

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA I**

CELSO HIROSHI IOCOHAMA

GISELA MARIA BESTER

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Celso Hiroshi Iocohama, Gisela Maria Bester – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-548-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Efetividade. 3. Direitos Sociais. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

Apresentação

O XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, na esteira da tradição já consagrada na área da pesquisa e da Pós-Graduação em Direito, trouxe para a cidade de São Luís – Maranhão, o mais amplo espaço para apresentação dos estudos produzidos na área jurídica, nesta versão sob o tema “Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça”.

Realizado entre os dias 15 a 17 de novembro de 2017, com a parceria da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, o evento viabilizou o debate sobre os estudos apresentados, proporcionando o compartilhamento de experiências e conhecimento sobre os temas tratados.

Nesta obra, congregam-se os estudos de vinte trabalhos que formaram o GT (Grupo de Trabalho) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, assim sintetizados:

Sob o título OS NEGÓCIOS PROCESSUAIS SOB A ÓTICA DO ACESSO À JUSTIÇA: DA NATUREZA JURÍDICA DO PROCESSO AO PROCEDIMENTO COMO CAMPO FÉRTIL À PARTICIPAÇÃO ATIVA DAS PARTES, Hélintha Coeto Neitzke e Celso Hiroshi Iocohama destacam os efeitos do artigo 190 do Código de Processo Civil de 2015 para o processo judicial, na medida do fortalecimento da atividade das partes em decorrência da possibilidade das convenções processuais, retratando suas consequências para a garantia do acesso à justiça.

Thiago Alves Feio e Alyne Azevedo Marchiori, por sua vez, partem da insegurança jurídica vivenciada pelo direito brasileiro para analisar a aplicação do sistema de precedentes para além do processo civil. Assim, com o título A APLICABILIDADE DOS PRECEDENTES DO CPC DE 2015 NO PROCESSO DO TRABALHO, trazem seu estudo voltado aos princípios norteadores do processo do trabalho, promovendo críticas e análise para a aplicação dos precedentes aos processos nesse sistema processual especializado.

Com o trabalho A AUDIÊNCIA PÚBLICA JURISDICIONAL COMO FATOR DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA PARA A INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, Julianna Moreira Reis e Alice Pompeu Viana registram sua preocupação em fazer com que a Constituição seja um efetivo instrumento de vontade nacional e popular, na medida em que se constata a incapacidade do Poder Legislativo e do

Poder Executivo em efetivar as promessas constitucionalmente previstas, provocando-se o deslocamento do debate político para a judicialização, exigindo-se práticas democráticas para a intervenção em políticas públicas, das quais destacam a audiência, que é o tema principal do estudo.

Também preocupado com a efetivação da Constituição Federal por mecanismos democráticos, Daniel Gomes de Souza Ramos apresenta o trabalho sob o título A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA – A DEFENSORIA PÚBLICA E A JUSTIÇA ITINERANTE COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DESTE DIREITO, cotejando indicadores dessa prática para a realização da justiça em atenção à universalização de oportunidades e à inafastabilidade jurisdicional.

Com o estudo A DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA NAS CAUSAS EM QUE É PARTE A FAZENDA PÚBLICA, Daniela Lacerda Chaves e Valter de Souza Lobato analisam as bases da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, sua inversão e a teoria da carga dinâmica do ônus probante, a fim de contextualizá-las nas causas envolvendo a Fazenda Pública, ponderando a relação entre o princípio da isonomia processual e o da supremacia do interesse público sobre o privado.

Bárbara Altoé Puppín e Rodrigo Maia Bachour também contribuem para com o tema do ônus da prova com o trabalho intitulado A DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. Partindo do método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, anotam as implicações práticas decorrentes do tratamento dado ao ônus da prova pelo novo Código de Processo Civil.

Por seu turno, o estudo intitulado A FLEXIBILIZAÇÃO PROCEDIMENTAL NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015, de Tatiane Cardozo Lima, resgata dados da história do Direito Processual Civil como ponto de partida para a análise da autonomia concedida pelo legislador às partes, tratando do princípio da cooperação e da efetividade, bem como das intercorrências provocadas em diversos elementos do processo judicial, em busca de sua harmonização e aplicação.

Tadeu Saint Clair Cardoso Batista e Alisson Alves Pinto fazem uma análise crítica da legislação, doutrina e jurisprudência, para o tratamento dos sistemas de legitimação ativa, com o trabalho intitulado A LEGITIMAÇÃO ATIVA PARA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA – PERSPECTIVA RESTRITIVISTA QUE MERECE SER SUPERADA. Partindo de um raciocínio hipotético-dedutivo, o estudo apresenta as perspectivas entre a

busca efetiva dos direitos coletivos pelos interessados ou a existência de um modelo de exclusão da participação processual da coletividade.

Fernanda Claudia Araujo da Silva e Inês Maria de Oliveira Reis, por meio de seu estudo intitulado A TRANSPARÊNCIA DO JUDICIÁRIO E O TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 2/2017: UMA VISÃO SOB A ÓTICA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ, correlacionam a ética e o estado democrático para tratar da transparência dos atos administrativos públicos, dos princípios constitucionais e da aplicação da Lei Anticorrupção, invocando a proposta do Conselho Nacional de Justiça para atender às regras de transparência internacional.

O estudo intitulado BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA, de Yasmin Juventino Alves Arbex e Alessandro Aparecido Feitosa de Rezende, verifica as alterações promovidas pelo novo Código de Processo Civil em atenção à tendência de evolução do Direito Jurisprudencial, diante do sistema de precedentes e do escopo de redução do excesso de demandas.

