



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O DIREITO DE REGRESSO:
um estudo sobre os desafios da Ação Regressiva**

Recife

2023

ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O DIREITO DE REGRESSO:
um estudo sobre os desafios da Ação Regressiva**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como requisito
parcial para a obtenção do título de
bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito
Administrativo / Direito Constitucional /
Direito Civil

Orientador(a): Leonio Alves da Silva

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Ana Cláudia Oliveira da.

A Responsabilidade Civil do Estado e o Direito de Regresso: um estudo sobre os desafios da ação regressiva / Ana Cláudia Oliveira da Silva. - Recife, 2023.

72 p.

Orientador(a): Leonio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

Inclui referências, apêndices.

1. Responsabilidade Civil do Estado. 2. Direito de Regresso. 3. Ação Regressiva. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Constitucional. I. Silva, Leonio José Alves da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O DIREITO DE REGRESSO:
um estudo sobre os desafios da Ação Regressiva**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título
de bacharela em Direito.

Aprovado em: 26 / 09 / 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonio Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Paulo Bandeira
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Daniel Meira
Universidade Federal de Pernambuco

Às minhas sobrinhas Laís e Laura.

*Minha motivação para a escrita deste texto foi a
profunda confiança no direito e na justiça, na
esperança de contribuir para um mundo onde
as relações humanas não estejam sob a égide
das desigualdades.*

*À medida que vocês crescem, desejo que
encontrem inspiração para buscar
continuamente a verdade e para defender os
direitos daqueles que não podem fazê-lo por si.*

*Que a sabedoria, a fé na humanidade e a
justiça conduzam seus caminhos e que não
deixem de acreditar na capacidade de fazer a
diferença neste mundo, sempre guiadas pela
ética, empatia e compreensão.*

Com todo amor,

Titia

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente e de forma muito especial à minha família pelo apoio em todos os sentidos e pela compreensão das minhas ausências durante os últimos anos, quando estive imersa em meus estudos e longe de casa. A paciência e o amor incondicionais dispensados por vocês me mantiveram viva.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leonio Alves, inspiração profissional e intelectual, por ter feito parte desta jornada ao meu lado, norteando meu caminho acadêmico durante as monitorias, disciplinas cursadas e Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos professores Daniel Meira e Paulo Bandeira, avaliadores deste TCC, por aceitarem participar da banca examinadora e pela generosidade de contribuir com nosso trabalho.

À Universidade Federal de Pernambuco, especialmente à Faculdade de Direito do Recife, e seus funcionários pela oferta das condições para a realização desta pesquisa. E, de forma muito carinhosa, aos meus professores e às minhas professoras que, com suas provocações analíticas, me fizeram amar o Direito.

Às Procuradoras Ana Beatriz Coelho (PGE/PB), Maria de Lourdes Fernandes (PGE/RR), Gabriela Leite (PGE/MT) e Milena Barbosa (PRU 5ª Região/PE) que, gentilmente, cederam parte de seu tempo para as respostas aos questionários, por aceitarem se envolver com esta pesquisa e sem a participação das quais tal investigação não teria prosperado.

Agradeço à Amanda Caú, pela amizade e pela generosidade de sua contribuição para a finalização da nossa pesquisa.

Agradeço, por fim, à Bruno, Diogo, Vivi, Henrenson, entre os demais colegas do Curso de Bacharelado em Direito da UFPE, pelo apoio, pelas conversas, pelas parcerias intelectuais e pelos afetos imensuráveis. Eu nunca teria conseguido sem vocês.

E aos tantos outros amigos que eu não poderia citá-los sem incorrer no esquecimento de alguns nomes por se fazerem presentes em minha vida e acreditarem em mim, os meus mais sinceros agradecimentos.

“De cada vez que morre, é como se afinal nunca tivesse existido para aqueles que nela tinham confiado, para aqueles que dela esperavam o que da Justiça todos temos o direito de esperar: Justiça, simplesmente justiça. Não a que se envolve em túnicas de teatro e nos confunde com flores de vã retórica judicialista, não a que permitiu que lhe vendassem os olhos e viciassem os pesos da balança, não a da espada que sempre corta mais para um lado que para o outro, mas uma justiça pedestre, uma justiça companheira quotidiana dos homens, uma justiça para quem o justo seria o mais exato e rigoroso sinônimo do ético, uma justiça que chegasse a ser tão indispensável à felicidade do espírito como indispensável à vida é o alimento do corpo. Uma justiça exercida pelos tribunais, sem dúvida, sempre que a isso os determinasse a lei, mas também, e sobretudo, uma justiça que fosse a emanção espontânea da própria sociedade em ação, uma justiça em que se manifestasse, como ineludível imperativo moral, o respeito pelo direito a ser que a cada ser humano assiste.”

(José Saramago, 2002)

RESUMO

O presente relatório apresenta os resultados de uma pesquisa sobre Responsabilidade Civil do Estado e Ação Regressiva. Destaca-se a importância de uma perspectiva crítica sobre o cumprimento do papel do Estado em seus deveres e obrigações. O objetivo da pesquisa foi demonstrar as bases legais da responsabilização do Estado e da Ação Regressiva, identificando os principais conceitos, fundamentos e características dos institutos investigados, além de examinar a atuação das Procuradorias no ajuizamento da Ação Regressiva e analisar o papel desempenhado por esses órgãos na garantia do direito de regresso. A metodologia utilizada no estudo foi pesquisa bibliográfica e documental. Também foi realizada uma pesquisa de campo junto às Procuradorias estaduais e federal, tendo como técnica de coleta de dados o questionário, analisado sob uma perspectiva qualitativa. O texto destaca que o Brasil possui uma base jurídica sólida para a responsabilização de agentes públicos por danos ao erário e que o Estado pode e deve exercer o direito de regresso quando é condenado a pagar indenização por danos causados por seus agentes. Nessa direção, as Procuradorias têm um papel fundamental na garantia desse direito/dever por meio da propositura de ações regressivas, mas estas não são ajuizadas com tanta frequência. A pesquisa apontou como principais desafios enfrentados pela Procuradoria no ajuizamento dessas ações as dificuldades na apuração das condutas dos agentes públicos que geraram o dano reparado pelo Estado, o volume excessivo de demandas movidas em face do Estado e o quadro reduzido de Procuradores. Por fim, os resultados da investigação também demonstraram que o fortalecimento das Procuradorias, o apoio dos demais órgãos nas investigações e a garantia de que as leis sejam aplicadas de forma justa e imparcial são fatores fundamentais para aumentar a efetividade das ações regressivas e garantir a devida responsabilização por danos ao patrimônio público.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Direito de Regresso; Agentes Públicos; Ação Regressiva; Procuradorias.

ABSTRACT

This report presents the results of a study on State Civil Liability and Regressive Action. The importance of a critical perspective on the fulfillment of the role of the State in its duties and obligations is highlighted. The aim of the research was to demonstrate the legal bases of State liability and the regressive action, identifying the main concepts, foundations and characteristics of the investigated institutes, as well as examining the role of public prosecutors in filing regressive actions and analyzing the role played by these bodies in guaranteeing the right of recourse. The methodology used in the study was bibliographical and documentary research. Field research was also carried out with state and federal prosecutors, using a questionnaire as the data collection technique, analyzed from a qualitative perspective. The text points out that Brazil has a solid legal basis for holding public officials liable for damages to the treasury and that the state can and should exercise the right of recourse when it is ordered to pay compensation for damages caused by its officials. In this regard, the prosecutors' offices play a fundamental role in guaranteeing this right/duty by filing regressive actions, but these are not filed very often. Finally, the results of the investigation also showed that reinforcement of the prosecutors' offices, supporting other bodies in investigations and ensuring that laws are applied fairly and impartially are fundamental factors in increasing the effectiveness of regressive actions and guaranteeing due accountability for damage to public assets.

Key-words: Civil Liability of the State; Right of Return; Public Agents; Regressive Action; Public Prosecutors' Offices.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Metodologia Utilizada na Pesquisa.....	13
2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	15
2.1 A Evolução do Instituto no Ordenamento Pátrio	16
2.2 As Espécies da Responsabilidade: Subjetiva e Objetiva.....	19
2.3 Teorias da Responsabilidade Civil do Estado	21
2.4 Responsabilidade por Atos e Omissões de Agentes Públicos	25
2.5 Pressupostos da Responsabilidade Civil do Estado.....	29
2.6 Excludentes de Responsabilidade Estatal.....	31
3 A AÇÃO REGRESSIVA	34
3.1 Conceitos, Fundamentos e Natureza Jurídica da Ação Regressiva.....	34
3.2 O Dever do Estado em Face do Direito de Regresso.....	37
3.3 Aspectos Processuais da Ação Regressiva	40
3.3.1 <i>Legitimidade Passiva e Ativa na Propositura da Ação.....</i>	<i>41</i>
3.3.2 <i>Procedimentos para Propositura da Ação</i>	<i>45</i>
3.3.3 <i>Competência para Julgamento da Ação.....</i>	<i>48</i>
3.3.4 <i>Prazos para a Ação Regressiva: Prescritível ou Imprescritível?.....</i>	<i>50</i>
4 ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS NO DIREITO DE REGRESSO	55
4.1 Critérios e Fundamentos da Ação	55
4.2 Setores Específicos para Ajuizamento da Ação	57
4.3 Parcerias da Procuradoria com outros Órgãos.....	58
4.4 Consequências da Ação Regressiva para o Agente Público.....	60
4.5 Ação Regressiva como Mecanismo de Respaldo Financeiro para o Estado.....	61
4.6 Prestação de Contas à Sociedade e Prevenção de Danos	63
4.7 Desafios e Limites na Atuação da Procuradoria nas Ações Regressivas.....	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	70
APÊNDICE A	74

1 INTRODUÇÃO

Desenvolver uma pesquisa sobre Responsabilidade Civil do Estado e Ação Regressiva requer de quem a desenvolve uma perspectiva crítica sobre o papel do Estado, com a compreensão de que este, proposto no modelo constitucional brasileiro, possui diversos deveres e obrigações para com o povo. Requer, do mesmo modo, de quem pesquisa sobre a tema, a percepção de que, no desempenho das atividades que lhe são próprias, seus agentes podem causar danos aos particulares, muitos deles ferindo gravemente direitos fundamentais.

São muitos os casos brasileiros nos quais se pode observar a Responsabilidade Civil do Estado em face de situações de violações de direitos. Muitos deles, bastante conhecidos, tal qual o caso de Marcos Mariano da Silva, que passou quase um terço da sua vida encarcerado em um presídio, no Recife. Preso por engano, nunca passou por um julgamento, não teve acesso a advogados, ficou cego na prisão, além de ter contraído tuberculose e ter sido abandonado pela família. Outro caso bastante conhecido é de Heberson Lima de Oliveira, preso por estupro de vulnerável, tendo ficado por dois anos e sete meses na cadeia, período no qual foi estuprado por mais de 60 detentos e contraído o vírus HIV, antes de ser inocentado. Em ambos os casos, há escandalosos vícios formais nos processos, praticados pelos agentes públicos que atuaram ilicitamente, quando deveriam agir em conformidade com a lei. Esses erros não afetam apenas a moral do sistema de justiça brasileiro, mas principalmente a dignidade e a integridade física dos cidadãos que, profundamente injustiçados, são vítimas de identificações equivocadas, falsas acusações, confissões forçadas, provas enganosas e, inclusive, conduta de má fé das autoridades brasileiras.

O Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes públicos, independentemente da esfera de atuação, incluindo autarquias, empresas públicas e prestadoras de serviços públicos. Essa responsabilidade já está consolidada no Direito há décadas, sendo inclusive prevista na Constituição. Além disso, é ponto pacífico que o Estado tem o direito e o dever de agir regressivamente contra o agente público que tenha causado o dano, conforme também estabelece o texto constitucional, para garantir a valorização dos princípios éticos e morais na administração pública e um Estado mais justo, responsável e comprometido com o bem-estar da sociedade.

Com este entendimento, a pesquisa ora apresentada teve como objeto de estudo o direito de regresso do Estado, materializado através da Ação Regressiva, posta à disposição do Estado para que este se volte contra o agente público que tenha causado danos a terceiros, com a finalidade de ser ressarcido de valores dispendidos por eventuais indenizações pagas pelo ato ilícito praticado.

Como objetivo geral, buscou-se investigar os principais aspectos do direito de regresso do Estado em face do agente público e os desafios no ajuizamento da Ação Regressiva. Especificamente, objetivou-se demonstrar as bases legais da responsabilização do Estado e da Ação Regressiva, identificando os principais conceitos, fundamentos e características dos institutos investigados, bem como examinar a atuação das Procuradorias no ajuizamento da Ação Regressiva, analisando o papel desempenhado por esses órgãos na garantia do direito de regresso.

Diante da complexidade do objeto investigado, nosso problema de pesquisa buscou responder quais os principais aspectos do direito de regresso do Estado em face do agente público e os desafios no ajuizamento da Ação Regressiva. Nossa hipótese era que o corporativismo e a ausência de cultura de responsabilização seriam os maiores entraves para a efetivação desse direito do Estado.

A relevância da investigação em apreço é a possibilidade de desvelamento das contradições que se colocam na atuação do Estado diante dos agentes públicos que causam danos aos cidadãos, tendo o direito de Ação Regressiva em face daqueles, mas pouco fazendo uso desse direito. Ao investigar a efetividade dessa ferramenta jurídica, o trabalho contribui para uma maior compreensão sobre como a responsabilidade e a reparação de danos podem influenciar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado e o acesso à justiça, além de representar uma oportunidade para contribuir com o conhecimento jurídico, explorar suas interfaces, refletir sobre seus impactos sociais e analisar possíveis desafios e melhorias na aplicação desse importante instituto.

1.1 Metodologia Utilizada na Pesquisa

Conforme Tartuce (2006), captar a realidade cotidiana, um conhecimento popular ou empírico e aprofundá-la com estudos e determinado rigor metodológico é transformá-la em conhecimento científico. O conhecimento científico é, desse modo,

uma forma de conhecimento não-imediata que demanda um objeto de estudo e um método, para além de simples observações e inferências que são empregadas no cotidiano. Assim, ao definirmos os elementos conceituais da pesquisa e a descrição dos procedimentos a serem utilizados para coleta e análise dos dados, não pretendemos engessar o trabalho, enquadrando-o em um modelo específico, mas objetivamos delinear os caminhos teórico-metodológicos necessários a pesquisa.

Em razão da natureza da investigação e os objetivos que se pretendiam atingir, optamos por desenvolver uma pesquisa de enfoque qualitativo, uma vez que a pesquisa qualitativa volta sua atenção para aspectos da realidade que não podem ser quantificados e busca compreender e explicar a dinâmica das relações sociais. Sendo assim, a pesquisa qualitativa considera a realidade de uma relação entre mundo real e sujeito e busca ressaltar mais os processos do que os resultados (Triviños, 2011), advindos de um contato mais próximo com seu objeto de estudo, motivo pelo qual converge com a reflexão de Minayo (2008, p. 21) de que “ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Para a pesquisa qualitativa não existem verdades incondicionais, mas uma necessidade manifesta de objetivarmos o passo-a-passo da investigação, estando em jogo a compreensão da complexidade do objeto de pesquisa e a capacidade de situá-lo no contexto das práticas dos indivíduos.

Realizamos, inicialmente, um estudo bibliográfico, por meio de livros, artigos e dissertações que abordam o tema da pesquisa. Também desenvolvemos uma pesquisa documental nas legislações do ordenamento jurídico brasileiro e nos sítios eletrônicos das Procuradorias estaduais e da União. Por fim, realizamos uma pesquisa de campo, com o questionário como técnica de coleta de dados. Os questionários enviados às 27 (vinte e sete) Procuradorias Estaduais brasileiras, das quais apenas 3 (três) realizaram a devolutiva do material respondido, e à Procuradoria Regional da União da 5ª Região – Pernambuco, que também o respondeu. O questionário (Apêndice A) continha um total de 11 (onze) perguntas abertas, todas direcionadas aos Procuradores e às Procuradoras estaduais e federal. As quatro respostas obtidas foram enviadas por três Procuradoras estaduais, da PGE/Roraima, da PGE/Mato Grosso e da PGE/Paraíba, e uma Procuradora da PRU/5ª Região/PE. Após a análise dos dados coletados, elaboramos o presente Relatório de Pesquisa, no qual constam os resultados que a investigação produziu.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil é uma área do Direito Civil que se dedica a estudar as situações em que uma pessoa física ou jurídica deve reparar os danos causados a outra devido a sua ação ou omissão. Nessa perspectiva, o prejuízo sofrido pelo lesado não deve ser suportado apenas por ele, uma vez que o agente causador do dano também contribuiu para a ocorrência da lesão. A responsabilidade civil pode ser tanto pública, quando envolve o Estado ou seus agentes, quanto privada, quando se refere às relações entre particulares. Cada uma delas possui suas próprias características e fundamentos legais.

Uma vez que nossa pesquisa se debruçou sobre a Ação Regressiva, nos interessou investigar a responsabilidade civil do Estado, que ocorre quando o Estado ou seus agentes causam danos a terceiros no exercício de suas atividades e funções públicas, seja por ação ou omissão. Nessa situação, o Estado é responsabilizado pelos prejuízos causados e a reparação pode ser feita por meio de ações judiciais ou por mecanismos administrativos específicos.

É sabido que o principal objetivo de um Estado é atuar em prol do bom funcionamento da sociedade sob a qual está erigido, usando, para tanto, das mais diversas diligências que culminem nesse propósito. Nessa empreitada, o Estado está constantemente na iminência de causar danos às pessoas por ele administradas, seja por ações diretas ou por omissões. Justamente por não ser razoável que o administrado arque com o prejuízo de um dano causado pelo próprio Estado zelador de seu bem-estar, decorre o instituto da responsabilidade civil do Estado e, com ele, a promoção da reparação dos danos causados ao ofendido. Conforme Gasparini (2003),

pode-se conceituar a responsabilidade civil do Estado como a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável (Gasparini, 2003, p. 939).

