the status quo that has led to administrative chaos. The present article addressed the topic of the Return Action, as the regressive and indemnifying instrument to the State for crimes against the Public Administration, also going through the dimension of sufficiency of this instrument, while in the molds currently proposed by the legislation. Attention is paid to the dimension of the Return Action as an instrument of notorious relevance to the current legal system, since it is directed to the return of resources to the public purse that have been diverted by crimes against the Public Administration. Thus, the available bibliographic field is understood as the basis for this production, going through the legal provisions present in the legal system and the doctrinal teachings concerning the proposed theme, using exploratory research to familiarize the proposed theme and exploratory research to develop the hypotheses listed. It is considered that the protection of the public interest and the preservation of the public purse are among the perspectives of managerial Public Administration, and having understood the current legal perspectives, led to the ideal that sufficiency is consolidated in view of the legal perspectives currently proposed, but, even so, the legislation must be open to new advances for recapturing resources diverted from the public purse.

Key-words: Crimes Against Public Administration. Return Action. Responsibility. Functional Crimes.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Paulo Sérgio Gomes. *Pressupostos da responsabilidade civil objetiva*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 12.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 47.p.

_____. Decreto - Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 01 jun. 2020.

CARVALHO, M. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2017.

_____. _____. 5. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2018.

CRETILLA JUNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, pg. 221.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DESLAURIERS J. P. *Recherche Qualitative*. Montreal: McGraw Hill, 1991

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.517-518

FINDLAY, Eleide Abril Gordon; COSTA, Mauro, GUEDES, Sandra Paschoal Leite de Camargo. *Guia para elaboração de projetos de pesquisa*. 2. ed. Joinville: Leitura, 2006.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*; São Paulo, Ed., Saraiva, 1992, pp.41-42.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Volume 4, 12 ed, São Paulo: Saraiva. 2017.

JUSTI, Jadson; VIEIRA, Telma Pereira. *Manual para padronização de trabalhos de graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu*. Rio Verde: Ed. UniRV, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008. P. 977.

MUNIZ, A. B. *Direito administrativo positivo*. 4. ed. São Paulo. CL EDIJUR, 2015.

RIBEIRO, Ester; CAMPOS, Ana Paula; RIBEIRO, Jaqueline Kássia. *As Peculiaridades dos Principais Crimes Funcionais. Crimes contra a Administração*, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62996/as-peculiaridades-dos-principais-crimes-funcionais>>. Acesso em: 01 jun. 2020.