Atento às questões éticas e o comportamento das partes diante do processo judicial, Luiz de Franca Belchior Silva demonstra seus estudos por meio do trabalho DESOBEDIÊNCIA JUDICIAL: APLICAÇÃO DO CONTEMPT OF COURT NO DIREITO BRASILEIRO. Com a análise do descumprimento das ordens judiciais, o autor demonstra a afronta à Lei Penal e a desestabilização da Administração Pública, indicando o problema do fenômeno da impunidade como objeto de preocupação e intervenção do Poder Judiciário.

No tratamento do direito constitucional à saúde e diante do problema de como efetivá-lo, Juliana de Oliveira apresenta seu trabalho sob o título DIREITO À SAÚDE: JUDICIALIZAÇÃO DO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS AO SUS, colocando sob foco as políticas públicas envolvendo o direito à saúde e a sua judicialização, apresentando, para tanto, levantamento e análise dos dados do Conselho Nacional de Justiça obtidos em 2016, acrescentando a posição de suspensão da tramitação dos processos sobre o tema em decisão do Superior Tribunal de Justiça, proferida em 2017 .

Indicando a economia redacional de diversos dispositivos do Código de Processo Civil de 2015, o estudo de Bruna Berbieri Waquim, sob o título EMBARGANDO DE DECLARAÇÃO O NOVO CPC: ALGUNS QUESTIONAMENTOS PRÁTICOS, transita sobre questões polêmicas envolvendo a audiência de conciliação/mediação nas ações de família, aborda a figura do especialista prevista no art. 699, trata da intimação prevista no

parágrafo único do art. 932 (que regula a inadmissibilidade dos recursos e o prazo para a manifestação do recorrente) e aborda a decisão que analisa o pedido de efeito suspensivo à apelação.

O trabalho FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS: ANÁLISE DO ASPECTO HISTÓRICO E AS INOVAÇÕES ADVINDAS COM O CPC DE 2015, de Luis Augusto Bezerra Mattos, procura realizar um levantamento histórico envolvendo a fundamentação das decisões judiciais, para, num segundo momento, analisar a atuação do magistrado diante do ato de decidir, finalizando com o tratamento dado ao tema pelo novo Código de Processo Civil.

Com o estudo GRANDES PODERES, GRANDES RESPONSABILIDADES: A APLICAÇÃO DO ART. 139, IV DO CPC, Gabriel de Carvalho Pinto analisa as possibilidades atribuídas ao juiz para a adoção de medidas atípicas sub-rogatórias, indutivas, coercitivas e mandamentais na execução por quantia certa que tenha por objeto obrigação pecuniária.

Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres e Kadmo Silva Ribeiro demonstram a evolução do sistema processual, que, inicialmente estruturado na civil Law, permite o desenvolvimento de outras ferramentas para a vinculação das decisões judiciais e a garantia da efetividade e segurança processual, sob o título HISTORICIDADE DO DIREITO PROCESSUAL: UTILIZAÇÃO DOS PRECEDENTES JUDICIAIS.

Por meio do trabalho sob o título O JUDICIALISMO RADICAL NA DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO, Fabiana Coelho Simoes e Lorraine Rodrigues Campos Silva demonstram as divergências teóricas envolvendo a temática da inversão do ônus da prova no direito do consumidor e a distribuição dinâmica do ônus da prova no Direito Processual Civil e a necessidade de critérios democráticos para o afastamento de decisões subjetivas sobre o assunto.

Dias Andrade apresenta seu estudo com o título O JUIZ HÉRCULES NA APLICAÇÃO DO ARTIGO 523 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À EXECUÇÃO TRABALHISTA, por meio do qual trata da discussão sobre as lacunas no ordenamento trabalhista e o tratamento do conceito de casos difíceis, fundando-se no pensamento de Ronald Dworkin para embasar as reflexões acerca da aplicação do cumprimento de sentença previsto na legislação processual civil.

O LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL é estudo por Mariana Bisol Grangeiro e Camila Victorazzi Martta, em especial pela retirada da expressão “livremente” nos dispositivos do novo Código de Processo Civil quando do tema da valoração da prova e seus impactos na atividade judicial.

Francisca das Chagas Lemos finaliza a presente obra com o trabalho RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E DO AGENTE PÚBLICO POR DANOS. Criticando as práticas adotadas pela Administração Fazendária, aborda a responsabilidade civil do Estado para a reparação do dano causado a terceiros pelos agentes, destacando o conflito das orientações jurisprudenciais decorrentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Os Coordenadores do Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I registram, por fim, seus agradecimentos e cumprimentos a toda organização do XXVI Congresso Nacional do CONPEDI – São Luís – Maranhão, parabenizando os participantes pelo comprometimento e dedicação para com o estudo do Direito e sua efetividade.

Prof. Dr. Celso Hiroshi Iocohama – UNIPAR

Profa. Dra. Gisela Maria Bester – UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E DO AGENTE PÚBLICO POR DANOS.

RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATION AND OF THE PUBLIC AGENT FOR DAMAGES.

Francisca das Chagas Lemos ¹

Resumo

Algumas práticas adotadas pela Administração Fazendária caracterizam agressões à Constituição, pelo excesso com que são revestidas. A responsabilidade civil do Estado impõe a reparação de dano causado a terceiros por seus agentes pela Administração Pública, que regressivamente atingirá o servidor público. A posição do STF em admitir ação de perdas e danos unicamente contra a Administração Pública diverge daquela adotada pelo STJ, em que o particular poderá reclamar contra o servidor público, ou contra ambos. A conclusão demonstrará a assertividade da posição adotada pelo STJ em responsabilizar o agente público pelos danos causados aos particulares.