Na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a responsabilidade civil ou responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado como o dever que lhe encarrega “de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que sejam imputáveis em decorrência de comportamentos

unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos” (2007, p. 967).

Por seu turno, Meirelles (2006, p. 779) ensina que

Preliminarmente, fixa-se que responsabilidade civil é a que se traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização. Como obrigação meramente patrimonial, a responsabilidade civil independe da criminal e da administrativa, com as quais pode coexistir sem, todavia, se confundir. Responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. É distinta da responsabilidade contratual e da legal.

Podemos compreender, assim, que a responsabilidade civil do Estado incide quando agentes públicos ou serviços prestados pelo Estado causam danos a particulares, sobre os quais as vítimas têm o direito de pleitear uma reparação pelos prejuízos sofridos. A responsabilidade civil do Estado tem por objetivo, desse modo, compensar os danos causados, restabelecer o equilíbrio lesado e garantir a justiça na relação entre a Administração Pública e os cidadãos.

Neste capítulo, nos debruçaremos sobre a evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, as principais teorias, os fundamentos e pressupostos que o regem.

2.1 A Evolução do Instituto no Ordenamento Pátrio

A responsabilidade civil do Estado vem no processo de constante mudança ao longo da história do direito brasileiro, no qual é possível observar que, paulatinamente, a proteção dos interesses da sociedade vem evoluindo em direção à responsabilização da Administração Pública em caso de danos ao cidadão.

Conforme Gasparini (2003), a fase da irresponsabilidade civil do Estado vigorou de início em todos os Estados, mas notabilizou-se nos absolutistas, nos quais se negava que a Administração Pública tivesse a obrigação de indenizar os prejuízos que seus agentes causavam aos seus administrados, enquanto no desempenho de sua função pública. Havia a compreensão de que o Estado, por sua própria natureza, não poderia causar danos a quem quer que fosse, proclamada em expressões como “*Le roi ne peut mal faire*” (o Rei não pode fazer mal) e “*The King can do no wrong*” (o Rei não erra).

Contudo, não era total o desamparo aos administrados. Na França, por exemplo, admitia-se a responsabilidade do agente público quando o ato lesivo pudesse ser atribuído diretamente a ele, em lugar da responsabilidade do Estado. No caso brasileiro, essa responsabilidade foi consagrada na Constituição de 1824, ressalvado o Imperador, que não estava submetido a qualquer responsabilidade. O texto legal, em seu artigo 179, XXIX, afirmava que “os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subordinados.” E ainda no inciso 3º do artigo 133 determinava que os “ministros de Estado serão responsáveis” por “abuso de poder”, enquanto o artigo 156 definia que “todos os juizes de Direito, e os oficiais de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que cometerem no exercício de seus empregos”.

Já na Constituição do Brasil República, de 1891, o tema apareceu no artigo 72, § 9º, estabelecendo a permissão “a quem quer que seja, representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados”. Por seu turno, o artigo 82 define que “os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos”.

A Constituição de 1934 manteve os preceitos de sua predecessora, mas foi bem além, dispondo sobre a punição dos administradores em seu artigo 175, § 13º. Conforme o texto, “o presidente da República e demais autoridades serão responsabilizados, civil ou criminalmente, pelos abusos que cometerem”. Entretanto, com a ditadura instaurada, Vargas outorgou outra Constituição para garantir sua permanência no poder. Essa Carta é conhecida como “A Polaca”, por causa da semelhança com a Constituição da Polônia de 1935. A nova Constituição do Estado Novo de 1937 aboliu as providências que haviam sido determinadas anteriormente, restando apenas o artigo 158, que dispunha: “os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos”.

Com a queda de Vargas, em 1945, assumiu o governo o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, que manteve as eleições e a proposta de formação de uma Assembleia Constituinte para elaboração da nova Constituição brasileira, em 1946. Esta reformulou o modelo de responsabilidade civil

do Estado e abandonou a lógica da culpa do agente, adotando a ideia de risco administrativo como fundamento. A partir desse princípio, o Estado, ao exercer suas diversas atividades administrativas, assume inerentemente os riscos decorrentes dessas ações. Assim, não é mais necessário provar a culpa individual do agente. Com isto, houve uma maior abrangência da responsabilidade civil do Estado, abarcando casos em que o dano ocorreu independentemente da culpa do agente, como em situações de acidentes em obras públicas, prestação de serviços públicos e outras atividades estatais. A Constituição de 1967 voltou a garantir a censura aos excessos, mesmo redigida sob a ditadura militar, dispondo sobre o direito de qualquer pessoa de representar e peticionar aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra abusos de autoridades.

Já em 1988, a Constituição Cidadã garantiu o combate ao abuso de autoridade com ainda mais energia e estendeu a responsabilidade civil do Estado às pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviço público. Desse modo, a novidade introduzida no texto constitucional expandiu a incidência da responsabilidade civil estatal pelos danos causados aos cidadãos, resolvendo controvérsias acerca da possibilidade de atribuir responsabilidade objetiva às entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos, ainda que alheias à estrutura orgânica do Estado. Assim dispõe o texto constitucional:

Art. 37 – A administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 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).

Todavia, foi apenas com o novo Código Civil (2002) que a responsabilidade objetiva do Estado efetivamente atingiu seu apogeu enquanto responsabilidade patrimonial do Estado, respaldada pelo art. 43 do Código Civil Brasileiro, que determina:

Art. 43 – As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por 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 (Brasil, 2002).

Isto posto, podemos observar que a evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado no ordenamento pátrio apresentou contínuo avanço no curso da história brasileira, caminhando sempre no sentido de proteger o cidadão em face das complexidades da relação entre o Poder Público e seus administrados.

2.2 As Espécies da Responsabilidade: Subjetiva e Objetiva

Ao observarmos a evolução do Direito brasileiro, veremos que este oscilou entre as doutrinas subjetiva e objetiva no que tange à responsabilidade civil do Estado ao longo de sua trajetória. Todavia, a diferenciação entre a responsabilidade civil subjetiva e a objetiva é fundamental no campo do Direito.

Inicialmente, após o período da irresponsabilidade civil do Estado, prevalecia a responsabilidade civil subjetiva, fundamentada no conceito clássico da necessidade de culpa do agente. Essa abordagem foi suficiente por um período da história para resolver os conflitos sociais. De acordo com Mazza (2013, p. 319),

Conhecida também como teoria da responsabilidade com culpa, teoria intermediária, teoria mista ou teoria civilista a teoria da responsabilidade subjetiva foi a primeira tentativa de explicar o dever estatal de indenizar particulares por prejuízos decorrentes da prestação de serviços públicos.

A teoria subjetiva estava fundamentada na lógica do Direito Civil, em que a base da responsabilidade é a noção de culpa adotada no âmbito civil. Assim, para que fosse configurada a responsabilidade civil do Estado, era necessário que a vítima comprovasse a ocorrência simultânea de quatro requisitos: o ato, o dano, o nexo causal e a culpa. Em outras palavras, a responsabilização do Estado estava condicionada à demonstração de que o agente público agiu com culpa, negligência ou imprudência na ocorrência do evento danoso, além de comprovar que o dano foi consequência direta desse comportamento.

Contudo, com a complexificação das relações sociais e econômicas, o desenvolvimento industrial, o crescimento populacional e o surgimento de tecnologias, novas situações que não podiam ser solucionadas pela responsabilidade subjetiva começaram a surgir. Com isto, passou-se a exigir uma abordagem mais ampla e universal para garantir a proteção das vítimas. Nesse contexto, a responsabilidade civil objetiva surgiu, com o objetivo de assegurar a reparação das vítimas sem que estas precisassem enfrentar o ônus de provar a culpa dos agentes.

Surgiu, assim, a necessidade de adotar uma abordagem mais abrangente e justa, que levasse em consideração a natureza das atividades estatais e a posição privilegiada que o Estado ocupa na sociedade. Dessa forma, o Estado pode ser responsabilizado pelos danos causados em decorrência de suas atividades, mesmo que não haja culpa comprovada dos seus agentes.

Tal mudança de paradigma levou ao reconhecimento da responsabilidade civil objetiva em diversas áreas, não apenas no âmbito do Estado. Acidentes de trânsito, acidentes de trabalho, danos causados por atividades industriais, entre outros, passaram a ser orientados por essa teoria. Desse modo, a ascensão da responsabilidade civil objetiva representou um importante avanço na busca por justiça, garantindo que as vítimas passassem a ser devidamente ressarcidas.

De acordo com Silva Filho (2020),

A responsabilidade objetiva se caracteriza pela desnecessidade de o administrado ter de provar dolo ou culpa do Estado como pressuposto da indenização (o que se dá por ação ou omissão própria), bastando para tanto a demonstração do nexo causal. É o caso da teoria do risco administrativo, de longa data adotada no país, cujo dever de reparação por parte do poder público independe da demonstração de culpa pelo lesado (p. 03).

A teoria da responsabilidade objetiva, portanto, não requer a análise de elementos subjetivos como culpa ou dolo. Também é denominada teoria do risco, pois parte do pressuposto de que a atuação estatal envolve um risco intrínseco de causar danos. Uma vez que o dano é causado, o Estado é responsabilizado de forma similar a uma empresa de seguros, onde os segurados são os contribuintes que, ao pagar tributos, contribuem para a formação de um patrimônio coletivo. Nesse contexto, o Estado assume o papel de segurador, arcando com a reparação dos danos causados aos cidadãos em decorrência de suas atividades públicas (Di Pietro, 2017).

De acordo com Mota (2012),

A doutrina é unânime em reconhecer que, se o elemento culpa é previsto apenas para assegurar a Ação Regressiva das pessoas jurídicas contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa ou dolo deles, daí resulta, por exclusão, que, omitindo-se o corpo do artigo quanto a referir-se ao elemento subjetivo, terá estabelecido que essas entidades devem reparar o dano mesmo sem culpa, em qualquer caso. Assim, a interpretação que se extrai da ausência de referência ao elemento culpa do funcionário na disposição principal só pode ser a de que prescinde desse elemento subjetivo para a obrigação de indenizar nele estabelecida (Mota, 2012, p. 167).

Isto posto, se a lei não faz referência à culpa do agente estatal na norma principal, é porque a responsabilidade civil do Estado não está condicionada à

existência de culpa ou dolo por parte dos funcionários. O elemento culpa será relevante para Ação Regressiva, quando a pessoa jurídica busca ressarcir-se do servidor culpado, mas não é essencial para estabelecer a responsabilidade do Estado em relação ao lesado. Essa compreensão reforça a ideia de que a responsabilidade civil do Estado, especialmente nos casos de atividades administrativas, é objetiva, ou seja, baseada no risco assumido pelo Estado no exercício inerente de suas funções e atividades.

2.3 Teorias da Responsabilidade Civil do Estado

Como vimos, a irresponsabilidade civil era um reflexo dos Estados Absolutistas existente em um período no qual se acreditava na impossibilidade do Estado, personificado no monarca, causar danos aos súditos. Nessa concepção, os agentes públicos, como representantes do rei, não poderiam ser responsabilizados por suas ações no exercício de funções inerentes ao monarca. Di Pietro (2017, p. 875) afirma que “qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania”. Para a autora, essa teoria rapidamente foi questionada em face de sua evidente injustiça: se o Estado deve proteger os direitos, não pode se eximir de responsabilidade quando, por suas ações ou omissões, causa danos a terceiros. Afinal, sendo uma pessoa jurídica, o Estado é titular de direitos e obrigações e, portanto, também deve responder pelos danos que causar a terceiros.

Meirelles (2015, p. 780) ressalta que

A doutrina civilística ou da culpa civil comum, por sua vez, vem perdendo terreno a cada momento, com o predomínio das normas de Direito Público sobre as regras de Direito Privado na regência das relações entre a Administração e os administrados. Resta, portanto, a teoria da responsabilidade sem culpa como a única compatível com a posição do Poder Público perante os cidadãos. Realmente, não se pode equiparar o Estado, com seu poder e seus privilégios administrativos, ao particular, despojado de autoridade e de prerrogativas públicas. Tornaram-se, por isso, inaplicáveis em sua pureza os princípios subjetivos da culpa civil para a responsabilização da Administração pelos danos causados aos administrados. Princípios de Direito Público é que devem nortear a fixação dessa responsabilidade. A doutrina do Direito Público propôs-se a resolver a questão da responsabilidade civil da Administração por princípios objetivos, expressos na teoria da responsabilidade sem culpa ou fundados numa culpa especial do serviço público quando lesivo de terceiros.

Segundo o doutrinador, a partir dessa busca por uma teoria mais adequada, surgiram as teses da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral. Todas essas teses estão relacionadas à responsabilidade objetiva da Administração Pública, compartilhando um tronco comum, mas com diferenças nos fundamentos e na aplicação. Além disso, cada uma dessas teorias se subdivide em submodalidades distintas.

Meirelles (2015) assevera que a teoria da culpa administrativa representa uma transição entre a abordagem subjetiva da culpa civil, na qual se fazia necessário comprovar que o agente público agiu com culpa, negligência ou imprudência quando ocorreu o evento danoso, e a tese objetiva do risco administrativo, que a sucedeu. Nessa teoria, a responsabilidade da Administração é inferida a partir da falta de prestação do serviço, estabelecendo-se o binômio "falta do serviço/culpa da Administração". Nesse contexto, não se questiona mais a culpa subjetiva do agente administrativo, mas a falta objetiva do próprio serviço que causou o dano a terceiros. A teoria requer, também, uma "culpa especial" da Administração, conhecida como culpa administrativa. Contudo, o autor destaca que essa teoria ainda exigia muito da vítima, pois esta, além de sofrer a lesão injustamente, ficava responsável por comprovar a falta do serviço (inexistência, mau funcionamento ou retardamento do serviço) para obter a indenização. Em qualquer uma dessas situações, presume-se a culpa administrativa e a obrigação de indenizar surge.

A teoria do risco administrativo, por sua vez, fundamenta a obrigação de indenizar os danos causados pela Administração Pública, sem exigir qualquer falta do serviço ou culpa de seus agentes. Nessa abordagem, basta a comprovação da lesão injusta à vítima por ação ou omissão do Poder Público, não sendo necessário o concurso de culpa do lesado. Essa teoria se baseia no risco inerente à atividade pública, que pode gerar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus que não é suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade, todos os componentes da coletividade contribuem para que o dano seja reparado por meio do erário, representado pela Fazenda Pública (Meirelles, 2015). O autor salienta ainda que

O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46 (Meirelles, 2015, p. 781).

É importante destacar que a teoria do risco administrativo não implica que a Administração deva indenizar sem qualquer critério o dano suportado pelo particular. A Administração pode, em algumas situações, demonstrar a culpa total ou parcial da vítima no evento danoso, o que permitirá a exclusão ou atenuação da indenização por parte da Fazenda Pública. Dessa forma, a teoria do risco administrativo não se confunde com o risco integral, sobre a qual falaremos a seguir, pois ainda possibilita a análise da culpa da vítima para efeitos de indenização.

A última teoria da responsabilidade civil do Estado é a do risco integral. Trata-se de uma forma extrema da doutrina do risco administrativo, porém, abandonada na prática, devido ao seu potencial de conduzir a abusos. Segundo essa abordagem, a Administração seria obrigada a indenizar todo e qualquer dano causado a terceiros, mesmo que a vítima tenha agido com culpa ou dolo, com potencial de gerar graves consequências se aplicada integralmente. Para Meirelles (2015), mesmo que alguns defendam sua admissibilidade com base em textos constitucionais, essa teoria nunca foi aceita no ordenamento jurídico brasileiro por seu radicalismo.

Em sua tese de Doutorado, o professor Flávio Tartuce, acerca da Teoria do Risco Integral, afirmou:

Pela teoria do risco integral, há uma responsabilidade objetiva que não admite qualquer excludente de responsabilidade, mesmo os fatores obstativos do nexo de causalidade. Para parte considerável da doutrina, tal teoria incidiria nos casos de danos ao meio ambiente, ao Bem Ambiental. De toda sorte, a jurisprudência majoritária admite algumas excludentes em casos tais, como, por exemplo, as relativas a fenômenos e eventos totalmente exteriores à atividade desenvolvida pelo suposto agente causador do dano (caso fortuito externo e força maior externa). Este autor está filiado ao entendimento de admissão dessas excludentes, não havendo no sistema nacional a adoção ao risco integral (Tartuce, 2010, p. 337).

Nessa toada, Di Pietro (2017, p. 878) chama atenção para o fato de que, diante de normas que foram sendo introduzidas no direito brasileiro, em razão da complexidade social, acabaram surgindo hipóteses em que se aplica a teoria do risco integral, uma vez que a responsabilidade do Estado incide independentemente de circunstâncias consideradas excludentes de responsabilidade. A autora cita os casos de danos causados por acidentes nucleares (art. 21, XXIII, d, da Constituição Federal), disciplinados pela Lei nº 6.453, de 1977, além dos danos causados por atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras. Essa previsão encontra-se nas Leis nº 10.309, de 2001, e 10.744,

de 2003. Chama atenção, ainda, para o fato de o Código Civil ter previsto, em seus artigos 246, 393 e 399, algumas hipóteses de risco integral nas relações obrigacionais.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil é pautada pelo princípio da causalidade adequada, também conhecido como princípio do dano direto e imediato. Esse princípio estabelece que, para que a responsabilidade civil seja configurada, é indispensável a existência de um nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano causado. Em outras palavras, o princípio da causalidade adequada exige que haja uma ligação direta e efetiva entre a ação ou omissão do responsável e o prejuízo sofrido pela vítima, sem intermediações ou fatores independentes que possam afastar a responsabilidade.

É preciso considerar, ainda, conforme Helena Elias Pinto (2015), que

A rigor, os fundamentos da responsabilidade civil do Estado, do ponto de vista do direito positivo, residem na Constituição da República. A esse propósito é importante ressaltar que, no ordenamento constitucional atual, o fundamento não se encontra apenas na norma matriz do art. 37, § 6º, que prevê a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos causados a terceiros por seus agentes. É importante ressaltar que os fundamentos da responsabilidade civil do Estado decorrem do conjunto de todo o sistema de direitos fundamentais previsto no ordenamento constitucional. Tanto é assim que é possível reconhecer que, ainda se não existisse a norma matriz (art. 37, §6º), a só previsão dos direitos fundamentais já seria suficiente para se atribuir ao Estado o dever de indenizar nos casos em que seus agentes causem danos a terceiros (Pinto, 2015, p. 95).

Desse modo, na concepção da autora, os fundamentos da responsabilidade civil do Estado derivam do conjunto de todo o sistema de direitos fundamentais previsto na Constituição e a mera previsão dos direitos fundamentais já seria suficiente para impor ao Estado o dever de indenizar nos casos em que seus agentes causam danos a terceiros. Isso significa que a responsabilidade do Estado decorre diretamente da proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos, que são garantidos pela Constituição, o pilar central que estabelece a obrigação do Estado de reparar os danos causados por seus agentes, independentemente da existência de normas específicas.

O ordenamento jurídico brasileiro acolheu expressamente a teoria ligada à ideia de risco, como podemos observar no Código Civil, em seu artigo 927, parágrafo único, no qual afirma que 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. O já mencionado artigo 37 da Carta Magna fundamenta tal compreensão,

responsabilizando os agentes pelos danos que, nessa qualidade, causarem a terceiros, e resguardando contra agente responsável nos casos de dolo ou culpa o direito de regresso.

2.4 Responsabilidade por Atos e Omissões de Agentes Públicos

Os atos praticados pelos agentes públicos, sejam eles comissivos (ações) ou omissivos (omissões), podem gerar a responsabilidade civil do Estado, desde que fique comprovado o dano sofrido pela vítima. De acordo com Carvalho Filho,

O Estado causa danos a particulares por ação ou por omissão. Quando o fato administrativo é comissivo, podem os danos ser gerados por conduta culposa ou não. A responsabilidade objetiva do Estado se dará pela presença dos seus pressupostos – o fato administrativo, o dano e o nexo causal (Carvalho Filho, 2005, p. 454).

A Administração Pública, em sua função, assume o compromisso de zelar pela integridade dos cidadãos e quando estes sofrem danos em razão da omissão do agente público nessa cautela, configura-se a responsabilidade. Assim, de acordo com Meirelles (2015, p. 786) “alunos da rede oficial de ensino, pessoas internadas em hospitais públicos ou detentos, caso sofram algum dano quando estejam sob a guarda imediata do Poder Público, têm direito à indenização”, exceto quando ficar comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal, as quais veremos adiante.

A doutrina anterior fazia distinção entre *atos de império* e *atos de gestão*, para admitir a responsabilidade da Administração somente quando o dano resultasse destes últimos. Pela atual teoria da responsabilidade objetiva, não há mais fundamento para esta sibilina distinção. Todo ato ou omissão de agente administrativo, desde que lesivo e injusto, é reparável pela Fazenda Pública, sem se indagar se provém do *jus imperii* ou do *jus gestionis*, uma vez que ambos são formas da atuação administrativa (Meirelles, 2015, p. 787, grifos do autor).

Dessa forma, o autor adverte que a legislação só atribuiu responsabilidade objetiva à Administração pelos danos causados por seus agentes no exercício de suas funções. Isso significa que o legislador constituinte apenas cobriu os riscos administrativos relacionados à atuação ou omissão dos servidores públicos, não responsabilizando objetivamente a Administração por atos de terceiros ou por eventos naturais que causem danos aos particulares. Nestes casos, aplica-se o princípio geral da culpa civil. Essa culpa pode ser genérica, ou seja, refere-se a qualquer ato ou

omissão negligente que tenha gerado prejuízo. Portanto, a responsabilidade objetiva da Administração Pública é limitada aos danos causados diretamente por seus agentes no desempenho de suas atribuições. Vejamos o ensinamento de Celso de Mello acerca da questão:

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636), e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RT J 551503, RTJ 71/99, RTJ 91/377, RTJ99/I .155, RTJ 131/417)" (RE 109.615).

Sobre a responsabilidade do Estado por omissão, Di Pietro ainda adverte que existe controvérsia a respeito da aplicação ou não do artigo 37, § 6º da Constituição Federal às hipóteses de omissão do Poder Público, assim como a respeito da aplicabilidade da teoria da responsabilidade objetiva nesta situação. Para a autora, não há consenso na doutrina ou jurisprudência sobre a norma ser a mesma para ambas as situações, ou seja, tanto para os atos praticados quanto para as omissões do Poder Público. Conforme a autora,

Segundo alguns, a norma é a mesma para a conduta e a omissão do Poder Público; segundo outros, aplica-se, em caso de omissão, a teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da teoria da culpa do serviço público. Na realidade, a diferença entre as duas teorias é tão pequena que a discussão perde um pouco do interesse, até porque ambas geram para o ente público o dever de indenizar (Di Pietro, 2017, p. 885).

Desse modo, alguns teóricos vão sustentar que, no caso de omissões, deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva, mais especificamente a teoria da culpa do serviço público, implicando dizer que o Estado só será responsabilizado por omissões se ficar comprovada a existência de culpa por parte do agente ou órgão responsável pela prestação do serviço. Nesse caso, a análise se volta para a conduta negligente, imprudente ou imperita no exercício da atividade estatal e a responsabilização ocorre apenas quando houver falha nesse dever de cuidado. Noutra banda, alguns autores vão defender que a responsabilidade objetiva deve ser aplicada tanto a atos quanto a omissões, dispensa a comprovação de culpa e baseia-se no risco inerente à atividade estatal.

Aqui, cabe ainda uma reflexão acerca da responsabilização do agente público. Em regra, conforme o artigo 8º da Lei nº 13.869/2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade,

Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito (Brasil, 2019).

Ocorre que a legislação brasileira permite que o agente seja responsabilizado civil, administrativa e penalmente por um único ato prejudicial que ele tenha praticado, implicando processos de responsabilização nessas três esferas ao mesmo tempo e de forma independente. Diante de situações em que o agente é absolvido no âmbito criminal, a esfera mais gravosa, esclarecem Alexandrino e Paulo (2021):

A absolvição criminal por mera insuficiência de provas, ou por ausência de tipicidade ou de culpabilidade penal, ou por qualquer outro motivo (que não seja inexistência do fato, negativa de autoria ou presença de uma excludente de ilicitude), não interfere nas demais esferas. A lógica é sempre a mesma (salvo no caso das excludentes de ilicitude penal): por ser mais grave o ilícito penal - exigindo mais elementos para sua caracterização -, não é suficiente para afastar a condenação nas outras esferas a simples circunstância de não ficar conclusivamente demonstrada a responsabilidade criminal do agente, ou de sua culpabilidade não chegar ao ponto de acarretar a condenação penal (Alexandrino; Paulo, 2021, p. 933).

Assim, mesmo que alguém seja absolvido em um julgamento criminal, a menos que a absolvição seja baseada na inexistência do fato, irresponsabilidade do réu ou presença de uma excludente de ilicitude, essa absolvição não evitará que a pessoa possa ser responsabilizada administrativa e civilmente. É o que se reconhece como "falta residual", um fato que não é suficiente para levar a uma condenação criminal, mas ainda pode ser considerado um ilícito diante das regras administrativas ou civis. Nesses casos, o agente pode ser responsabilizado nessas esferas legais alternativas, conforme a Súmula 18 do STF: "Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público" (Alexandrino; Paulo, 2021).

A questão do abuso de poder também merece ser mencionada, ainda que de forma breve. Há pouco mais de 50 (cinquenta) anos, a Lei que regulou o direito de representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade, instaurou um sistema de responsabilização para os agentes públicos. A Lei estabeleceu para a vítima o direito de iniciar o processo judicial

civil mesmo antes da condenação do órgão estatal pela lesão infligida por seu agente. De acordo com Meirelles (2015),

A Lei federal 4.898, de 9.12.65, passou a regular o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade. Esse diploma legal criou, assim, um sistema especial de responsabilização dos servidores, facultando à vítima promover a ação civil antes mesmo da condenação da Fazenda Pública pelo dano causado por seu agente (art. 92). Não se trata, pois, de Ação Regressiva, mas de ação direta do ofendido contra a autoridade que o lesou, por abuso de poder (Meirelles, 2015, p. 793).

O art. 4º da nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei n. 13.869/19), que revogou a Lei 4.898/65, por seu turno, estabeleceu que, entre os efeitos da condenação, está a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, devendo o juiz, a requerimento do ofendido, fixar na sentença o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos por ele sofridos. Neste caso, o dano indenizável poderá ser de natureza material, moral, dentre outros, pois a Lei não mencionou a espécie, devendo haver requerimento do ofendido para a fixação pelo juiz de valor mínimo.

Há um ponto bastante controvertido na doutrina, que é a questão da reparação de danos causados a um indivíduo devido a atos no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. Sobre isso, Senhoras e Souza Cruz (2016, p. 14) apontam a

existência de um dilema de blindagem institucional nos casos de responsabilidade civil do Estado, o qual emerge, pois, se o Poder Executivo tem ampla fundamentação subjetiva e objetiva para a responsabilização civil do Estado; no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, existe uma clara limitação aos casos de responsabilidade objetiva, com base na teoria do risco social, já que busca resguardar a independência destes poderes por meio de prerrogativas funcionais de parlamentares e juízes.

Senhoras e Souza Cruz (2016) assinalam a distinção entre duas perspectivas doutrinárias relacionadas a essa situação. Conforme os autores, a doutrina majoritária defende a total irresponsabilidade. De acordo com essa perspectiva, o Estado não seria responsável por ressarcir danos causados por decisões judiciais, mesmo que esses danos tenham surgido a partir delas. Por outro lado, há uma perspectiva minoritária, porém em ascensão, que sustenta que o Estado pode ser considerado responsável e, portanto, deve compensar danos causados a particulares em decorrência de suas decisões e ações.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, sua atuação não acarreta responsabilidade civil, porque, conforme doutrina majoritária e jurisprudência, a própria existência do Estado implica o exercício da função legislativa com a criação de direitos e obrigações. Uma vez que as normas costumam ser gerais e abstratas, o que exclui, pelo menos de forma direta, qualquer lesão individual, se reconhece a responsabilidade do legislador em situações extraordinárias, tais como leis de efeitos concretos e danos desproporcionais, leis inconstitucionais ou omissão legislativa.

Contudo, Di Pietro (2017) chama atenção para um ponto importante:

Quando se fala em responsabilidade do Estado, está-se cogitando dos três tipos de funções pelas quais se reparte o poder estatal: a administrativa, a jurisdicional e a legislativa (...) Trate-se de dano resultante de comportamentos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil. A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais. E a responsabilidade é sempre civil, ou seja, de ordem pecuniária (Di Pietro, 2017, p. 642).

Vale lembrar, por fim, que embora alguns autores busquem diferenciar os termos agente público e agente político para fins de responsabilização, a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre a improbidade administrativa, apresenta, em seu artigo 2º, todos aqueles que compõem esse rol: “consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”. A definição desse rol contribui para preservar os interesses dos cidadãos, uma vez que colabora para afastar a criação de subterfúgios para escusar certas categorias da responsabilização.

2.5 Pressupostos da Responsabilidade Civil do Estado

Para que se configure a responsabilidade civil do Estado, seja por ato comissivo ou por ato omissivo, é fundamental a comprovação de três pressupostos, a saber: o evento danoso, o nexo de causalidade e a qualidade de agente público de quem pratica o ato.

Quando falamos do dano, ou evento danoso, é preciso observar o que leciona Cavalieri Filho (2005), que o define como

A subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como sua honra, a sua imagem, a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral (Cavalieri Filho, 2005, p. 96).

Na responsabilidade objetiva do direito brasileiro, o dano indenizável pode decorrer de um ato doloso ou culposo praticado pelo agente público. Contudo, também pode advir de um ato que, mesmo não sendo culposo ou demonstrando falhas na máquina administrativa, resulte em uma injustiça para o particular, afetando seu direito subjetivo. É importante ressaltar que não basta uma lesão de interesse econômico simples: é preciso que o dano seja de natureza jurídica, que pode ocorrer de atividades lícitas ou ilícitas (Araújo, 2018).

O nexo de causalidade, por sua vez, é amplamente reconhecido como um elemento de extrema importância na responsabilidade civil. Ele estabelece a conexão essencial entre a conduta do agente e o dano sofrido pela vítima. É fundamental que o dano tenha sido efetivamente causado pela conduta do agente e que exista uma relação necessária de causa e efeito entre ambos. Em outras palavras, o nexo de causalidade é o elo que demonstra que a conduta do agente foi a causa direta do prejuízo experimentado pela vítima. Ele é um dos principais critérios utilizados para atribuir a responsabilidade pelas consequências dos atos ou omissões de um agente, assegurando que somente os danos que possam ser comprovadamente vinculados à conduta sejam objeto de responsabilização.

Conforme Capelotti (2012, p. 91), o nexo de causalidade “conecta a consequência danosa à conduta de alguém. São duas as principais funções atribuídas à relação de causalidade: determinar quem deve se responsabilizar pelo dano e traduzir a extensão do que se deve indenizar”.

O terceiro pressuposto da responsabilidade civil do Estado é a qualidade de agente de quem praticou o ato danoso. A responsabilidade civil do Estado é estabelecida quando o funcionário ou agente público está exercendo uma atividade ou função pública, ainda que irregularmente, quando causa o dano.

Para a incidência da responsabilidade civil do Estado, importa encontrar-se o funcionário ou agente no exercício de uma atividade ou função pública quando causar o dano, mesmo que de forma irregular. Assim, por exemplo,

no caso de um policial fardado, ainda que não esteja em serviço, matar alguém, o Estado responde (Araújo, 2018, p. 112).

Ou seja, sempre que a condição de funcionário ou agente público tenha contribuído, de alguma forma, para a ocorrência do ato danoso, mesmo que apenas proporcionando a oportunidade para a conduta, o Estado será obrigado a reparar. Assim, o Estado assume a responsabilidade por eventuais atos ilegais ou negligentes de seus servidores quando esses atos ocorrem no contexto de suas atribuições públicas. Importante ressaltar que, estando ausente qualquer um dos elementos mencionados, obsta a obrigação de reparação do dano.

Por fim, vale salientar que o elemento culpa ainda é defendido como pressuposto por alguns autores. Contudo, conforme Pereira (2013), se a origem do risco está relacionada ao desempenho das atividades públicas, e não o dolo ou culpa dos agentes envolvidos, não é necessário avaliar o aspecto subjetivo para determinar a responsabilidade. Basta estabelecer o vínculo causal entre a ação estatal e o dano causado. De tal modo, uma vez que o princípio fundamental é assegurar a qualidade e continuidade dos serviços públicos, evitando qualquer dano injusto ao patrimônio dos particulares, se o serviço público apresentar falhas, não funcionar adequadamente ou sofrer atrasos que resultem em prejuízos para os cidadãos, o Estado será responsabilizado, simplificando assim a análise da culpa.

2.6 Excludentes de Responsabilidade Estatal

Nesse contexto, é importante esclarecer que existem hipóteses não abrangidas pelo reconhecimento do dever indenizatório do Estado e situações que podem estar excluídas dessa responsabilidade. Casos de culpa exclusiva da vítima, força maior, caso fortuito e atos de terceiros são exemplos de situações que podem afastar a obrigação de indenização por parte do Estado. Assim, embora o Estado tenha o dever de reparar os danos causados por sua atividade, nessas situações, ficando comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal, não há que se reparar o dano.

De acordo com Araújo (2018), a maior parte da doutrina considera óbices à responsabilidade civil do Estado a ocorrência dos seguintes elementos: culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e força maior.

A culpa exclusiva da vítima é uma das situações que podem excluir a responsabilidade civil do Estado, porquanto o dano sofrido pelo indivíduo decorre inteiramente de sua própria conduta negligente, imprudente ou dolosa, sem qualquer participação ou responsabilidade do Estado ou de seus agentes. Uma vez comprovada a culpa exclusiva da vítima, o Estado fica isento de responsabilidade pelo dano, pois entende-se que não houve falha na prestação do serviço público ou atuação inadequada de seus agentes. É importante destacar que a culpa exclusiva da vítima precisa ser claramente demonstrada, não podendo ser presumida ou atribuída de forma injusta. Segundo Araújo, “quando o evento danoso acontece por culpa ou fato exclusivo da vítima, afasta a responsabilidade do Estado indenizar, porque deixa de existir a relação de causa e efeito entre seu ato e o prejuízo sofrido pelo lesado” (2018, p. 112).

Silva Filho (2020, p. 09), por seu turno, adverte:

De anotar, por importante, uma situação que poderá ocorrer quando em foco tais discussões no âmbito dos tribunais: o julgador de um lado não reconhece a culpa exclusiva da vítima, mas de outro lado reconhece sua culpa concorrente como causa do resultado danoso. Nesse caso, podemos ter ora o abrandamento ora a exclusão da responsabilidade civil imputada, a depender da situação concreta. O abrandamento da indenização ocorrerá se restar comprovado que houve a culpa tanto da vítima quanto do Estado. A exclusão total da responsabilidade por quebra do nexo causal dar-se-á se restar comprovado que a culpa foi apenas da vítima ou de terceiro.