Palavras-chave: Agente público, Administração, Danos, Responsabilidade civil, Jurisprudência

Abstract/Resumen/Résumé

Some practices adopted by the Treasury Administration characterize aggressions to the Constitution, by the excess with which they are covered. The tort law of the State requires the repair of damage caused to third parties by its agents by the Public Administration, which will reach the public servant. The STF's position in admitting damages solely against the Public Administration differs from that adopted by the STJ, in which the individual may complain against the public servant, or against both. The conclusion will demonstrate the assertiveness of the position adopted by the STJ in holding public officials responsible for damages caused.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public agent, Administration, Damage, Tort law, Jurisprudence

¹ Graduada em Direito e em Ciências Contábeis Universidade de Fortaleza; Filosofia pela Universidade Estadual do Ceará. Mestranda em Direito Civil Centro Universitário 7 de setembro. Advogada integrante Martins e Lemos.

1 Introdução

A independência entre a esfera pública e a privada e a conseqüente separação das duas áreas emergiram como resultantes da garantia de liberdade individual, ideia cara ao Liberalismo, em oposição ao sistema de concentração do poder absoluto nas mãos do rei. O Direito Privado então se propunha a regular as relações estabelecidas entre particulares, enquanto o Direito Público destinava-se a normatizar tutelas de interesses gerais da sociedade.

Originário da implementação desse modelo de funcionamento da sociedade em que predominou a legalidade, apresentou-se como instrumento legítimo do Estado o poder de tributar, eliminando privilégios existentes e modificando profundamente suas relações com os particulares, histórico em que se contextualizou no Brasil a cobrança de tributos pelo Estado.

Modernamente, algumas práticas adotadas pela Administração Fazendária representando o Estado em suas relações com os particulares têm se mostrado como instrumentos de agressões aos direitos constitucionais, inobstante a existência de procedimentos específicos, legais e legítimos que possibilitam a cobrança pelo fisco de tributo que considera devido, situação em que são tidas como formas de sanções políticas, repudiadas pela doutrina e jurisprudência pelo caráter de excesso e abuso com que são revestidas.

Pode-se ilustrar essa assertiva com a apreensão de mercadorias destinada a coagir o particular a efetuar pagamento de tributo ou a negativa de fornecimento de certidão de regularidade fiscal ou ainda a desconsideração de atos e negócios particulares sem comprovação de existência de simulação. Tais atos atropelam institutos legais e os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois a Administração Tributária possui instrumentos legítimos para investigar a ocorrência de atos ilícitos.

Nesse sentido, a responsabilidade civil do Estado, diferentemente do que ocorre no Direito Privado, impõe à Administração Pública a reparação de dano causado a terceiro por seus agentes no desempenho de suas atividades, podendo decorrer de atos lícitos ou ilícitos.

A proteção legal do particular contra os excessos praticados pelo Estado é objeto de normas sobre o processo administrativo que tratam dessa proteção e do melhor cumprimento dos fins da Administração, bem como da responsabilidade civil do servidor público, que responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. Vincula-se ao seu dever de ressarcir prejuízos causados à Administração Pública ou a terceiros por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposos, decorrente de sua atuação.

O servidor legalmente investido em cargo público, caracterizado pelo conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional, deverá ressarcir danos

causados diretamente à Administração Pública ou à Fazenda em ação regressiva. Após um período em que admitiu a ação do particular diretamente contra o agente público, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento segundo o qual a reparação de danos deve ser pleiteada apenas contra o Estado, que depois, regressivamente, buscará o ressarcimento junto ao servidor público. Ocorre que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui precedente contrário ao do STF, sob o argumento de que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não blindou o servidor público contra a assunção de responsabilidade direta em ações de ressarcimento de danos causados aos particulares em face de sua atuação.

Para uma melhor compreensão do fenômeno em sua estrutura atual, além de revisitar as origens da responsabilidade do Estado de ressarcir danos causados a terceiros, faz-se importante buscar resposta à questão central: O agente público, no âmbito da Administração Tributária, poderá responder diretamente pelos danos causados ao particular, sem prejuízo de representação simultânea dirigida ao Estado?

Com o intuito de iluminar essa inquietação desenvolve-se esta pesquisa, que tem por objetivo analisar os fundamentos das decisões proferidas pelos tribunais superiores brasileiros que tratam da matéria, de modo a evidenciar a evolução do tema. A avaliação do entendimento predominante permitirá a crítica do modelo atual em forma de reflexão sobre o papel de cada personagem na relação tributária.

Deste modo, tanto o contribuinte manterá a regularidade fiscal decorrente de suas operações, pois do contrário sofrerá glosas, quanto o servidor público atenderá aos requisitos estabelecidos para sua atuação na função de fiscalização, respondendo diretamente pelo dano causado em caso de descumprimento desses requisitos.

Na disposição dos dados obtidos após a devida sistematização, inicia-se com uma breve abordagem da fundamentação constitucional, examinando-se os aspectos mais gerais da evolução da responsabilidade civil do Estado em cotejo com a doutrina brasileira que trata da matéria, confrontando-se, no que for cabível, os fundamentos utilizados na fundamentação dos julgados selecionados, para, ao final, chegar-se a uma conclusão.

2 Do Estado patrimonial para o Estado fiscal: a Administração Tributária e a atividade vinculada à lei

A submissão do Estado ao Direito, rompendo o ciclo histórico do Absolutismo, arrasta consigo uma nova configuração para o tributo, que passa a ser caracterizado por uma relação jurídica. O surgimento das ideias no período do Iluminismo do século XIX, enfocando direitos e liberdades individuais que restringiram o poder do Estado, assinala o período como

da passagem do Estado patrimonial para o Estado fiscal¹.