Destarte, quando ocorre a culpa concorrente da vítima, significa que tanto a vítima quanto o agente do Estado têm responsabilidade na ocorrência do dano. Nesse cenário, o Estado responde de forma proporcional ao grau de culpa de seu agente, ou seja, a sua responsabilidade é reduzida de acordo com a contribuição da vítima para o dano.

O fato de terceiro, por sua vez, ocorre quando um evento danoso é causado por alguém que não possui vínculo com a administração pública, ou seja, por alguém que não é agente ou servidor público e atua de forma independente. Nesse caso, o Estado não pode ser responsabilizado pelos danos causados pelo terceiro, pois não há relação de subordinação ou controle entre o Estado e o agente causador do dano, tornando aquele alheio à responsabilidade pelos danos causados por este. Araújo (2018) afirma que

Quando o dano acontece por ato ou fato de alguém que não ostenta a condição de agente do Estado, mesmo que no transcorrer de uma atividade administrativa, o Estado não pode ser responsabilizado, porque desaparece a relação de causalidade entre a ação ou a omissão do agente e o dano. No

entanto, o ato de terceiro só é capaz de excluir a responsabilidade estatal se estiver revestido das características de imprevisibilidade e inevitabilidade (Araújo, 2018, p. 113).

Vale ressaltar, ainda, que, para o fato de terceiro ser considerado uma excludente de responsabilidade do Estado, é necessário que não haja qualquer tipo de participação, conivência ou concurso de ação do Estado na ocorrência do evento danoso. Se houver qualquer envolvimento ou contribuição para o evento, a responsabilidade ainda poderá ser atribuída, total ou parcialmente, ao Estado.

As excludentes caso fortuito e força maior se referem a eventos que são considerados inevitáveis e que fogem ao controle do Estado ou de seus agentes. O caso fortuito se caracteriza por um evento imprevisto, que não poderia ser previsto nem evitado, mesmo que todas as precauções razoáveis tivessem sido tomadas. Trata-se de uma situação extraordinária e excepcional que leva a um resultado danoso, mas não pode ser atribuída a qualquer conduta inadequada do Estado. No caso da força maior, refere-se, principalmente, a eventos naturais que estão além do controle humano e que não podem ser evitados, mesmo com a adoção de todas as medidas razoáveis. Assim, o Estado não pode ser responsabilizado pelos danos causados, pois não houve negligência ou atuação inadequada por parte do ente público. Na definição de Araújo (2018, p. 113),

Caso fortuito é a expressão usada, na linguagem jurídica, para indicar todo evento que acontece imprevisivelmente por uma força que não se pode evitar. Fortuito, do latim *fortuitus*, de *fors*, quer dizer casual, accidental, ao azar. É, no sentido exato de sua derivação, o caso que não se poderia prever e se mostra superior às forças ou vontade do homem para que pudesse evitá-lo. Já a força maior é o fato que se prevê ou é previsível, mas não se pode, igualmente, evitar, haja vista ser mais forte do que a vontade ou ação do homem. Ambos são irresistíveis, mas se distinguem pela previsibilidade ou imprevisibilidade.

Ambos os casos constituem excludentes de responsabilidade porque rompem a relação de causalidade entre o ato do agente e o dano sofrido pela vítima. Vale salientar que o ônus de comprovar a ocorrência de caso fortuito ou força maior cabe ao Estado, que deve demonstrar que o evento foi a causa exclusiva do dano, sem qualquer ação ou omissão estatal que pudesse ter evitado ou mitigado os danos.

3 A AÇÃO REGRESSIVA

O direito de regresso é um mecanismo legal que permite ao Estado buscar ser reembolsado junto ao agente público pelos valores que foram pagos a título de indenização a um cidadão que tenha sofrido dano causado pela ação ou omissão do agente público no exercício de suas funções. Quando este, atuando em nome do Estado, provoca prejuízos a um administrado ou a terceiros por negligência, imprudência ou qualquer outra forma de conduta inadequada, o Estado é responsabilizado pela lesão causada e se vê obrigado a reparar a vítima.

Ocorre que o direito de regresso estabelece que o agente público, responsável direto pela ação ou omissão que levou ao dano, pode ser chamado a ressarcir o Estado, uma forma de responsabilizar o agente pelo seu comportamento inadequado e evitar ônus ao Estado. Desse modo, o administrado que sofreu o dano não é afetado pela Ação Regressiva, uma vez que ele já recebeu a devida reparação. Esse dano, segundo Rosa (1996),

O dano se configura porque o agente, mediante dolo (intenção) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), não exerceu com presteza sua função, não foi o meio que o Estado esperava. Muito acertadamente então que se cobre do servidor conduta dispare daquela que deveria ter (p. 89).

O propósito da Ação Regressiva é garantir que o prejuízo decorrente da indenização recaia sobre o agente responsável pelo dano, promovendo, assim, uma maior consciência da responsabilidade dos servidores públicos em suas ações e a proteção do erário público.

3.1 Conceitos, Fundamentos e Natureza Jurídica da Ação Regressiva

No ordenamento jurídico brasileiro, a Ação Regressiva está largamente amparada, tendo sido introduzida já no Código Civil de 1916. Assim dispunha o referido diploma em seu artigo 15:

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 regressivo contra os causadores do dano (Brasil, 1916).

A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, estabelece as regras e procedimentos para a responsabilização de agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa. A Ação Regressiva, é prevista no texto normativo, permite que o Estado busque o ressarcimento dos danos causados ao erário por parte do agente que praticou a conduta ímproba.

O Código Civil Brasileiro de 2002, em seus artigos 186 e 927, também previu a responsabilidade civil de quem causar dano a outrem, inclusive o dever de reparação, quando o dano é resultado de ato ilícito. No caso dos agentes públicos, o Estado pode se utilizar desse dispositivo para buscar o ressarcimento de prejuízos causados ao erário.

Não podemos esquecer da própria Constituição Federal de 1988, que ao estabelecer os princípios e fundamentos da Administração Pública, entre os quais a eficiência, moralidade, legalidade e responsabilidade dos agentes públicos no trato com o patrimônio público, dispôs, em seu Art. 37 § 6º, sobre direito de regresso contra o agente público que tenha agido com dolo ou culpa e causado prejuízo ao erário.

No campo doutrinário, muitos autores se debruçaram para elaborar definições para a Ação Regressiva proveniente do direito do regresso do Estado. O jurista Clóvis Beviláqua, autor do Código Civil de 1916, já ensinava que “o direito regressivo, de quem teve de ressarcir o dano causado por outrem, é de justiça manifesta, é uma consequência natural da responsabilidade indireta” (1940, p. 672), buscando reestabelecer o patrimônio do autor que pagou pelos danos causados pelo réu.

Mazza (2022, p. 785) esclarece que a Ação Regressiva é proposta pelo Estado contra o agente público causador do dano, nos casos de culpa ou dolo, e sua finalidade é a apuração da responsabilidade pessoal do agente público, tomando como pressuposto já ter sido o Estado condenado na ação indenizatória proposta pela vítima. Por seu turno, Cirlene Luiza Zimmermann assim instrui sobre a Ação Regressiva:

É o instrumento jurídico disponibilizado a aquele que suporta os ônus decorrentes de um dano causado ao direito de outrem, sem que tenha sido o seu causador, para reaver os prejuízos com os quais injustamente arcou, de quem efetivamente ocasionou o agravo (2012, p. 195).

Rossi (2020, p. 554), ao tratar do direito de regresso, aponta que a Ação Regressiva “é medida judicial de rito ordinário, que possibilita ao Estado reaver o que

desembolsou à custa do patrimônio do agente causador direto do dano, que tenha agido com dolo ou culpa no desempenho de suas funções”.

Uma questão importante é trazida por Meirelles no que diz respeito a subjetividade da Ação Regressiva, ainda que a responsabilidade civil do Estado no Brasil, como vimos, seja de natureza objetiva (2015, p. 792).

A Ação Regressiva da Administração contra o causador direto do dano está instituída pelo § 62 do art. 37 da CF como mandamento a todas as entidades públicas e particulares prestadoras de serviços públicos. Para o êxito desta ação exigem-se dois requisitos: primeiro, que a Administração já tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido; segundo, que se comprove a culpa do funcionário no evento danoso. Enquanto para a Administração a responsabilidade independe da culpa, para o servidor a responsabilidade depende da culpa: aquela é objetiva, esta é subjetiva e se apura pelos critérios gerais do Código Civil.

De tal modo, a Ação Regressiva é, geralmente, tratada sob a ótica subjetiva. Isso porque, quando o Estado busca responsabilizar seu próprio agente por um dano causado a terceiros, preocupa-se em comprovar a culpa ou dolo do agente público para que a ação seja procedente. Ou seja, o Estado busca reaver do seu agente o valor que teve que indenizar a terceiro em virtude de uma conduta ilícita desse agente. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello observa:

E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa), ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são exatamente modalidades de responsabilidade subjetiva (Mello, 2007, p. 943).

Podemos observar, assim, que existem duas categorias distintas de relações jurídicas envolvendo o Estado: aquelas entre o Estado e o administrado e aquelas entre o Estado e seu agente. Na relação entre o Estado e o administrado, a natureza é objetiva, não sendo necessário que o cidadão prejudicado prove a culpa do Estado. Contudo, na relação entre o Estado e seu agente, a natureza é subjetiva, ou seja, a responsabilidade é vinculada à culpa ou dolo do agente público, sendo necessário que o Estado comprove a conduta culposa ou dolosa do seu agente para exercer a Ação Regressiva.

Em razão de suas especificidades, a Ação Regressiva por parte do Estado tem natureza jurídica cível. Embora envolva o Estado como parte, buscando ressarcir prejuízos ao erário ou ao patrimônio público, a Ação Regressiva não se refere às ações propostas pelo Ministério Público ou outros órgãos estatais para defender

interesses coletivos, destina-se apenas atender a demanda do Estado na busca do ressarcimento pelos danos que sofreu. Dessa forma, ela segue os princípios e regras do direito civil, que regula as relações entre particulares e, em alguns casos, entre particulares e o Estado.

Vale anotar que a Ação Regressiva pode ser ajuizada mesmo depois de ter sido alterado ou extinto o vínculo entre o agente e a administração pública (ou a delegatária de serviços públicos). Nada impede a responsabilização do agente que já tenha pedido exoneração, esteja aposentado, encontre-se em disponibilidade etc. (Alexandrino; Paulo, 2021, p. 927).

Assim, a ação poderá ser ajuizada mesmo depois de ser alterado ou extinto o vínculo entre o servidor e a Administração, podendo ser instaurada mesmo após aposentadoria, exoneração ou demissão, em face de sua natureza.

3.2 O Dever do Estado em Face do Direito de Regresso

Um dos pontos mais controversos quando estamos falando do ajuizamento da Ação Regressiva é justamente o fato de o instituto figurar como direito do Estado. Assim, a princípio, parece se tratar apenas de uma prerrogativa do ente federado/federativo, que será usufruída por este se lhe aprouver.

É bem verdade que a Constituição Federal de 1988 não deixou clara a obrigatoriedade da ação de regresso para exigir do agente público a devolução da quantia paga pelo Estado ao particular em decorrência da culpa ou dolo daquele. O texto “assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (Brasil, 1988, art. 37, §6º) não beneficiou o entendimento de que existe o dever de agir, deixando a impressão de que se trata de uma escolha de exercício do direito pelo Estado.

Senhoras e Souza Cruz (2016) sustentam, embora criticando essa condição, que a existência da Ação Regressiva na responsabilidade civil do Estado brasileiro não constitui um dever estatal, mas um direito potencial. Contudo, nos alinhamos à corrente que defende o direito de regresso como um poder-dever. Um dos fundamentos é a própria Lei n. 4.619/1965, que dispõe sobre a Ação Regressiva da União contra seus agentes, que traz, em seu artigo 1º, a seguinte redação:

Os Procuradores da República são obrigados a propor as competentes ações regressivas contra os funcionários de qualquer categoria declarados culpados por haverem causado a terceiros lesões de direito que a Fazenda Nacional seja condenada judicialmente a reparar (Brasil, 1965 – grifo nosso).

A mencionada Lei ainda adverte, em seu artigo 3º, que a não propositura da Ação Regressiva pelos Procuradores constitui falta de exaço no cumprimento do dever (Brasil, 1965). Nesse sentido, defende Oliveira:

O “direito de regresso”, em verdade, revela uma competência pública: uma atividade imposta ao sujeito administrativo, como situação jurídica passiva (dever jurídico) e ativa (prerrogativa estatal de judicializar, na órbita civil, a pretensão de ressarcimento dos prejuízos, frente a resistência do responsável), justificada para tutela de interesse público específico (a recomposição patrimonial). É um dever (Oliveira, 2010, p. 02).

Sobre essa competência pública, segue afirmando o autor:

Esta competência pública é de exercício obrigatório. Como feixe de atribuições do sujeito administrativo lesado, é atividade intransferível, irrenunciável, imodificável e imprescritível. Não há liberdade de ação, mas obrigatoriedade da ação vocacionada ao exercício do direito de regresso. O sujeito titular deste direito – e o órgão indicado a atuar dentro da sua estrutura desconcentrada - não pode deslocar o seu exercício para outro órgão ou ente administrativo. Nem poderá deslocá-lo em favor de particulares, através de terceirização. O seu perfil normativo – tal como insculpido no artigo 37, §6º, in fine da Constituição, é inalterável pela vontade de quem titulariza a competência de regresso (Oliveira, 2010, p. 05).

A Constituição Federal estabelece, entre seus princípios, a indisponibilidade do interesse público. Significa dizer que o Estado/Governo deve realizar suas condutas sempre prezando pelos interesses da sociedade, sem dispor deles, porquanto a titularidade desses bens é do povo, não do administrador. Assim, à Administração Pública não compete o desfazimento da coisa pública, nem renunciar à guarda e da conservação dos bens públicos. Quando há um dano financeiro, o indivíduo administrativo – se não for o proprietário do patrimônio afetado – é obrigado a buscar a reparação patrimonial.

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis (Mello, 2014, p. 76).

A Constituição lista como responsabilidade conjunta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal a preservação do patrimônio público (artigo 23, item I). A adoção e o cumprimento integral do direito de regresso representam uma maneira

avançada de preservar o patrimônio público por parte da Administração Pública (Oliveira, 2010).

Nesse sentido, Rocha (1991) critica a ideia de que o direito de regresso do Estado, como um mecanismo de proteção dos interesses da sociedade, seja algo opcional para os agentes públicos. Ela argumenta que, em um sistema que valoriza a moralidade pública, esse direito não deve ser visto como uma mera escolha, mas sim como um dever que está alinhado com o compromisso da administração pública de agir em prol do bem comum.

Note-se que, neste trabalho, nos atemos a questão da Ação Regressiva, fruto do direito de regresso, uma vez que não é objeto desse estudo os atos tipificados como de improbidade administrativa. Isso porque, embora ilícitos, os atos de improbidade administrativa já possuem procedimento próprio para recuperação do patrimônio, tais como o ressarcimento ao erário, perda de bens, perda da função pública e até suspensão dos direitos políticos por até 14 (catorze) anos, conforme disposto na Lei nº 8.429/1992.

Barchet (2011) se refere ao conceito de "poder-dever" da Administração Pública, que é uma noção importante no campo do direito administrativo. Segundo o autor, quando a Administração Pública é conferida com uma competência ou poder por meio do ordenamento jurídico, essa atribuição não é uma opção ou uma faculdade que a Administração pode escolher exercer ou não. Em vez disso, é uma obrigação que necessita ser cumprida em nome do interesse público. Isso porque o poder concedido à Administração não é apenas uma capacidade de agir, mas também uma responsabilidade imposta pela lei para agir de acordo com os melhores interesses da sociedade. Assim, a Administração não tem a liberdade de decidir se quer ou não exercer esse poder; ela é obrigada a fazê-lo para garantir o bem-estar geral e atender às necessidades da população. Tal obrigação de agir é derivada do fato de que a Administração Pública existe para servir o interesse público e, portanto, qualquer poder ou competência concedido a ela é uma manifestação desse compromisso com a coletividade. Portanto, o "poder-dever" alude que o poder conferido à Administração é inseparável de sua obrigação de usá-lo.

Aqui, vale lembrar uma diferença fundamental entre Direito Administrativo e Direito Civil e destaca uma diferença fundamental entre eles. No Direito Civil, que trata das relações entre particulares, os cidadãos têm liberdade para fazer tudo o que a lei não proíbe explicitamente. Isso significa que eles podem agir de forma geralmente

não regulamentada, exceto quando há proibições específicas. Por outro lado, no Direito Administrativo, que lida com as relações entre o Estado e os cidadãos, os poderes conferidos à Administração Pública têm um caráter diferente. A ênfase não está na liberdade de ação, mas na obrigação de agir em prol do interesse público e em estrita conformidade com a lei. Barchet (2011) afirma que os poderes administrativos têm um "caráter dúplice", pois, em vez de serem simplesmente poderes discricionários, nos quais a Administração pode ou não agir conforme desejar, eles são, na verdade, deveres que a Administração deve cumprir. Esses deveres são expressos na ideia de "poder-dever" apresentada anteriormente.

Senhoras e Souza Cruz (2016), numa severa crítica acerca do baixo grau de materialidade de ações regressivas do Estado, defendem que

Em um contexto de administração burocrática com forte pressões corporativistas, o eventual não uso deste instituto jurídico como direito acontece em função da necessidade de se apurarem devidamente os fatos em processos nas esferas administrativa, penal e civil. [...] Esta preocupante averiguação repercute em uma assimétrica percepção sobre o ônus existente na responsabilidade civil para o Estado brasileiro em termos de perdas, as quais acabam incidindo de maneira minoritária sobre os agentes públicos e de modo majoritário sobre a Administração Pública segundo uma lógica tipicamente patrimonialista (Senhoras; Souza Cruz, 2016, p. 10).