Se até então era prerrogativa da igreja e da nobreza, nesse período o tributo ergue-se à categoria exclusivamente estatal e a receita dele oriunda passa a ser vinculada ao custeio das despesas públicas, em face da autorização orçamentária fundada na legalidade. Surgem as relações entre Estado e particulares como área típica do Direito Público e um novo disciplinamento, na modernidade, voltado às ações de recolhimento de tributos por parte do Estado, o Direito Tributário.

O Direito Público tem sido apresentado historicamente como aquele em que o Estado é parte nas relações jurídicas e o Direito Privado como o que regula as relações entre particulares. Para Furtado (2010, p. 55), contudo, a separação já não ocorre de forma tão absoluta. “Quando se fala em modernidade – e hoje já se fala em pós-modernidade -, um dos primeiros aspectos que se apresenta é a impossibilidade de separação absoluta entre os dois ramos básicos do Direito, o Público e o Privado”. Com a maior interferência do Estado no âmbito privado é quase impossível indicar relação jurídica entre particulares que não sofre interferência do Estado.

Da mesma forma, o processo de interferência do Direito Privado no âmbito da Administração Pública se torna evidente, “[...] sendo comum o Estado se utilizar de institutos privados para tornar sua atuação mais efetiva” (FURTADO, 2010, p. 56).

Em âmbito prático, no Brasil foi editada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que “[...] estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

Veja-se que o legislador buscou normatizar a relação existente entre a Administração Pública e o particular, objetivando primordialmente a proteção dos direitos dos administrados no melhor cumprimento de seus fins.

Contudo, em se tratando de imposição tributária, assim determina o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) em seu artigo 142:

¹ Segundo Tôres (2003, p. 34-35), essa passagem do Estado patrimonial para o Estado fiscal apoia-se “[...] numa relação constitucional que pressupõe efetivo respeito do Estado aos direitos de liberdade e propriedade dos cidadãos. No Estado fiscal, o tributo passou a ser uma categoria exclusivamente estatal, com a supressão da fiscalidade periférica dos estamentos: da igreja e da nobreza, e tendo como finalidade formar a receita vinculada ao custeio das despesas públicas, pela autorização orçamentária consentida pela legalidade. Acrescentam-se limitações ao poder de tributar e eliminam-se imunidades e privilégios. Fundado na legalidade tendo como fundamento uma relação entre Estado e particulares, seu regramento passou a ser estudado como típica área do direito público, nos tempos de legalismos e normativismo, tomando de empréstimo do direito civil todo o tratamento sobre o conceito de relação jurídica e de obrigação”.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. (BRASIL, 1966).

O parágrafo único do mesmo dispositivo definiu que “a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional”.

A Administração Tributária, portanto, é plenamente vinculada à lei, que não confere discricionariedade ao agente público para atribuir juízos pessoais no intuito de complementar a norma e aplicá-la ao caso concreto, cabendo à Administração apenas aplicar o que é prescrito em lei.

3 Agressões aos direitos do particular: sanções políticas para fins de cobrança de tributos

Para a doutrina brasileira, no Direito Público as relações são caracterizadas pela marca da autoridade e de competência, no sentido de que o bem comum precisa ser atendido, prevalecendo a obrigação, enquanto no âmbito privado reina a permissão: “[...] Nas situações jurídicas de Direito Público o que comanda são as imposições de autoridade e de competência. As atuações se dão a partir desse comando, que se impõe, [...] pela necessidade de atendimento do bem comum [...]” (NERY; NERY JUNIOR, 2014, p. 343).

A relação fisco contribuinte, na qual as partes apresentam interesses opostos, é naturalmente conflituosa, palco de condutas abusivas, seja do contribuinte, seja da autoridade administrativa.

No âmbito dos princípios gerais da atividade econômica, o fato de a existência do tributo constituir imposição do princípio constitucional da propriedade privada concorre para que o exercício do poder de tributar do Estado seja alvo de limitações, entendimento professado por Machado (2009) em suas próprias palavras, transcritas a seguir:

A garantia constitucional do princípio da propriedade privada impõe a existência de tributo, mas impõe também limitações ao exercício do poder de tributar. Assim é que, além das limitações constitucionais ao poder de tributar, já de todos conhecidas, expressamente estabelecidas no texto da Constituição, podem ser enunciadas outras limitações, que neste se encontram implícitas. Entre estas, a garantia de que as autoridades da Administração Tributária não podem interferir na gestão das empresas, determinando o que estas podem e o que não podem fazer; o que é necessário e o que não é, para influir, com tais interferências, na formação de relações tributárias. (p. 134-135).

Como se observa, a Administração não pode interferir na gestão da empresa em face do princípio da propriedade privada, da mesma forma que não pode impedir a prática de

procedimentos legais pelo particular com o objetivo de redução da carga tributária a que está submetido na forma da lei.

A abusividade oriunda da autoridade administrativa vem se manifestando sistematicamente por meio de práticas que extrapolam o exercício do poder de tributar, configurando violações aos direitos constitucionais dos contribuintes, que buscam reparação na instância jurisdicional.

Após inúmeras discussões, o Poder Judiciário acabou por estabelecer o entendimento de que algumas situações, quando produzidas pela autoridade administrativa, são consideradas sanções políticas, não permitidas, portanto, como se observa a partir do teor da Súmula nº 70, do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo a qual “É inadmissível a interdição do estabelecimento como meio coercitivo para a cobrança de tributo” (BRASIL, 1963), e da Súmula nº 323, também do STF, que considera “[...] inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos” (BRASIL, 1963).