Na perspectiva dos autores, as ações legais ou processos em que o Estado está tentando recuperar custos, danos ou prejuízos de terceiros não têm um valor substancial ou impacto significativo. Isso pode indicar que os custos, danos ou prejuízos envolvidos são relativamente pequenos em comparação com outras situações ou que não há uma base sólida para o Estado prosseguir com sucesso na recuperação desses recursos. Desse modo, as ações regressivas ainda não têm uma importância material considerável em termos de valores envolvidos ou impacto resultante no Brasil.

3.3 Aspectos Processuais da Ação Regressiva

No que tange às questões processuais que devem ser seguidas para ingressar com a Ação Regressiva e buscar o ressarcimento dos danos causados ao erário ou ao patrimônio público, a ação é medida judicial de rito ordinário (Rodrigues, 2005). Nos interessa compreender, neste tópico, aspectos relacionados à legitimidade

passiva e ativa na propositura da ação, a competência para julgamento da ação, assim como os procedimentos e prazos da ação.

3.3.1 Legitimidade Passiva e Ativa na Propositura da Ação

Na Ação Regressiva, o objetivo é responsabilizar o agente público ou terceiro que deu causa ao prejuízo, buscando reaver os recursos gastos de forma indevida ou em virtude de atos ilegais ou impróprios. O sujeito passivo, portanto, é aquele contra quem o Estado propõe a Ação Regressiva, visando recuperar os valores que foram desviados ou causaram prejuízos ao erário. Em muitos casos, o agente público pode ser um servidor público, um gestor, um fornecedor ou qualquer pessoa que, por meio de atos ilícitos, cause danos ao patrimônio público. Agente público, neste caso, tem um sentido amplo. Meirelles (2015) assim o define:

A Constituição atual usou acertadamente o vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório. O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mas simplesmente na qualidade de agente público, e não como pessoa comum. Para a vítima é indiferente o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público, embora atue fora ou além de sua competência administrativa (p. 785).

Na acepção de Santos (2012), os agentes públicos são definidos como

Todas as pessoas que de qualquer forma ou sob qualquer pretexto exercem função de natureza pública são enquadradas no amplo conceito de agente público. Então, a primeira ideia que não se pode perder de vista é que a expressão agente público é gênero, do qual são espécies os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público, que serão examinados adiante. É importante perceber que a expressão agente público não é sinônima de outras como servidor público, empregado público ou agente político, por exemplo (Santos, 2012, p. 137).

Os servidores públicos são os responsáveis diretos por executarem as atividades públicas, atuando por meio de uma relação jurídica peculiar com o Estado. Desse modo, eles personificam a atuação dos órgãos públicos ao exercerem as funções que lhes foram constitucionalmente atribuídas pelo Estado. Nessa perspectiva, no estudo da responsabilidade civil é exigida uma análise cuidadosa

sobre o papel desses agentes na responsabilização do Estado e de outras pessoas jurídicas que realizam atividades de interesse público.

Nesse contexto, é importante observar como os agentes públicos participam do processo de responsabilização do Estado, analisando a participação dos servidores públicos na responsabilização do Estado para garantir uma distribuição justa e equilibrada dos ônus decorrentes de danos causados no exercício das atividades públicas. A observação dessas peculiaridades é fundamental para que a legislação e a jurisprudência relacionadas à responsabilidade civil do Estado sejam aprimoradas, visando assegurar a devida proteção aos direitos dos cidadãos e a responsabilização adequada em caso de prejuízos causados pelo Estado e seus agentes.

É amplamente reconhecido que a atuação dos agentes públicos exige a observância de deveres específicos, os quais são regidos por princípios implícitos que norteiam a Administração Pública. O atendimento a esses princípios tem como objetivo fundamental proporcionar à sociedade a prestação de um serviço eficaz e em conformidade com o bem-estar coletivo.

Dessa forma, os agentes públicos devem agir de acordo com os propósitos da Administração, priorizando o benefício coletivo em suas atividades e decisões e garantindo que suas ações estejam sempre voltadas para o atendimento do interesse geral da sociedade. Para Meirelles (2015), a Administração deverá atentar sempre para o interesse coletivo na obtenção dos serviços públicos, que, como indica o próprio nome, “são serviços para o público e de que seus agentes são servidores públicos, vale dizer, servidores do público, *public servants*, na expressão inglesa consagrada por Brandeis”.

Os deveres funcionais dos agentes públicos, delineados na legislação brasileira, compreendem uma série de atribuições essenciais que devem ser observadas no exercício de suas funções e esses deveres também têm relação direta com a responsabilização administrativa e civil. Em casos de prejuízo causado pelo servidor, o Estado possui o dever de buscar reparação por meio da responsabilização civil, assegurando a devida proteção ao erário público.

Na propositura da ação contra o agente público, Rossi (2020, p. 554) refere que a Ação Regressiva “deve ser proposta diretamente contra o agente causador do dano, e, em sua falta, contra seus herdeiros ou sucessores”. Alexandrino e Paulo, na mesma direção, esclarecem:

Ademais, a obrigação de ressarcir a administração pública (ou a delegatária de serviços públicos), em Ação Regressiva, transmite-se aos sucessores do agente que tenha atuado com dolo ou culpa - pois se trata de ação de natureza cível. Assim, mesmo após a morte do agente, podem os seus sucessores ser chamados a responder pelo valor que a administração (ou a delegatária) foi condenada a pagar na ação de indenização (sempre respeitado o limite do valor do patrimônio transferido na sucessão, por força do disposto no inciso XLV do art. 5º da Carta Política) (Alexandrino; Paulo, 2021, p. 927).

Assim, uma vez que a Ação Regressiva possui natureza cível, ela poderá ser transmitida aos sucessores do agente, até o limite do patrimônio transferido, nos termos do art. 5º, XLV da CRFB e do § 3º, art. 122, da Lei nº 8.112.

Já no polo ativo, encontra-se o Estado, que foi obrigado a reparar o dano. Ele é representado pela Procuradoria, órgão que busca defender seus interesses, sendo fundamental em sistemas legais e jurídicos, responsável por representar, defender e promover os interesses do Estado, do governo ou de órgãos públicos. De modo geral, suas principais funções incluem: a) a advocacia e representação legal do Estado ou governo, representando seus interesses em processos judiciais, administrativos e outras questões legais, especialmente na defesa da legalidade de ações do governo; b) consultoria jurídica, oferecendo orientação para os órgãos do governo, fornecendo pareceres legais sobre questões diversas, como interpretações de leis, regulamentos, políticas públicas e ações governamentais para auxiliar na tomada de decisões informadas e na prevenção de litígios; c) controle da legalidade, com a responsabilidade de assegurar que a atuação do governo ou dos órgãos públicos esteja em conformidade com a lei e a Constituição; d) defesa do interesse público, a partir da qual, envolvendo ações para combater a corrupção, garantir o cumprimento das leis e proteger os direitos dos cidadãos; e e) defesa do patrimônio público, trabalhando pela recuperação de recursos desviados, de danos ao erário e combatendo a fraude e o mau uso de recursos governamentais.

A atuação da Procuradoria é regulamentada pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) e pela Lei Complementar nº 73/1993. Além disso, há outras leis específicas, como a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que tratam de áreas específicas de atuação das Procuradorias, e as próprias normativas estaduais, para tratar das Procuradorias Estaduais.

No que concerne à Ação Regressiva, de acordo com a análise de Schwalb (2022, p. 81), “logo após o ajuizamento da ação contra o Estado, os Procuradores do Estado

tomem as providências a fim de buscar, junto ao órgão de origem ao qual o servidor está vinculado, subsídios para elaborar a defesa do ente público”. Oliveira (2010), por sua vez, esclarece que

No âmbito federal, o exercício do direito de regresso pela União está entre as atribuições da Advocacia Geral da União (art. 131 CF), que deverá exercê-lo conforme os termos de sua Lei Orgânica (Lei complementar n. 73, de 10.02.1993). No caso de regresso em favor de autarquias e fundações públicas federais, a competência é dos órgãos vinculados à AGU (artigo 17 da LC n. 73/1993), e também será exercido sob a orientação da AGU, através da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da Lei n. 10.480, de 02.06.2002. No âmbito Estadual, Distrital e Municipal, a competência regressiva aloca-se no plano das atribuições das respectivas Procuradorias Estaduais, Distrital e Municipais, tendo em vista o artigo 132 da Constituição. Enquanto ente federativo sujeito ao mesmo dever inscrito no artigo 23, inciso I, o Município encontra-se sujeito aos princípios inscritos no artigo 37, *caput*, dispondo de autonomia administrativa na forma preconizada no Texto Constitucional conforme o artigo 18. Considerando que a representação judicial de ente estatal é irremissivelmente atividade exclusiva de Estado a ser atribuída a carreira regularmente estrutura da lei e fundada na existência de cargos públicos de provimento efetivo, quanto aos entes municipais, tem-se que a ordenação constitucional impõe a mesma diretiva, ou seja, imposição de exercício do direito de regresso através de sua Procuradoria Municipal (2010, p 12).

No contexto federal, a Ação Regressiva da União em face de seus próprios agentes é estabelecida pela Lei n. 4.619, datada de 28 de abril de 1965. Essa norma aborda principalmente aspectos relacionados ao direito administrativo, sendo relevante ressaltar que ela não se insere no âmbito do direito processual civil, embora suas diretrizes possam ser aplicadas a todos os entes federativos. Inicialmente conferida aos Procuradores da República, a atribuição para conduzir a Ação Regressiva foi posteriormente transferida para os Advogados da União, que são membros da Advocacia Geral da União. A mudança se alinha com a nova configuração constitucional delineada para as instituições cruciais para a administração da justiça, conforme consagrado na Constituição vigente.

Oliveira (2010, p 82), acerca da norma administrativa em tela, pontua que esta regulou

(1) os pressupostos legais para o exercício do direito de regresso (artigo 1º); (2) o conceito de agente público para efeitos da Ação Regressiva (artigo 1º, parágrafo único); (3) a fixação de prazo administrativo para propositura da ação de regresso (artigo 2º); (4) a qualificação do descumprimento do prazo como ilícito administrativo (artigo 3º); (5) a delimitação, dentro do quadro do órgão de representação, do membro da instituição com o dever legal de propositura da ação (artigo 4); (6) a atribuição do órgão de direção da instituição para designação de membro para propositura imediata da ação, no caso de omissão; (7) os efeitos da cessação da função pública exercida pelos agentes responsáveis quanto ao direito de regresso (artigo 5); (8) a

possibilidade de desconto em folha de pagamento dos valores objeto de ressarcimento, admitindo parcelamento de valores, desde que a quantia mensal não ultrapasse um quinto da remuneração ou vencimento (artigo 6º).

Destarte, a Lei n. 4.619/1965 proporciona uma base normativa para que a União, no âmbito federal, possa buscar ressarcimento junto a seus próprios agentes nos casos em que exista comprovação de culpa ou dolo. Isso reforça o caráter administrativo da legislação e destaca a importância de uma análise judicial adequada para desencadear a Ação Regressiva, contribuindo assim para a proteção dos interesses e recursos da União. Hodiernamente, a Lei n. 8.112/1990, que constitui o regime jurídico único dos servidores públicos federais, aplicável à União, Autarquias e Fundações Públicas, também dispõe sobre o direito de regresso em suas regras.

Assim, no âmbito federal, compete aos membros da Advocacia Geral da União, da Procuradoria Geral Federal e aos órgãos de representação judicial dos demais sujeitos administrativos, providenciar os atos para o cumprimento da atividade estatal regressiva. Já a responsabilidade pela Ação Regressiva no âmbito estadual e municipal recai sobre as Procuradorias Gerais dos Estados e dos Municípios, respectivamente, à Procuradoria Geral do Estado (PGE) ou órgão equivalente e à Procuradoria Municipal.

3.3.2 Procedimentos para Propositura da Ação

Uma vez que se encontra na esfera do órgão de representação judicial do sujeito administrativo condenado ao ressarcimento, há necessidade de proceduralizar o exercício da competência regressiva para que não seja afastado o controle de legitimidade. Desta feita, é preciso que se instaure um processo administrativo específico para reconhecimento dos elementos conformadores do direito de regresso, porquanto o direito de regresso só se efetiva após o trânsito em julgado da condenação civil e após o pagamento de valores indenizatórios devidos (Oliveira, 2010).

Alexandrino e Paulo (2021, p. 926) salientam que, sobre a Ação Regressiva,

Há dois aspectos que devem ser destacados:

- 1) como condição para intentar a ação contra o seu agente, a pessoa jurídica deverá comprovar que já foi condenada judicialmente a indenizar o terceiro que suportou a lesão, pois o direito de regresso dela nasce com

- o trânsito em julgado da decisão condenatória, prolatada na ação de indenização;
- 2) enquanto a responsabilidade civil da administração (ou da delegatária de serviços públicos) perante o terceiro que sofreu o dano é objetiva, na modalidade “risco administrativo” (independe de culpa ou dolo), a responsabilidade extracontratual do agente perante a administração (ou a delegatária) só se configura se restar comprovado dolo ou culpa desse agente (responsabilidade subjetiva, na modalidade “culpa comum”).

Segundo Oliveira (2010), no curso do processo administrativo que antecede o litígio judicial competirá à Administração Pública emitir decisão acerca do cabimento da propositura da Ação Regressiva e seus respectivos termos. Conforme leciona o autor, “esta decisão ganha o contorno de específico ato administrativo, com elementos [conteúdo e forma] e pressupostos de validade próprios [subjetivo, objetivo, procedimental, teleológico, lógico e formalístico]” (p. 14).

Para Rossi (2020),

A Administração Pública, ao recompor os prejuízos causados à vítima por meio de indenização, convocará o agente público causador do dano a ressarcir os cofres públicos em razão de sua conduta dolosa ou culposa. É possível, nesse caso, que o agente causador do dano efetue o pagamento em parcela única ou ainda de forma fracionada por meio de descontos em sua folha de pagamento. Há, todavia, certos limites estabelecidos para o desconto que não podem ser extrapolados (Rossi, 2020, p. 554).

Interessante observação ainda apresenta Oliveira (2010): proferida a decisão administrativa e delimitados os contornos do exercício do direito de regresso, o ato não gozará de autoexecutoriedade, por obrigação do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV). Assim, o ressarcimento dos valores despendidos na reparação do dano só é possível de ocorrer no âmbito administrativo se houver concordância do agente responsável.

Vale insistir no atributo do ato administrativo que autoriza o exercício do direito de regresso. É dotado de presunção de legitimidade e de veracidade, de imperatividade, mas não há exigibilidade nem autoexecutoriedade. Frente à resistência do agente responsável, só restará ao sujeito administrativo o ingresso no Poder Judiciário da Ação Regressiva cabível (Oliveira, 2010, p. 17).

Outra importante questão levantada pelo autor é a inexistência do direito do agente responsável de responder somente perante o ente administrativo lesado. Para ele, isso implicaria no “amesquinamento do regramento constitucional”. Isso porque conflitaria com a garantia fundamental do artigo 5º, inciso XXXV, relativamente à pessoa lesada pela atuação do agente, visto que não existe na Constituição “exclusão

do Poder Judiciário da apreciação da lesão provocada a terceiro por agente público, em ação própria e direcionada contra o(s) autor(es) do dano”. Além disso, existiria uma possível interpretação errônea de uma regra que estabelece a responsabilidade civil, contrária ao propósito ou objetivo da regra. Essa interpretação incorreta resultaria em diminuir os recursos disponíveis para a pessoa prejudicada buscar a reparação pelos danos sofridos e violaria o princípio da isonomia, favorecendo os agentes públicos de maneira injusta e não aceitável em um sistema republicano, como se fosse uma concessão de vantagem não apenas não prevista, como rejeitada pelo sistema constitucional.

Nem mesmo agentes públicos que atuam no regime de independência funcional podem rogar pela existência da combatida prerrogativa. Isto vale para todos os agentes nesta situação estatutária, políticos ou não. Isto estende-se, por conseguinte, para membros do Poder Judiciário, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas. [...] Todo agente público que causar dano a outrem, nesta condição funcional, por ato doloso ou culposos, está sujeito ao direito de regresso. E, nesta linha, poderá ser demandado diretamente pelo lesado. O raciocínio também se estende aos agentes políticos que integram o Poder Executivo de cada órbita federativa (Oliveira, 2010, p. 19).

Portanto, as prerrogativas funcionais não podem ser estabelecidas de acordo com a vontade arbitrária de indivíduos ou grupos, mas sim de acordo com o sistema constitucional e, em um Estado de Direito, o aumento de imunidades ou privilégios para agentes que exercem funções públicas não é aceitável. Desse modo, se o agente público respondesse apenas na esfera administrativa, enfraqueceria a responsabilidade civil dos agentes públicos em situações de danos causados por suas ações, sendo essa interpretação contrária aos princípios de igualdade, à Constituição e ao conceito de Estado de Direito.

Convém destacarmos, ainda, um ponto importante. Trata-se do momento em que o Estado deve propor a ação autônoma de regresso em face do agente que causou danos a terceiros. De acordo com Faleiros Júnior e Miranda (2019),

Para muitos, a Ação Regressiva autônoma deve ser proposta no momento em que transitar em julgado a ação que incumbiu o Estado do pagamento da devida indenização ao terceiro. Assim, o Estado deverá propor a Ação Regressiva de forma autônoma, em face do causador do dano, somente após ter a certeza de sua própria condenação. Todavia, tal posicionamento não é visto como o mais correto pela doutrina, uma vez que, em geral, é necessário o efetivo pagamento da indenização ao terceiro, para que seja possível a Ação Regressiva em face do agente causador do dano. [...] Caso se admitisse a ação de regresso antes do efetivo pagamento da indenização ao terceiro, ter-se-ia uma incongruência fática convalidada em enriquecimento sem causa, o que é vedado pela legislação pátria (p. 108).