Por seu turno, o Projeto de Lei Complementar nº 38, de 4 de abril de 2007 (BRASIL, 2007)², que tramita na Câmara dos Deputados desde então, estabelece normas gerais em matéria de direitos, deveres e garantias aplicáveis à relação entre contribuintes e Administração Fazendária, determinando, entre outras diretrizes, que haverá, solidariamente com o credor fiscal, responsabilizações patrimoniais, pessoais e funcionais do agente e/ou funcionário público da Administração Direta e Indireta por dano patrimonial ao contribuinte.

Ao analisar as agressões aos direitos fundamentais do contribuinte, Machado (2009) discorreu sobre práticas consideradas arbitrarias³ por parte da Administração Tributária, em situações em que a Fazenda Pública exorbita o poder de cobrar tributos, em desrespeito aos direitos fundamentais do contribuinte, tais como interdição do estabelecimento, apreensão de mercadorias, imposição de regime especial de tributação, entre outras.

A apreensão por parte do fisco de mercadorias em trânsito, sob as alegativas as mais diversas, caracteriza-se como meio coercitivo para pagamento de tributos. Se a situação fática

² “Art. 19. São direitos do contribuinte: [...] § 1º Haverá, solidariamente com o credor fiscal, responsabilizações patrimoniais, pessoais e funcionais do agente e/ou funcionário público da Administração Direta e Indireta, contra o qual for comprovado ter causado contra o contribuinte dano patrimonial (perdas e danos e/ou lucros cessantes e/ou dano moral) decorrente de ação que seja, pelo Poder Judiciário, considerada ilegal, arbitrária ou que represente excesso no exercício da função pública, apenando-se com indenização mais elevada e caracterização de falta grave se o ato do agente e/ou funcionário for contrário à decisão judicial válida (temporária ou definitiva) ou que seja contrário a repetidas decisões judiciais transitadas em julgado que considerarem o ato e/ou ação ilegal e contrária à lei.” (BRASIL, 2007).

³ “Em Direito Tributário a expressão sanções políticas corresponde a restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento de tributo, tais como a interdição do estabelecimento, a apreensão de mercadorias, o regime especial de fiscalização, entre outras. [...]” (MACHADO, 2009, p. 100).

indicar a regularidade e a comprovação da posse do proprietário das mercadorias, a apreensão não se justificará, representando sanção política, conforme entendimento pacificado do STF.

Outro exemplo muito utilizado pela Administração Tributária considerado como afronta ao direito do particular em face de suas obrigações tributárias é a negativa de fornecimento de certidões de regularidade fiscal, constatada a inadimplência do contribuinte em questões relacionadas a obrigações acessórias ou erros de informações. O fato inviabiliza o particular de manter suas atividades comerciais, em especial quando seu negócio tem como destinatário algum ente público, para o qual ou presta serviços, ou vende mercadorias⁴.

4 Da conduta do servidor público em situação na qual haja lesão ao particular

A responsabilidade civil do Estado, diferentemente do que ocorre no Direito Privado, é aquela que impõe à Fazenda Pública a reparação de dano causado a terceiro por seus agentes no desempenho de suas atividades, podendo decorrer de atos lícitos ou ilícitos.

A responsabilidade civil do servidor público encontra-se bem definida na Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990)⁵, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, no âmbito do qual o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, responsabilidade vinculada ao dever de ressarcir prejuízos causados à Administração ou a terceiros por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, de sua lavra.

De acordo com a lei o servidor deverá ressarcir danos causados diretamente à Administração Pública ou perante a Fazenda em ação regressiva⁶. O servidor público,

⁴ Machado (2009) esclarece os modos pelos quais a Fazenda Pública utiliza meios coercitivos para cobrança de tributos, baseando-se em motivações que abrangem desde o simples erro no preenchimento de documentos: “É frequente a apreensão de mercadorias acompanhadas de nota fiscal na qual existe algum elemento com o qual a fiscalização não concorda. Questionamentos a respeito de elementos como o preço das mercadorias, a indicação de que a operação é isenta do imposto, o modelo da nota fiscal, são razões alegadas pela fiscalização para justificar a apreensão de mercadorias; razões inteiramente incapazes de justificar a apreensão, pois não implicam falta de idoneidade do documento.” (MACHADO, 2009, p. 107).

⁵ “Das Responsabilidades 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.” (BRASIL, 1990).

⁶ As regras da Lei nº 8.112/90 estabelecem as duas hipóteses em que o servidor poderá ser chamado a ressarcir prejuízos: “Na hipótese de se tratar de dano causado à Administração Pública, prevê o art. 46 da Lei 8.112/90 que o ressarcimento será efetuado mediante desconto no contracheque do servidor, observadas as condições definidas em lei. [...] No caso de se tratar de dano que o servidor tenha causado a terceiro, o art. 122, §2º da Lei nº 8.112/90, dispõe que o servidor responderá ‘perante a Fazenda Pública, em ação regressiva’. Nesta hipótese, o terceiro prejudicado deverá propor ação contra a ‘pessoa de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público’, conforme determina a Constituição Federal, art. 37 §6º, e não contra o servidor” (FURTADO, 2010, p. 1010).

conforme definição legal⁷, é a pessoa legalmente investida em cargo público, assim designado o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional.