Dessa forma, concordamos com o autor quando argumenta que o pagamento da indenização ao terceiro prejudicado é um passo fundamental antes de o Estado poder mover uma Ação Regressiva. Isso porque o particular cujo dano deve ser reparado pode não executar a condenação ou mesmo o Estado pode não pagar a indenização ao terceiro que sofreu o prejuízo. Se a indenização não for paga, o agente causador do dano não deve ser responsabilizado a reembolsar o Estado, evitando o enriquecimento sem causa.

3.3.3 Competência para Julgamento da Ação

Ao falarmos de competência, dentro do âmbito do processo civil, o artigo 44 do Código de Processo Civil (CPC) engloba o fundamento principal para determinar a jurisdição, a qual é delineada pela Constituição, pelo próprio CPC e por leis específicas, assim como por outras regulamentações, incluindo os regulamentos internos dos tribunais. A abordagem e a descrição da competência derivam de várias fontes, uma vez que englobam acordos internacionais, leis locais, a Constituição, leis federais e estaduais.

De acordo com Cardoso (2021), a classificação da competência interna foi elaborada por Giuseppe Chiovenda, que a categorizou em três critérios, a saber: objetivo (que compreende a matéria ou a natureza da causa e o valor da causa), funcional (que se fundamenta na natureza especial das funções que o magistrado exerce no processo) e territorial (que define o território de atuação de cada órgão jurisdicional).

Na esfera estadual e municipal, a Ação Regressiva pode ser processada e julgada nas Varas da Fazenda Pública, que são especializadas em lidar com questões relacionadas ao Estado, seus órgãos e agentes públicos. Aqui, vale atentar para uma distinção, uma vez que o termo “Fazenda Pública” é polissêmico. Ele pode se referir, por exemplo, à própria designação da administração pública quando ela é parte nas questões de erário, como também às varas especializadas em lidar com questões legais relacionadas a litígios envolvendo o Estado, suas autarquias, fundações e agentes públicos, tanto em ações de cobrança como em processos de indenização,

desapropriação, licitação, entre outros. Na primeira acepção do termo, convém trazer a definição de Carvalho Filho (2005, p. 1044):

Em algumas espécies de demanda, as pessoas de direito público têm sido nominadas de Fazenda Pública, e daí expressões decorrentes, como Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. Trata-se de mera praxe forense, usualmente explicada pelo fato de que o dispêndio com a demanda é debitado ao Erário da respectiva pessoa. Entretanto, Fazenda Pública igualmente não é pessoa jurídica, de modo que, encontrando-se tal referência no processo, deverá ela ser interpretada como indicativa de que a parte é a União, o Estado, o Município e, enfim, a pessoa jurídica a que se referir a Fazenda.

A segunda acepção do termo refere-se, efetivamente, à unidade judiciária especializada que faz parte do Poder Judiciário e tem competência para julgar casos e litígios envolvendo matérias relacionadas às finanças públicas, ao patrimônio do Estado e a questões administrativas que envolvam o poder público. Sobre a competência da Vara da Fazenda Pública, de acordo com Canedo (2015, p. 76), “reveste-se da natureza jurídica de competência absoluta, porquanto o legislador, ao criá-las, não buscou a mera comodidade das partes, mas, visou ao atendimento do interesse público de bem distribuir a prestação jurisdicional”.

No entanto, a Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, disciplina, que “é de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos” (Brasil, 2009, artigo 2º). A exceção a essa competência são: I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos; II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas; e III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

No que tange à esfera federal, a Ação Regressiva pode ser processada e julgada em varas da Justiça Federal, que têm competência para julgar casos envolvendo a União, suas autarquias e fundações. Vejamos, por exemplo, a Ação Regressiva ajuizada pela União Federal contra magistrado trabalhista objetivando o

ressarcimento do valor de R\$ 12.445,48 a que foi condenada a título de reparação de danos morais causados pelo réu, já reconhecidos por decisão transitada em julgado. O ato, de natureza administrativa, configurou-se como culpa grave do juiz, ensejando a obrigação de ressarcimento dos valores adiantados pela União, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88.

ADMINISTRATIVO. ANTERIOR CONDENAÇÃO DA UNIÃO AO PAGAMENTO DE DANOS MORAIS DECORRENTES DE ADIAMENTO DE AUDIÊNCIA NA JUSTIÇA LABORAL. MOTIVO INJUSTIFICADO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO REGRESSIVA CONTRA O AGENTE CAUSADOR DO DANO.- Colhe-se dos autos ser previsível que a conduta do réu (juiz do trabalho) fosse gerar abalo moral ao autor da anterior demanda (trabalhador rural, com escassos recursos financeiros). Era natural que o depoente viesse a se sentir moralmente ofendido com o adiamento da audiência pelo simples fato de não vestir sapato fechado, em região com grande quantidade de trabalhadores rurais de escassos recursos financeiros. - Assim, tendo em mente a natureza administrativa do ato praticado pelo réu (adiamento de audiência por motivo banal), e presente conduta culposa do magistrado, impõe-se a obrigação de ressarcimento à União, em caráter regressivo, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88. - Apelação improvida. (TRF4, AC 5000622-16.2013.4.04.7008, TERCEIRA TURMA, Relatora MARIA ISABEL PEZZI KLEIN, juntado aos autos em 08/06/2017).

Isto posto, cumpre ainda esclarecer que, no ingresso no Poder Judiciário da Ação Regressiva cabível, esta será direcionada ao juízo prevento cuja competência jurisdicional foi firmada no processo e julgamento da ação principal de responsabilidade civil, ou seja, aquela cujo Estado reparou o dano.

3.3.4 Prazos para a Ação Regressiva: Prescritível ou Imprescritível?

No âmbito do Direito brasileiro, a regra dominante é a prescrição, o que significa que, em geral, as pretensões podem ser objeto de prescrição. Isso encontra justificção nos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal. O princípio do devido processo legal, em sua dimensão material, assegura uma proteção efetiva e concreta contra o exercício arbitrário do poder, estabelecendo limitações substanciais à autoridade do Estado em relação às liberdades individuais e ao direito de propriedade. Isso inclui a restrição à possibilidade de um poder persecutório estatal indefinido e permanente.

A condição de prescritibilidade da Ação Regressiva, no entanto, tem sido palco de debates das mais variadas vertentes doutrinárias. Trata-se de questão muito complexa, que esteve em debate por longo tempo, também, na esfera jurisprudencial.

A questão deriva do artigo 37 da Carta Magna, que dispõe em seu § 5º: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” (grifo nosso). Assim, o mandamento constitucional, em um primeiro momento, não pareceu ter intenção de deixar dúvidas a esse respeito: a ação de ressarcimento por danos ao erário é imprescritível, sendo, dessa forma, constituiu uma exceção à regra geral de decomposição de direitos em razão da passagem do tempo.

A doutrina administrativista costumava prelecionar que, por força da parte final desse dispositivo constitucional, todas as ações judiciais de ressarcimento ao erário seriam imprescritíveis (o ilícito em si, fosse qual fosse, estaria sujeito a prescrição, mas a ação de ressarcimento ao erário, apenas ela, seria imprescritível). Havia algumas decisões do Supremo Tribunal Federal que pareciam confirmar esse entendimento (Alexandrino; Paulo, 2021, p 984).

Ramos et al (2011) explana que a tese da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos causados ao erário é defendida, ainda que à contragosto, por grande parte dos doutrinadores que se debruçam sobre as questões constitucionais. Conforme os autores, “a exceção constitucional ao princípio da segurança jurídica e da ação do tempo no direito é tida como opção do poder constituinte originário que, como tal, deve ser respeitada” (p. 29).

Entre os doutrinadores administrativistas, muitos deles saíram em defesa da imprescritibilidade, normalmente, sempre fazendo referência à escolha política do poder constituinte originário, entre os quais José Afonso da Silva e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Para José Afonso da Silva, por exemplo,

A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências à sua apuração e à responsabilidade do agente, a sua inércia gera a perda de o seu *ius persequendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus no succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada. (Silva, 2009, p. 673).

Dessa forma, embora contrário ao posicionamento do constituinte, Silva (2009) interpreta a lei maior como sendo irremediável a condição de imprescritibilidade no que diz respeito ao ressarcimento ao erário. No mesmo sentido, defendeu Di Pietro (2017, p. 1099):

A prescrição da ação de improbidade está disciplinada no artigo 23, que distingue duas hipóteses: pelo inciso I, a prescrição ocorre cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; para os que exercem cargo efetivo ou emprego, o inciso II estabelece que a prescrição ocorre no mesmo prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público. São, contudo, imprescritíveis, as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o estabelece o artigo 37, § 5º, da Constituição. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos.

Por outro lado, há doutrinadores que expuseram em suas obras argumentos de defesa da tese da prescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário, dentre os quais podemos destacar Ada Pellegrini Grinover e Clito Fornaciari Júnior. Grinover (2005) afirma ser

lícito concluir que a regra inserta no § 5º do art. 37 da Constituição Federal não estabelece uma taxativa imprescritibilidade em relação à pretensão de ressarcimento do erário, estando também tal pretensão sujeita aos prazos prescricionais estatuídos no plano infraconstitucional (Grinover, 2005, p. 92).

Fornaciari Júnior, por seu turno, defende que para que houvesse a imprescritibilidade, esta deveria estar

expressamente prevista na Constituição, exatamente porque da prescrição tratou a Lei Maior, delegando a sua disciplina, quanto a alguns aspectos, às menores. Se não procedeu do mesmo modo com relação ao ressarcimento, isso sozinho não autoriza concluir ter adotado a tese da não prescrição. Tanto é assim que, quando a Constituição previu demandas ou sanções não sujeitas à prescrição, fê-lo de modo expresse, como se verifica relativamente aos crimes de racismo (art. 5º, inciso XLII) e quanto às ações de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, inciso XLIV). Não houve, relativamente a esses temas, um silêncio ou a simples proibição de norma inferior tratar do assunto, mas claramente se retirou a incidência do tempo sobre os fatos, proclamando-se a imprescritibilidade (Fornaciari Júnior, 2005, p. 34-35).

Há outra questão, também, relativo ao prazo para propositura da ação. O prazo prescricional sustentado majoritariamente pelos defensores da tese da prescritibilidade das ações regressivas é o de 5 (cinco) anos. Toma-se como fundamento, neste caso, o Decreto 20.910/32, que dispõe sobre o prazo prescricional

para ações propostas contra a Fazenda Pública¹. Contudo, também existem decisões que se fundamentam no artigo 206, §3º, CC/02, que estabelece o prazo de 3 (três) anos no que diz respeito à reparação civil².

Em 2016, no julgamento do RE 929506, o STF estabeleceu a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis. Essa decisão se aplicava a situações como acidentes de trânsito envolvendo veículos públicos. A corte considerou que, em casos de ilícitos civis, quando não há intenção direta de prejudicar, a prescrição era admissível.

Já em 2018, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 852475, os ministros chegaram à conclusão de que as ações de ressarcimento originadas de improbidade dolosa são imprescritíveis. Assim, enquanto antes havia prescrição para algumas ações de ressarcimento, agora, nos casos de improbidade dolosa, a ação de ressarcimento não tem prazo para ser exercida. Essa mudança traz uma perspectiva mais complexa para a situação. Segundo a Constituição Federal, a lei deve estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos cometidos contra a administração, incluindo danos ao erário, mas com a ressalva das ações de ressarcimento. Inicialmente, havia discussões sobre a imprescritibilidade de todas as ações de ressarcimento. No entanto, ao longo do tempo, o Poder Judiciário considerou o princípio da segurança jurídica, reconhecendo que a Constituição não previa necessariamente a imprescritibilidade para todos os casos. Vale lembrar que o RE 852475 tratou especificamente das ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade dolosa. Isso significa que, quando o agente público age de forma intencionalmente desonesta, a ação de ressarcimento pode ser buscada a qualquer momento, sem limite temporal.

Em 2020, com repercussão geral, o STF reafirmou que as ações legais buscando compensações à Fazenda Pública, fundamentadas em determinações dos tribunais de contas (as quais possuem a força de um título executivo extrajudicial), podem de fato ser sujeitas a prescrição³. A tese estabeleceu que é passível de prescrição o direito de buscar compensação ao erário, fundamentado em determinações provenientes dos Tribunais de Contas. Na mesma decisão, também ficaram

¹ STJ. 2ª Turma. AREsp 1.441.458/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20/10/2020.

² STF - RE: 669069/MG, Relator: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 03/02/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/04/2016.

³ STF. Plenário. RE 636886, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 (Repercussão Geral – Tema 899) (Info 983 – clipping).

estabelecidos os seguintes pontos referentes a ações de compensação fundamentadas em decisões dos tribunais de contas: (a) o intervalo de tempo para prescrição é o estipulado no artigo 174 do Código Tributário Nacional, ou seja, cinco anos a partir do momento em que o crédito em favor do erário foi estabelecido; (b) a prescrição pode ser determinada de ofício, sem requerimento da parte interessada; e (c) é possível a ocorrência de prescrição intercorrente, seguindo os termos delineados pelo artigo 40 da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980).

Diante desses pontos, podemos observar que a condição de prescritibilidade ou não da Ação Regressiva ainda encontra revezes que vão se revelando na análise dos casos concretos pelos tribunais, só encontrando alguma solução para as questões específicas nas decisões da Suprema Corte e do STJ. Entretanto, as divergências em face do tema parecem que estão longe de ter fim. Albuquerque (2004) afirma:

ousando um pouco, pode-se, de forma abstrata, concluir-se que a imprescritibilidade de que trata a parte final do dispositivo constitucional em tela somente pode ocorrer nas hipóteses em que o agente público, *lato senso*, agir com culpa ou dolo, pois possibilidade de punir-se administrativa ou criminalmente sua conduta (2004, p. 48).

Neste entendimento, a não sujeição ao prazo de prescrição mencionado na última parte do artigo constitucional em questão é aplicável somente nos casos em que o funcionário público, em sentido amplo, atua com negligência ou intenção maliciosa, uma vez que existe a viabilidade de responsabilização por meio de medidas administrativas ou processos criminais em relação à sua conduta.

4 ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS NO DIREITO DE REGRESSO

Como visto anteriormente, o órgão responsável por ajuizar a Ação Regressiva em face do agente público que causou dano a terceiro e cuja ação ensejou indenização por parte do Estado, provocando prejuízo ao erário, é a Procuradoria. Na busca de compreender a atuação das Procuradorias no ajuizamento da Ação Regressiva, examinando o papel desempenhado por esses órgãos na garantia do direito de regresso, realizamos uma pesquisa junto às Procuradorias estaduais e da União, conforme descrito a seguir.

4.1 Critérios e Fundamentos da Ação

Inicialmente, buscamos compreender quais os critérios utilizados pela Procuradoria para avaliar a viabilidade de ingressar com uma Ação Regressiva, assim como a existência de alguma análise de custo-benefício ou priorização de casos em função dos recursos disponíveis, considerando as excessivas demandas da Procuradoria. Partimos do entendimento de Rodrigues (2005), quando afirma que

O direito de regresso do Estado está condicionado a aferição de alguns pressupostos, dentre eles: a) efetiva reparação do dano à vítima; b) individualização do agente que causou o dano; e c) comprovação de dolo ou culpa do agente público. Se o Estado nada despendeu para o pagamento de indenização, não há porque acionar o agente em Ação Regressiva. Por isso alguns autores alegam ser indispensável o trânsito em julgado da sentença que condenou a Administração Pública à reparação, além do efetivo prejuízo aos cofres públicos com o pagamento (Rodrigues, 2005, p. 47).

A Procuradora da União informou que os critérios que buscam atender são o dano efetivo (que se caracteriza pelo pagamento pela União de dano material ou imaterial causado pelo servidor em ação judicial de responsabilidade civil objetiva) e elemento subjetivo (culpa ou dolo). Podemos inferir, desse modo, que não basta o trânsito em julgado. É preciso que efetivamente a União tenha realizado a reparação do dano.

As respostas obtidas por duas das Procuradorias estaduais indicaram que não existem critérios estabelecidos, além daqueles que a própria legislação federal já determina. Entretanto, no caso da Procuradoria do Estado da Roraima, a Procuradora

respondente afirmou que o órgão está desenvolvendo um estudo para elaboração de uma normativa.

Atualmente, quando verificado conduta dolosa ou culposa do agente público, consideramos a viabilidade de sucesso na demanda por parte do estado, verificando se houve apuração do fato que levou a condenação do ente público e se há provas suficientes para embasar a ação. Sim, existe análise quanto ao custo-benefício, inclusive temos uma orientação normativa que dispensa o ajuizamento de demandas até certo valor, hoje por volta de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Neste contexto, demandas que não ultrapassem o limite de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) não são consideradas para fins de ajuizamento, em razão do custo-benefício. No caso da Procuradoria do Estado do Mato Grosso, a Procuradora nos trouxe a informação de que também existe um critério que avalia o valor pecuniário:

O Estado de Mato Grosso utiliza-se do parâmetro legal estabelecido no art. 2º da Lei Estadual nº 10.496/2017, que versa sobre "a racionalização da cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa do Estado de Mato Grosso". Em seu art. 2º consta o seguinte: "Fica a Procuradoria-Geral do Estado autorizada a não ajuizar ação de cobrança de créditos inscritos em Dívida Ativa quando seu valor for inferior a 160 (cento e sessenta) UPF/MT⁴, observados os critérios da eficiência administrativa e dos custos da administração e cobrança previstos em regulamento". Desse modo, há um critério objetivo com relação ao valor do dano, em prestígio ao Princípio da eficiência.