Em 1965 foi publicada a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro (BRASIL, 1965), que regulou o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal⁸ nos casos de abuso de autoridade, assim considerada quem exerce cargo, emprego ou função pública⁹, sujeitando o autor do abuso à sanção administrativa civil e penal. O diploma prevê a representação simultânea dirigida à autoridade administrativa, possibilitando a promoção, pela vítima, da responsabilização civil ou penal da autoridade culpada.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) analisou a questão da responsabilidade objetiva oriunda de conduta estatal que resulte em lesão ao particular no Recurso Especial nº 976.730/RS (BRASIL, 2008)¹⁰, consignando a necessidade de três elementos para caracterizar a responsabilidade objetiva - o fato administrativo, a ocorrência de dano e o nexo causal -, cabendo ao lesado apenas demonstrar que o prejuízo sofrido adveio da conduta estatal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, inscreve a regra segundo a qual “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.”. Importa, nesta pesquisa, para fins de contextualização desse direito, avaliar o histórico das Constituições brasileiras sobre a matéria.

5 Constituições brasileiras: histórico da responsabilidade da Administração Pública

⁷ “Lei nº 8.112/90: [...] Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público. Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.” (BRASIL, 1990).

⁸ “Lei nº 4.898/65 [...] Art. 9º Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.” (BRASIL, 1965).

⁹ “Lei nº 4.898/65 [...] Art. 5º Considera-se autoridade, para os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração. Art. 6º O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.” (BRASIL, 1965).

¹⁰ “[...] 7. A marca característica da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa do agente ou do serviço. O fator culpa, então, fica desconsiderado como pressuposto da responsabilidade objetiva (...)” *[sic]*, sendo certo que a caracterização da responsabilidade objetiva requer, apenas, a ocorrência de três pressupostos: a) fato administrativo: assim considerado qualquer forma de conduta comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público; b) ocorrência de dano: tendo em vista que a responsabilidade civil reclama a ocorrência de dano decorrente de ato estatal, *latu sensu*; c) nexo causal: também denominado nexo de causalidade entre o fato administrativo e o dano, conseqüentemente, incumbe ao lesado, apenas, demonstrar que o prejuízo sofrido adveio da conduta estatal, sendo despidendo tecer considerações sobre o dolo ou a culpa [...]” (BRASIL, 2008).

O estudo da evolução histórica da responsabilidade quando o causador do dano for pessoa de Direito Público ou de Direito Privado prestadora de serviço público, regida pelo Direito Administrativo, foi descrita por Furtado (2010, p. 1034), que destaca três fases importantes: “1. Irresponsabilidade civil do Estado; 2. Responsabilidade civil do Estado a partir da aplicação das normas do direito privado; 3. Responsabilidade civil do Estado a partir da aplicação das normas do Direito Público.”.

Nesse contexto, a primeira fase é representada pela falta de responsabilidade do Estado pelos danos ao particular, que recai diretamente sobre o funcionário (a partir de disposição de Lei Complementar), e está bem caracterizada na Constituição brasileira de 25 de março de 1824, chamada “Constituição Política do Imperio do Brazil”, em seu artigo 156: “Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsaveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.” (BRASIL, 1824).

A doutrina vincula essa fase em que ocorria a irresponsabilidade civil do Estado à existência das monarquias absolutistas, em que o Estado não era chamado a ressarcir prejuízos que seus agentes causassem a terceiros¹¹. A fase monárquica do Brasil coincide com a chegada de D. João VI, em 1808, e consequente instalação no Rio de Janeiro, e a elevação, em 1815, da então colônia à categoria de “Reino Unido” a Portugal.

Na sequência, em 1822, ocorreu a proclamação da Independência, da qual surgiu o Estado brasileiro ainda na forma de governo imperial, perdurando até 1889¹². Após a Constituição Federal brasileira de 1824, veio a pública a de 1934, e no interregno entre as duas Cartas o mundo sofreu grandes modificações culturais, refletidas nas relações sociais e jurídicas.

O Brasil é palco de lutas entre as ideias liberais e o ideal federalista, nas quais se debatiam a realidade do poder local, resquício da colônia e a ideia descentralizadora, a exemplo da ideia republicana despontada na política do Império. “Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o império, provocando rebeliões

¹¹“A primeira fase, correspondente à *irresponsabilidade civil do Estado*, é facilmente identificada nas monarquias absolutistas [...] [e nela vigorava] A concepção de que o Estado não deveria ser chamado a ressarcir prejuízos que seus agentes causassem a terceiros [...]” (FURTADO, 2010, p. 1034).

¹²Essa organização do poder não teve efetiva atuação além dos limites do Rio de Janeiro: “Pouca influência exerceu no interior do país, onde a fragmentação e diferenciação do poder real e efetivo perduravam, sedimentadas nos três séculos de vida colonial. Nem se poderia mudar, da noite para o dia, essa relação de poder que estava em consonância com a realidade existente, que apresentava um povo disseminado por um amplíssimo território, [...]” (SILVA, 2004, p. 73).

como as ‘Balaiadas’, as ‘Cabanadas’, as ‘Sabinadas’, a ‘República de Piratini.’” (SILVA, 2004, p. 77).

O cenário foi propício à busca de alternativas e de ideias novas, por parte de pensadores brasileiros, para compor uma legislação mais adequada à realidade local, destacando-se as ideias propagadas pela chamada “Escola de Recife”, formada por um grupo de juristas brasileiros que possuíam contato com outras culturas. Descortinavam-se as influências da efervescente Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX.

No âmbito específico da responsabilidade civil, a importância das revoluções culturais, em especial da Revolução Industrial¹³, se fez sentir de forma mais efetiva com a introdução de novos elementos que afetaram a Responsabilidade Civil. Nas palavras de Carrá:

Designa-se como nova Responsabilidade Civil aquela que nasce impelida pelos efeitos da Revolução Industrial. Nova porquanto promove a incorporação de institutos destinados a priorizar a pessoa da vítima e a reparação dos danos sofridos, inclusive ampliando a esfera de legitimados passivos por meio de regras de solidariedade. Define-a em termos fundamentais, portanto, a procura pelo ressarcimento dos danos, mais do que a análise das condições pessoais do autor do fato, que caracterizava a responsabilidade oitocentista contra a qual ela reage. (CARRÁ 2015, p. 17).

A Carta de 1934 (BRASIL, 1934) surgiu após a Revolução de 1930, que findou a Primeira República. Para Silva (2004, p. 81), “o desenvolvimento da economia já propiciava condições para o desmonte do coronelismo, ou quando nada, o seu enfraquecimento. Subindo Getúlio ao poder, como líder civil da Revolução, inclina-se para a questão social”.

A questão da responsabilidade por prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de cargo público, nos termos da Constituição da República de 1934, foi atribuída aos funcionários públicos, solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, da seguinte forma:

Art. 171 - 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.

§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

§ 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado. (BRASIL, 1934).

¹³Destaca-se a importância da Revolução Industrial e sua repercussão na responsabilidade civil na doutrina brasileira: “A revolução industrial iniciada na Inglaterra deu nova cara ao planeta. Nem de longe é possível pensar em um mundo sem o conforto atual, mas, igualmente, nunca se esteve em um mundo submetido a tantos riscos. A revolução industrial também afetou o Direito. Seu impacto alcançou muitos ramos jurídicos, mas na Responsabilidade Civil, mercê dos acidentes que engendrou, eles foram particularmente sensíveis.” (CARRÁ, 2015, p. 16).

A superação da fase da irresponsabilidade civil do Estado decorreu da adoção das teorias civilistas inicialmente pelo Código Civil francês, que introduziu a noção de ressarcimento de danos causados por aquele que por ação ou omissão, negligência, imperícia, imprudência ou dolo cause prejuízo a terceiro¹⁴.

Ao tratar da irresponsabilidade patrimonial pelos atos judiciais derivados de erros na função jurisdicional, Siqueira (2001) registrou que a evolução da matéria ocorreu de forma lenta, com a responsabilidade somente sendo aceita na segunda metade do século XIX¹⁵.

Como decorrência da sujeição do Estado à legislação civil, assiste-se à expansão do instituto da responsabilidade civil¹⁶.

A Constituição brasileira de 1946 (BRASIL, 1946) veio a público no movimento da redemocratização do País, após o término da Segunda Guerra Mundial, ocasião na qual se evidenciava no mundo pós-guerra extraordinária recomposição dos princípios constitucionais, “[...] com reformulação de constituições existentes ou promulgação de outras (Itália, França, Alemanha, Iugoslávia, Polônia e tantas outras), que influenciaram a reconstitucionalização do Brasil” (SILVA, 2004, p. 83-84).

Observa-se, na Constituição brasileira de 1946, importante modificação quanto à adoção da responsabilidade civil objetiva do Estado ao lhe atribuir o dever de responder pelos danos que os seus funcionários causarem a terceiros: “Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.” (BRASIL, 1946).

¹⁴“Na fase civilista, foi relevante a distinção dos atos administrativos em atos de império e atos de gestão. A partir dessa divisão, foi possível responsabilizar o Estado pelos prejuízos sofridos pelos particulares em razão de atividades estatais desenvolvidas por meio dos atos que não importassem em atribuir ao poder público a condição de superioridade em face dos particulares.” (FURTADO, 2010, p. 1035).

¹⁵“A evolução da matéria, conforme relatos anteriores, ocorreu de forma lenta. A responsabilidade estatal só foi aceita pela doutrina e pela jurisprudência a partir da segunda metade do século XIX, existindo países que ainda praticam a responsabilidade da Administração com ressalva, como a Inglaterra, que só reconheceu esse dever do Estado em 1947, por intermédio do *Crown Proceeding Act*, embora ainda não admita a responsabilidade do Estado por atos ou omissões praticados por certos agentes, como, por exemplo, os que desempenham a função jurisdicional, podendo existir no máximo a responsabilização pessoal.” (SIQUEIRA, 2001, p. 113).

¹⁶“A sujeição do Estado à legislação civil não se deu, todavia, de forma pronta. Não obstante o Código Civil de Napoleão estivesse em vigência desde 1803, somente em 1873 o Tribunal de Conflitos francês, ao enfrentar o famoso arresto Blanco, reconheceu a responsabilidade civil do Estado e atribuiu competência ao sistema de contencioso administrativo (tribunal administrativo), e não às vias judiciais comuns, para examinar petições formuladas por particulares que reclamassem indenização contra o Estado. No caso Blanco, o pai da menina Agnès Blanco, atropelada por carruagem pertencente a uma empresa estatal, a Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, pleiteou indenização contra o Estado sob o fundamento de que todos devem ser responsabilizados pelos prejuízos que seus agentes causem a terceiros. O Tribunal de Conflitos francês enfrentou não apenas a questão da competência para apreciar a matéria, mas igualmente adentrou ao mérito da discussão e estabeleceu que, não obstante não seja absoluta, a responsabilidade civil do Estado deveria ser admitida.” (FURTADO, 2010, p. 1035).

Desse modo, o dever do Estado de ressarcir prejuízos passou a ser objeto de tratamento no próprio texto constitucional, no qual “a publicização das regras relativas à responsabilidade civil do Estado importou na superação da responsabilidade civil subjetiva e na adoção da responsabilidade civil objetiva do Estado”¹⁷ (FURTADO, 2010, p. 1036).