No que tange ao fundamentos jurídicos da Ação Regressiva, a Procuradoria Estadual da Paraíba afirmou que não há uma legislação estadual específica acerca do tema. A Procuradoria Estadual de Roraima, por seu turno, afirmou que se fundamentam no disposto do artigo 37, §6º da Constituição Federal, "além da observância de princípios como os da legalidade, indisponibilidade do interesse público, economicidade, eficiência, entre outros".

Respondendo o mesmo questionamento, a Procuradora da União retomou o já mencionado artigo da Constituição Federal e apontou, ainda, o Recurso Extraordinário 1.027.633 (Tema 940) que, em 14/08/2019, fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral:

A teor do disposto no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Especificamente no que tange aos servidores públicos civis da União, a Lei nº 8.112/90, neste particular, assim

⁴ A Unidade de Padrão Fiscal (UPF) a qual se refere o Procuradora do MT serve como indexador para corrigir taxas e tributos cobrados pelo Estado, tendo seu valor atualizado anualmente pela Receita Estadual. Para o ano de 2023, tinha o valor de R\$ 224,35.

prescreve, *in verbis*: Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1o. A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2o. Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em Ação Regressiva.

§ 3o A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

A respeito de alguma especificidade no trâmite da Ação Regressiva, as quatro Procuradoras afirmaram não haver nenhuma, seguindo a ação o rito ordinário. Sobre isso, recordamos Gasparini (2003, p. 836), que já indicava que a Ação Regressiva “é medida judicial de rito ordinário, prevista na parte final do §6º do art. 37 da Constituição da República, para a Administração Pública reaver o que desembolsou à custa do patrimônio do agente causador do dano que tenha agido com dolo ou culpa”.

4.2 Setores Específicos para Ajuizamento da Ação

Questionadas se a Ação Regressiva é aplicada apenas em casos específicos ou abrange diversas áreas de atuação do estado e, ainda, se existem setores prioritários em que a Procuradoria busca mais frequentemente ajuizar ações regressivas, as Procuradoras estaduais afirmaram que não existem setores prioritários nesse sentido. A Procuradora do Estado da Paraíba ainda afirmou que

Não há setor específico no âmbito da PGE/PB para o ajuizamento de Ação Regressiva. Caso se constate a viabilidade, em certos tipos de indenizatórias, os Procuradores lotados na coordenação da Procuradoria judicial comum que ficam incumbidos de ajuizar a demanda.

Quando realizamos as pesquisas nos sítios eletrônicos das Procuradorias estaduais, na busca de identificar se existiam diretorias ou coordenadorias específicas para tratar do tema de recomposição ao erário ou direito de regresso, observamos que poucas delas possuem algo nesse sentido. Por óbvio, não era um objetivo desse estudo, motivo pelo qual apenas realizamos rápida consulta e não nos aprofundaremos aqui. Todavia, salta aos olhos o fato de não haver organização interna no sentido de garantir que, em casos como estes, haja, na Procuradoria, um servidor especializado para demandar nessas ações.

Ao nosso ver, essa situação indica que não há, realmente, uma preocupação

estatal no sentido de perseguir os meios de recomposição do erário. Os servidores acumulam, assim, uma gama de áreas para realizarem os ajuizamentos de ações, além das demais demandas inerentes do órgão, sem oferecer a prioridade que tão importante instituto demandaria. Afinal, estamos falando aqui da Fazenda Pública. Isso pode implicar, justamente, na reconhecida pequena quantidade de ações regressivas impetradas pelo Estado em face de seus agentes. Inclusive, não é demais lembrar que, por se configurar como um dever do Estado, como visto anteriormente, é imperiosa a garantia de condições efetivas para que estas ações sejam ajuizadas.

A Procuradoria da União participante desta pesquisa, por sua vez, apresenta em seu organograma um setor específico, a Coordenadoria-Regional de Recuperação de Ativos. A Procuradora ressaltou, entretanto, que “quando a AGU atua na ação de responsabilidade civil com acordo entre as partes, isso é feito por atuação das coordenações de negociação”, tratando-se de uma organização interna.

4.3 Parcerias da Procuradoria com outros Órgãos

Em face das limitações que identificamos em nossas leituras iniciais acerca da ação da Procuradoria no direito de regresso, buscamos respostas acerca de possíveis colaborações de outros órgãos e instituições para com as Procuradorias, no sentido de identificar possíveis casos de Ação Regressiva e contribuir na condução dessas ações, tais como o Ministério Público.

A Procuradora da União afirmou que tal parceria não tem ocorrido no âmbito da PRU da 5ª Região e que

É a AGU, como órgão de representação judicial e extrajudicial, que recebe os expedientes dos órgãos representados e analisa o expediente. Se encontrar os elementos, ajuíza; ou, se entender necessário, solicita novos elementos para tanto. Contudo, especificamente nesses casos de regressiva, em regra, o que ocorre é que o advogado da União que atuou na ação originária já suscita o proativa da AGU para ajuizamento da ação.

Vale lembrar que a Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União foi regulamentada pela Portaria Normativa PGU/AGU nº 3, de 1º de junho de 2022. A referida Portaria estabelece, por exemplo, os princípios norteadores da Atuação Proativa, como a uniformidade de procedimentos, o compromisso com a causa pública, a transparência processual, a busca por eficiência e a efetividade das ações

empreendidas, entre outros aspectos relevantes, além de oferece orientações sobre a condução das atividades dos Advogados da União que integram os órgãos de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União (PGU). O enfrentamento vigoroso à corrupção, a salvaguarda do patrimônio público e ambiental, a proposição e o acompanhamento de ações civis públicas, de improbidade administrativa e de ressarcimento aos cofres públicos são exemplos de responsabilidades atribuídas à AGU por meio da Portaria.

Relativo às Procuradorias estaduais, as respostas obtidas nos ofereceram panoramas diferentes. Enquanto a Procuradoria do Estado da Paraíba afirmou que não conta com a colaboração de outros órgãos nessas demandas, a Procuradoria do Estado de Roraima nos informou que dispõe de boas parcerias com outros órgãos e também com o Ministério Público e com o Tribunal de Contas. De acordo com a Procuradora de Roraima, as parceiras servem, principalmente, “para recebimento de informações/documentos para análise da viabilidade de ações para recomposição do erário”. Já a Procuradora do Mato Grosso nos informou que

O Estado possui contato direto e contínuo com as Secretarias vinculadas e também é acionado, em algumas demandas, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas Estadual etc., por meio de ofício. Assim, as informações são autuadas internamente no âmbito da Procuradoria, avaliadas e, se for o caso, a ação é proposta pelo setor competente.

É importante ressaltar que a colaboração de outros órgãos e instituições, como o Ministério Público, é crucial para as Procuradorias no contexto da identificação e condução de possíveis casos de Ação Regressiva por diversas razões. Podemos mencionar, por exemplo, que a Ação Regressiva contra o agente público envolve a comprovação de culpa ou dolo. Neste caso, a colaboração com o Ministério Público e outros órgãos pode permitir uma coleta mais ampla e eficaz de evidências e troca de informações, incluindo documentos, testemunhos e informações relevantes para fortalecer a base de sustentação da ação.

Outra grande vantagem do desenvolvimento dessas parcerias é a integração de recursos, visto que a condução de ações regressivas exige recursos financeiros, humanos e tecnológicos. A colaboração com outros órgãos pode permitir uma melhor alocação de recursos, reduzindo custos e otimizando os esforços em prol da ação. Por fim, vale salientar que a colaboração com outras instituições pode conferir mais legitimidade e credibilidade às ações regressivas, uma vez que demonstra um esforço conjunto de várias entidades para garantir a justiça e a responsabilização por atos

ilícitos. Desse modo, essa colaboração entre as Procuradorias e outros órgãos pode significar uma estratégia eficaz para fortalecer a atuação das ações regressivas, compartilhando recursos e otimizando os resultados.

4.4 Consequências da Ação Regressiva para o Agente Público

Uma das questões apresentadas às respondentes foi a respeito das consequências para o agente público quando o Estado move uma Ação Regressiva. Como visto anteriormente, nesse cenário as consequências podem ser diversas e podem variar dependendo das circunstâncias específicas do caso.

A Procuradora da União, acerca dessa questão, lembrou que

Em regra, o agente público responde civil, penal e administrativamente. São esferas independentes. No caso das ações regressivas, ainda que o agente não sofra penas de demissão, ou seja, condenação em ação criminal, ele pode responder regressivamente nos casos de ter atuado com culpa ou dolo e a união ter que ressarcir alguém em ação anterior.

Sobre isso, podemos recordar o ensinamento de Alexandrino e Paulo (2021), que lecionam, como vimos:

Nosso ordenamento jurídico admite a cumulação das responsabilidades civil, administrativa e penal do agente público em razão de ato danoso por ele praticado. Significa dizer, um mesmo ato lesivo de um agente público que infrinja, simultaneamente, normas pertinentes aos direitos civil, administrativo e penal poderá acarretar a sua responsabilização cumulativa nas três esferas. [...] Em suma, as responsabilidades administrativa, civil e penal do agente são cumulativas e, em princípio, independentes. Para os servidores estatutários federais, isso está explícito no art. 125 da Lei 8.112/1990 (Alexandrino; Paulo, 2021, p. 931).

Na esfera estadual, a Procuradora de Roraima esclareceu que as principais consequências são “o desgaste emocional e também os gastos financeiros com contratação de advogado, pois nem todos conseguem atendimento por meio da Defensoria Pública em razão da remuneração que ultrapassa o teto para o atendimento”. Este é um aspecto relevante na análise do problema.

Em 2017, o Conselho Superior da Defensoria Pública da União definiu os critérios de hipossuficiência para que os cidadãos pudessem fazer uso dos serviços do órgão, estabelecendo o valor da faixa de renda com um dos principais parâmetros definidores de condição de necessidade de assistência jurídica gratuita. O valor ficou

estabelecido em R\$ 2 mil por família, segundo a Resolução nº 133, a ser corrigido periodicamente pela inflação anual acumulada. No caso das DPEs, os critérios podem variar de acordo com o Estado.

Desse modo, entre as principais consequências apontadas pelas respondentes estão a obrigatoriedade de ressarcimento financeiro, que pode envolver o pagamento de indenizações, multas ou outras quantias financeiras, e seu consequente impacto financeiro pessoal, pois, dependendo da extensão do dano causado e do montante a ser ressarcido, o agente pode precisar lidar com ônus financeiros significativos. Considerando, então, que o servidor público é assalariado, o agente público pode enfrentar muitas dificuldades em razão da necessidade de pagar as quantias determinadas pela Ação Regressiva.

Não se pode olvidar, também, que a Ação Regressiva é um processo judicial que pode resultar em consequências profissionais severas. A depender das políticas internas da instituição em que o agente público trabalha, uma condenação por Ação Regressiva pode ter grande impacto profissional, incluindo restrições em futuras oportunidades de sua carreira. Isso associado, é claro, ao desgaste na imagem e credibilidade do servidor perante seus colegas, a comunidade e a sociedade em geral.

4.5 Ação Regressiva como Mecanismo de Respaldo Financeiro para o Estado

Nosso questionário também buscou respostas sobre a forma como a Ação Regressiva tem contribuído para a proteção do patrimônio público e para a promoção da responsabilidade na gestão dos recursos estatais e se a Ação Regressiva tem sido eficaz na recuperação dos valores gastos pelo Estado em decorrência de danos causados pelo agente, buscando verificar informações sobre a última vez que a respectiva Procuradoria havia ajuizado uma ação dessa natureza.

Conforme a Procuradora estadual de Roraima, que teve sua última Ação Regressiva ajuizada no início de 2023, a PGE/RR tem observado que as ações regressivas apresentam eficácia na recomposição do erário, uma vez que

O ajuizamento de Ação Regressiva, além de servir como meio para recuperação do erário, serve também como elemento de prevenção, pois o agente estatal percebe que pode vir a ser demandado no futuro caso atue de forma culposa ou dolosa e cause danos. Sim, temos observado eficácia.

Um ponto que merece destaque na resposta da Procuradora é que o

ajuizamento da ação também possui caráter preventivo, pois as consequências das ações são austeras para os agente públicos. Klais (2008), acerca desse caráter preventivo, salienta:

Quando se trata da esfera do direito civil a sanção normalmente representa diminuição no patrimônio do apenado. Assim, ao ver-se desfalcado de seu patrimônio, visa-se que o sancionado não cometa novos atos ilícitos de modo a gerar danos a terceiros. Objetiva-se que o causador de dano passe a respeitar os direitos alheios, tendo a indenização o caráter preventivo como forma de educá-lo a viver em sociedade, tornando uma pessoa responsável na produção de seus atos (Klais, 2008, p. 28).

Ainda podemos inferir que a Ação Regressiva possui um caráter pedagógico para os demais servidores públicos, uma vez que a responsabilização que ela provoca por atos indevidos ou negligentes cometidos no exercício de suas funções acaba por promover a conscientização sobre a importância da conduta ética, da diligência e da responsabilidade no serviço público. É nesse sentido, também, que a Procuradora do Estado de Mato Grosso compreende o instituto pois, segundo ela “a Ação Regressiva, além do objetivo de reaver o patrimônio aos cofres públicos, possui caráter pedagógico, desestimulando práticas ilícitas que conduzam à lesão ao erário”.

A Procuradora estadual da Paraíba, por sua vez, aponta a dificuldade de avançar no ajuizamento de ações dessa natureza, em face das inúmeras demandas da Procuradoria. Ela afirma que

a PGE/PB precisa avançar em relação ao ajuizamento de regressivas. Não temos visto em nossa Procuradoria, na prática, em virtude do volume excessivo de demandas movidas em face do Estado e do quadro reduzido de Procuradores, que acaba não dando margem de atuação eficaz (com o ajuizamento de regressivas, por exemplo).

A Procuradora da PGE/PB ainda informou que, em razão de sua recente admissão no serviço público, há cerca de 01 (um) ano, não recorda de ter visto Ação Regressiva especificamente. Contudo, a Procuradora ajuizou, neste período, cerca de 100 (cem) ações de ressarcimento ao erário, em virtude de erro operacional no pagamento de verbas a título de auxílio emergencial da Lei Aldir Blanc. Ela esclareceu que, embora não se confundam os tipos de demanda, citou essas ações como as que, no âmbito da PGE/PB, tem trazido recuperação do patrimônio ao Estado atualmente.

A Procuradora da União afirmou que a Ação Regressiva tem sido eficaz, inteiramente, na recuperação dos valores gastos pelo Estado em decorrência de danos causados pelo agente. Isso porque a União é diretamente ressarcida pelo agente que atua de forma culposa ou dolosa no exercício de suas atribuições. E a

eficácia da Ação Regressiva para a recuperação do erário público no Brasil é influenciada por diversos fatores que incluem a complexidade dos casos, a qualidade das investigações, a atuação das instituições e o prazo do ajuizamento da ação. Sobre a última Ação Regressiva da qual se recorda, lembrou de um caso recente em que a União foi condenada a indenizar por dano moral uma ex-estagiária que teria sofrido abuso moral e sexual de um agente público superior. Não tivemos acesso à decisão desse caso, mas é um exemplo interessante apresentado pela respondente.

O envolvimento ativo e zeloso das Procuradorias e do Ministério Público, é crucial para a recuperação eficaz do erário. A atuação competente dessas instituições abrange a investigação profunda, a preparação de documentos jurídicos sólidos e a habilidade de formular argumentos convincentes em juízo. Além disso, a celeridade na tomada de medidas legais é importante para garantir que as evidências estejam recentes e também evitar a prescrição das possíveis condutas ilícitas praticadas pelos agentes, contribuindo para uma maior probabilidade de sucesso na recuperação do erário público.

4.6 Prestação de Contas à Sociedade e Prevenção de Danos

Sobre os aspectos de transparência e prestação de contas à sociedade em relação às ações regressivas, as Procuradoras estaduais da Paraíba e de Roraima responderam que não há divulgação de dados, no geral, a esse respeito. A Procuradora da União, por outro lado, informou que as ações da união, quando não estão sob sigilo de dados, são publicizadas de forma geral, dando-se destaque à atuação proativa da AGU na recuperação do patrimônio público.

Também nos interessou saber se outras medidas eram adotadas pelas Procuradorias para atuar de forma preventiva na redução de danos e responsabilidades dos servidores.

De acordo com a Procuradora estadual de Roraima, nesses itens, a PGE/RR ainda atua de forma muito incipiente. “Eventualmente orientamos, mas não existe ainda um procedimento padronizado para a prevenção”, afirmou. No mesmo sentido foi a resposta da Procuradora estadual da Paraíba, que declarou não haver ações nesse sentido. Enquanto isso, a Procuradora do Estado do Mato Grosso declarou que “o Estado encontra-se em constante evolução no que diz respeito à transparência”, mas que não saberia informar se há previsão específica sobre

ações de regresso.

A Procuradoria da União, por seu turno, tem ações preventivas, promovidas pela Consultoria Jurídica da União, órgão da AGU responsável por orientar os órgãos. A Procuradora citou, ainda, o desenvolvimento, dentro do Poder Executivo Federal, do programa de integridade e de anticorrupção com o acompanhamento da CGU e do TCU.

Destacou-se a Procuradoria do Estado de Mato Grosso, porquanto, de forma diversa possui ações em nível local. Segundo a Procuradora,

Os servidores são constantemente incentivados a participarem de cursos fornecidos pelo próprio ente público ou por outras instituições. O Estado promove cursos de boas práticas e outros assuntos para evitar condutas passíveis de gerarem ações de regresso. Acreditamos que a melhor forma de se evitar eventual ação de caráter regressivo é não permitindo que o dano oriundo do ato de responsabilização ocorra.

Portanto, é mais eficaz evitar o dano original do que tentar corrigi-lo depois que já ocorreu, especialmente se esse dano tiver o potencial de causar retrocessos ou efeitos regressivos na situação em questão.

4.7 Desafios e Limites na Atuação da Procuradoria nas Ações Regressivas

O Brasil possui uma base jurídica sólida para a responsabilização de agentes públicos por danos ao erário. Em termos legais, não faltam normas – ainda que careçam de mudanças – em nosso país que ofereçam fundamento para garantir o direito de regresso do Estado. Leis como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem princípios e normas que permitem ações regressivas em casos de prejuízo ao patrimônio público.

No entanto, como vimos, as ações regressivas não são ajuizadas com tanta frequência, o que nos levou a questionar quais os principais desafios e limites enfrentados pela Procuradoria na busca por êxito nessas ações.

A Procuradora do estado da Paraíba, ao falar sobre a questão, repetiu que o volume excessivo de demandas movidas em face do Estado e do quadro reduzido de Procuradores não encontra espaço para uma atuação mais eficaz nas ações regressivas.

Por seu turno, a Procuradora do Estado de Mato Grosso apontou os desafios são justamente as informações e provas bem estruturadas para propositura de tal

tipo de ação. Além disso, salientou que, em alguns casos, a morosidade do trâmite do processo administrativo acarreta a prescrição do direito.

Sobre esse aspecto, a Procuradora do Estado de Roraima afirmou que

O principal desafio é conscientizar o administrador/gestor/ responsável, da necessidade de apuração das condutas que poderão ocasionar o ajuizamento de ação contra o estado e sua condenação, para no futuro podermos ter elementos para ajuizar a ação. Ficamos limitados quanto às informações da chefia dos servidores, um vez que, ao contrário do Ministério Público, não fazemos investigações e nas demandas contra o Estado não se discute a culpa ou dolo do servidor, apenas os requisitos para a responsabilização do ente público. Ou seja, em regra, a demanda é analisada com enfoque na responsabilidade objetiva.

A preocupação da Procuradora apresenta bastante sentido. Uma vez que, no curso do processo inicial, o Estado não se preocupa em aferir o dolo ou culpa do agente, quando a condenação estatal ocorre e é efetivada a reparação, ensejando o direito de regresso, se torna difícil encontrar elementos probatórios que configurem a responsabilidade subjetiva deste. Vale lembrar o ensinamento de Gasparini a respeito da responsabilidade subjetiva do agente, quando afirma que

Essa ação não cabe se o agente público não agiu com dolo ou culpa. Tal medida deve ser interposta, uma vez que transitada em julgado a sentença que condenou a Administração Pública a satisfazer o prejuízo, após o pagamento da indenização, pois somente depois desse ato consuma-se o prejuízo da Administração Pública, ou após esse pagamento, nos casos de acordo (...). São requisitos dessa ação: a) a condenação da Administração Pública a indenizar, por ato lesivo de seu agente; b) o pagamento do valor da indenização; c) a conduta lesiva, dolosa ou culposa do agente causador do dano (Gasparini, 2003, p. 837).

Acerca da necessidade de comprovação do elemento subjetivo, vejamos o que decidiu, em julgamento de Recurso Especial, a Terceira Turma do STJ, em 2021:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. PENSIONAMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL. PROFISSIONAL MÉDICO. TEORIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA. CULPA CONFIGURADA. NEGLIGÊNCIA. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. CABIMENTO. NEXO DE CAUSALIDADE. PRONTUÁRIO MÉDICO. PREENCHIMENTO. OMISSÃO. PRESSUPOSTO ATENDIDO. DEVER DE CUIDADO E DE ACOMPANHAMENTO. VIOLAÇÃO DEMONSTRADA. TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA. APLICAÇÃO. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. Cinge-se a controvérsia a definir: (i) qual a natureza da responsabilidade civil do profissional liberal (médico), se objetiva ou subjetiva, no caso dos autos, e (ii) se há nexo de causalidade entre o resultado (sequelas neurológicas graves no recém-nascido decorrentes de asfíxia perinatal) e a conduta do médico obstetra que assistiu o parto. 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontra-se consolidada no sentido de que a responsabilidade civil

dos profissionais médicos depende da verificação de culpa (art. 14, § 4º, do CDC). Aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva. Precedentes. 3. O nexo de causalidade como pressuposto da responsabilidade civil é mais bem aferido, no plano jurídico-normativo, segundo a teoria da causalidade adequada, em que a ocorrência de determinado fato torna provável a ocorrência do resultado. 4. No caso em apreço, a conduta deliberada do médico em omitir o preenchimento adequado do prontuário revela, juridicamente, falta de cuidado e de acompanhamento adequado para com a paciente, descurando-se de deveres que lhe competiam e que, se observados, poderiam conduzir a resultado diverso ou, ainda que o evento danoso tivesse que acontecer de qualquer maneira, pelo menos demonstrar que toda a diligência esperada e possível foi empregada, podendo o profissional inclusive valer-se desses mesmos registros para subsidiar a sua defesa. 5. Recurso especial não provido (STJ - REsp: 1698726 RJ 2017/0046633-7, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 01/06/2021, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/06/2021).

Na mesma direção da dificuldade apresentada pela Procuradora do estado de Roraima, a Procuradora da União expõe a dificuldade de instrução dos expedientes extrajudiciais. Nesse caso, os obstáculos podem surgir ao tentar coletar informações, provas ou documentos necessários para a condução da sustentação e dos procedimentos legais. Tais dificuldades podem surgir por diversos motivos, como falta de colaboração das partes envolvidas, falta de acesso a documentos relevantes, falta de testemunhas dispostas a depor, por corporativismo ou medo de perseguição no ambiente de trabalho, ou até mesmo complexidade da situação em questão.

Mello (2014) entende que existem alguns motivos principais pelos quais o direito de regresso do Estado é, muitas vezes, evitado. Um deles é o sentimento de corporativismo ou solidariedade com o subalterno, uma vez que os superiores hierárquicos tendem a apoiar ou proteger seus subordinados, mesmo quando eles cometem ações prejudiciais. Assim, quando um subalterno comete um ato danoso, ele pode estar sendo apoiado por seu superior, tornando difícil para o Estado processar o subalterno sem expor a responsabilidade de ambos. Na visão do autor, outra razão para renunciar o exercício do direito de regresso é a própria defesa do Estado nas ações de indenização, pois, quando terceiros processam o Estado para receber compensação por danos causados por seus funcionários, o Estado normalmente defende sua inocência alegando falta de causalidade ou licitude da conduta, buscando evitar responsabilidade e não admitir culpa. Entretanto, ao decidir mover uma Ação Regressiva contra seus próprios agentes, precisaria contradizer sua defesa habitual nas ações de indenização. Isso poderia criar uma situação constrangedora, visto que o Estado teria que admitir que sua própria defesa não é

válida. Além disso, a imagem do Estado poderia ser prejudicada, em razão de sua ação contraditória pela falta de coerência e responsabilidade.

Outro ponto que merece é o fato de os próprios agentes públicos condenados não possuírem recursos financeiros para arcar com o ressarcimento. Isso pode levar a dificuldades na recuperação dos valores devido à falta de bens ou ativos que possam ser penhorados. O cenário político e as interferências externas também são fatores que podem afetar a condução das ações regressivas, seja por interferência nas investigações, por pressões ou morosidade na prestação de informações para o andamento do processo.

De fato, não obstante as ações regressivas serem uma ferramenta importante para a recuperação do erário público no Brasil, há desafios que podem afetar sua eficácia. O fortalecimento da Procuradorias, o apoio dos demais órgãos nas investigações e a garantia de que as leis sejam aplicadas de forma justa e imparcial são fatores fundamentais para aumentar a efetividade dessas ações e garantir a devida responsabilização por danos ao patrimônio público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao delinear o presente estudo, não poderíamos conceber as dificuldades de realizar uma investigação que abordasse o tema da Ação Regressiva do Estado em face do agente público, ainda que pudéssemos deduzir, já a partir das pesquisas iniciais, quão espinhoso e delicado esse assunto pode ser. As leituras iniciais dos referenciais teóricos utilizados no texto já indicavam a complexidade do nosso objeto de estudo.

O trabalho buscou investigar os principais aspectos do direito de regresso do Estado em face do agente público e os desafios no ajuizamento da Ação Regressiva. Especificamente, buscou demonstrar as bases legais da responsabilização do Estado e da Ação Regressiva, identificando os principais conceitos, fundamentos e características dos institutos investigados e examinar a atuação das Procuradorias no ajuizamento da Ação Regressiva, analisando o papel desempenhado por esses órgãos na garantia do direito de regresso. Consideramos, portanto, que a pesquisa alcançou os objetivos propostos, ainda que tenhamos enfrentado dificuldades para a coleta de dados.

Ao longo do texto, apresentamos uma discussão sobre a relação entre a responsabilidade civil do Estado e o direito de regresso, como eles se aplicam em diferentes nas áreas do direito administrativo, constitucional e civil e a importância desses institutos para a administração pública.

Discutimos que, na relação entre o Estado e o administrado, a natureza é objetiva, ou seja, não é necessário que o cidadão prejudicado prove a culpa do Estado. Já na relação entre o Estado e seu agente, a natureza é subjetiva, ou seja, é necessário que se prove a culpa do agente para que o Estado possa ser responsabilizado pelos danos causados. Além disso, o texto destaca que a responsabilidade civil subjetiva foi a primeira a prevalecer no Brasil, fundamentada no conceito clássico da necessidade de culpa do agente. Posteriormente, a responsabilidade objetiva passou a ser adotada em algumas situações, como nos casos de danos causados por atividades perigosas ou de risco.

Na discussão do tema, ainda destacamos as diferentes interpretações e entendimentos sobre a questão da imprescritibilidade da Ação Regressiva e os desafios que o Estado encontra para efetivar esse direito.

O texto também discutiu se o direito de regresso é um direito ou um dever, apresentando duas correntes de pensamento: uma que defende que o direito de regresso é um direito potencial, ou seja, não constitui um dever estatal e outra que defende o direito de regresso como um poder-dever, esta última, a qual nos filiamos.

Em conclusão, foram trazidos os dados coletados junto às Procuradorias, que apontaram os principais desafios enfrentados para ajuizar a Ação Regressiva, quais sejam, as dificuldades na apuração das condutas dos agentes públicos que geraram o dano reparado pelo Estado, o volume excessivo de demandas movidas em face do Estado e o quadro reduzido de Procuradores. Os resultados da investigação também demonstraram que o fortalecimento das Procuradorias, o apoio dos demais órgãos nas investigações e a garantia de que as leis sejam aplicadas de forma justa e imparcial são fatores fundamentais para aumentar a efetividade das ações regressivas e garantir a devida responsabilização por danos ao patrimônio público.

Nossa hipótese de que o corporativismo e a ausência de cultura de responsabilização seriam os maiores entraves para a efetivação do direito de regresso do Estado se confirmou apenas parcialmente, haja vista que outros fatores, como os demonstrados acima, parecem ser tão ou mais importantes.

Por óbvio, o presente estudo apresenta limitações, tais como a falta de dados mais abrangentes sobre Ação Regressiva em nível de Brasil, com a participação de uma gama maior de sujeitos, e o acesso a mais julgados sobre essas ações, não alcançado em razão de sua precariedade numérica.

Contudo, consideramos que a pesquisa foi bem-sucedida e os limites que se colocaram são, inclusive, motivadores para futuras investigações sobre o tema. Questões que envolvem a comparação entre diferentes sistemas jurídicos sobre o direito de regresso, a investigação sobre as implicações da responsabilidade civil do Estado para a gestão pública e a análise de casos concretos de responsabilidade civil do Estado poderão ser futuramente desenvolvidas, em pesquisas posteriores.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Demóstenes Tres. **A imprescritibilidade da ação de regresso prevista no art. 37, § 5º, da constituição federal**. Revista do TCU. Out/Dez. 2004.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2021.
- ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão e Suas Excludentes**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 69, jul./set. 2018.
- BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.
- BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BEVILÁQUA, Clovis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: comentado por Clóvis Beviláqua**. Edição histórica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1940.
- BRASIL. **Lei nº 4.619, de 28 de abril de 1965**. Dispõe sobre a Ação Regressiva da União contra seus Agentes. 1965.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022**. Institui o Código Civil. 2022.
- CANEDO, Alessandro de Paula. **Vara da Fazenda Pública Especializada na Comarca de Palmas: uma forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional relacionada à área do direito fundamental à saúde**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins. Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. 2015.
- CAPELOTTI, João Paulo. **O nexso causal na responsabilidade civil: entre a certeza e a probabilidade**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2012.
- CARDOSO, Oscar Valente. **A definição da competência processual por algoritmo**. Revista Direito Hoje. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Escola de Magistratura do TRF da 4ª Região. 2021. Disponível em https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2166 Acesso em 10/08/2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 6ª edição. São Paulo. Malheiros, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

FACCHINI NETO, Eugênio. **Da legitimidade do agente público para responder por seus atos danosos – estudo de direito brasileiro e comparado**. RJLB, Ano 3, 2017.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIRANDA, Frederico Cardoso de. **Prescrição nas ações de regresso – caso em que o agente público é o causador de dano a terceiros**. Revista de Doutrina e Jurisprudência. 55. Brasília, 2019.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição**. Interesse Público, ano 8, n. 33, 2005.

KLAIS, Aline Muxfeldt. **Dano moral: critérios para sua quantificação na doutrina e jurisprudência**. Universidade Federal do Paraná. Monografia. Setor de Ciências Jurídicas. 2008.

LINS, R. de O. **Responsabilidade civil do Estado e limites da atuação do ministério público: responsabilização direta do agente público**. Epitaya E-books, [S. l.], v. 1, n. 38, p. 147-167, 2023. DOI: 10.47879/ed.ep.2023786p147. Disponível em: <https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/769>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12ª edição. Editora Saraiva. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira; DESLANDES Romeu (orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOTA, Maurício. **Pressupostos da responsabilidade civil do Estado por danos ao meio ambiente**. Revista de Direito da Cidade, vol.04, nº 02. p. 166-192. 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **O direito de regresso do Estado decorrente do reconhecimento de responsabilidade civil extracontratual no exercício da função administrativa**. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

PEREIRA, Fábio Soares. **Responsabilidade extracontratual do Estado: das origens históricas à objetivação**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 56, out. 2013. Edição especial 25 anos da Constituição de 1988. (Grandes temas do Brasil contemporâneo). Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao056/Fabio_Pereira.html Acesso em: 30 jul. 2023.

PINTO, Helena Elias. **Fundamentos da responsabilidade civil do Estado**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Minas Gerais. v. 1, n. 2, p. 87 – 102, Jul/Dez. 2015.

RAMOS, André de Carvalho et al. **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Observações sobre a Responsabilidade Patrimonial do Estado**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 111, p. 79-122, jul./set. 1991.

RODRIGUES, Carlos Washington. **Responsabilidade civil do Estado e a Ação Regressiva contra seus agentes**. Monografia. Universidade Federal do Paraná. 2005.

ROSA, Leilane Mendonça Zavarizi da. **Reflexões acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado. Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Pós-Graduação em Direito. Santa Catarina, 1996.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SARAMAGO, José. **2º Fórum Social Mundial**. Porto Alegre. 2002.

SCHWALB, Daniella Zamboneti. **A prescrição administrativa e seus impactos na Ação Regressiva na hipótese de erro judiciário**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. 2022.

SENHORAS, Elói Martins; SOUZA CRUZ, Ariane Raquel Almeida de. Responsabilidade Civil do Estado Brasileiro e os Dilemas das Ações Regressivas e Blindagens Institucionais. **Revista Síntese - Direito Administrativo**, v. 1, nº 1. São Paulo: IOB, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA FILHO, Demerval Rocha da. **Responsabilidade civil objetiva do Estado excludentes do nexa causal**. Revista Pensamento Jurídico – São Paulo – Vol. 14, Nº 3, ago./dez. 2020

TARTUCE, Flávio. **Teoria do risco concorrente na responsabilidade objetiva**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Departamento de Direito Civil. São Paulo. 2010.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Apostila. Fortaleza, CE: UNICE – Ensino Superior, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A Ação Regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho**. LTr: São Paulo, 2012.

APÊNDICE A

Questionário Aplicado com as Procuradorias

- 1- Quais são os critérios utilizados pela Procuradoria para avaliar a viabilidade de ingressar com uma Ação Regressiva? Existe alguma análise de custo-benefício ou priorização de casos em função dos recursos disponíveis?
- 2- Quais são os fundamentos jurídicos que embasam a Ação Regressiva na esfera do estado/União?
- 3- Existe alguma especificidade no trâmite da Ação Regressiva?
- 4- A Ação Regressiva é aplicada apenas em casos específicos ou abrange diversas áreas de atuação do Estado? Existem setores prioritários em que a Procuradoria busca mais frequentemente ajuizar ações regressivas?
- 5- Como é a colaboração da Procuradoria do Estado/Procuradoria da União com outros órgãos e instituições para identificar possíveis casos de Ação Regressiva? Há alguma parceria com o Ministério Público ou outros órgãos na condução dessas ações?
- 6- Fale um pouco sobre as consequências para o agente público quando o Estado move uma Ação Regressiva.
- 7- De que forma a Ação Regressiva tem contribuído para a proteção do patrimônio público e para a promoção da responsabilidade na gestão dos recursos estatais? A Ação Regressiva tem sido eficaz na recuperação dos valores gastos pelo Estado em decorrência de danos causados pelo agente público?
- 8- Recorda da última ocasião da propositura de uma Ação Regressiva, no âmbito da PGE/PRU?
- 9- Como são tratados os aspectos de transparência e prestação de contas à sociedade em relação às ações regressivas?
- 10- Indique os principais desafios e limites enfrentados pela Procuradoria na busca por êxito nas ações regressivas.
- 11- Além das ações regressivas, existem outras medidas que a Procuradoria do Estado/União adota para atuar de forma preventiva na redução de danos e responsabilidades? Há alguma iniciativa de capacitação ou orientação aos servidores públicos para evitar situações que possam gerar ações regressivas?