Em longo capítulo da história do Brasil, iniciado em 1º de abril de 1964, foi instituída a ditadura militar, sob cuja égide foi promulgada a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e sua Emenda nº 1, de 1969 (BRASIL, 1969), considerada pela doutrina mais autoritária que as anteriores, com exceção da de 1937, no tocante à autonomia individual, que foi reduzida, favorecendo a suspensão de direitos e garantias constitucionais (SILVA, 2004).

No que toca à matéria tratada, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ao editar a Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, adotou texto idêntico ao de 1946: “Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.” (BRASIL, 1969).

Após longo período em que foi estabelecida a ditadura militar no Brasil, iniciou-se um movimento popular pela normalização democrática¹⁸ em prol da eleição direta para Presidente da República.

Restabelecida a normalidade democrática, foi publicada a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), atualmente vigente no País. A responsabilidade civil do Estado¹⁹, contudo, foi mantida com o mesmo intuito da anterior, de que o Estado responderá pelo dano causado por seus agentes a terceiros, assegurando-lhe o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

6 Sobre a responsabilidade do agente público por danos ocasionados ao contribuinte: doutrina e jurisprudência

O histórico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que trata da

¹⁷“Não deve ser buscada a identificação ou correlação direta entre responsabilidade objetiva e Direito Público, no sentido de que a adoção da primeira somente é possível com a apropriação do tema pela Constituição Federal. No âmbito do Direito Civil não é estranha a adoção da responsabilidade objetiva. O Código Civil, de 2002, por exemplo, adota a responsabilidade civil objetiva em seu art. 938, que estabelece que ‘aquele que habitar prédio, ou parte dele, responde pelo dano proveniente das coisas que dele caírem ou forem lançadas em lugar indevido.’” (FURTADO, 2010, p. 1036).

¹⁸“[...] no início de 1984, as multidões acorreram entusiásticas e ordeiras aos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento da nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional” (SILVA, 2004, p. 88).

¹⁹“Art. 37. [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL, 1988).

responsabilização do agente público por danos causados a terceiros, considerando as duas últimas Constituições brasileiras (1967/69 e 1988), revela interessante abordagem na seleção das premissas que fundamentaram as decisões proferidas sobre a matéria.

Assim, registrou-se, no ano de 1983, julgamento da Segunda Turma do STF (BRASIL, 1983)²⁰, referindo-se à Constituição de 1967/69, reconhecendo o direito da vítima de dano decorrente de ato do servidor público de propor ação diretamente contra o agente causador do dano.

No mesmo sentido, no ano de 1985, a Primeira Turma do STF (BRASIL, 1985)²¹ julgou, em sede de Recurso Extraordinário, ação ordinária de reparação de dano decorrente da publicação de apontamento, por tabelião de cartório de protesto de títulos, para protesto cambial de nota promissória já paga. No voto do relator (fls. 664) ficou assentado que a constituição deve “[...] garantir o direito de uma ação, em que a prova de culpa é dispensável e o pagamento assegurado pelas forças do erário, não priva o lesado da opção de agir diretamente contra o funcionário, culpado e solvável, [...]”.

No ano de 1980, anterior ao julgamento pelas duas turmas do STF, o seu Tribunal Pleno (Primeira e Segunda Turmas) julgou a matéria, deliberando sobre a possibilidade de litisconsórcio facultativo no caso em que o lesado mover ação contra o ente público e o causador do dano²².

Sobre o direcionamento do STF, a doutrina²³ enfocou o aspecto de que a responsabilização do agente público contribui para o rompimento de ciclo vicioso iniciado com o comportamento ilegal desses servidores, resultando na intensificação do arbítrio.

²⁰“STF. Recurso Extraordinário nº 99.214. Ementa: Responsabilidade civil. Exegese do artigo 107 da Constituição Federal. Ação Direta contra o servidor público com base no artigo 159 do Código Civil. O Artigo 107 da Constituição Federal não impede que a vítima de dano decorrente de ato de servidor público – como o serventuário da justiça, ainda que de serventia não oficializada – proponha contra este ação direta, com fundamento no artigo 159 do Código Civil. Recurso Extraordinário conhecido, mas não provido.” (BRASIL, 1983).

²¹“STF. Recurso Extraordinário nº 105.157. Ementa: Dano, puramente moral, indenizável. Direito de opção, pelo lesado, entre a ação contra o Estado e a ação direta, proposta ao servidor (Constituição art. 167). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário de que não se conhece.” (BRASIL, 1985).

²²“STF. Recurso Extraordinário nº 90.071. Ementa: Responsabilidade civil das pessoas de direito público – Ação de indenização movida contra o ente público e o funcionário causador do dano – possibilidade. O fato de a Constituição Federal prever direito regressivo às pessoas jurídicas de direito privado contra o funcionário responsável pelo dano não impede que este último seja acionado conjuntamente com aquelas, vez que a hipótese configura típico litisconsórcio facultativo – voto vencido. Recurso Extraordinário conhecido e provido.” (BRASIL, 1980).

²³“A responsabilização pessoal do agente público é proposta como uma contribuição para o rompimento de um ciclo vicioso que se inicia com as atitudes ilegais e arbitrarias dos agentes públicos, causando danos aos contribuintes, que reagem buscando formas igualmente ilegais para evitar tais cobranças, e essa atitude leva à intensificação do arbítrio e ilegalidades fiscais, fechando o círculo.” (OLIVEIRA, 2014, p. 143).

Machado (2011) observou que na relação tributária ainda parece imperar apenas o poder do Estado, sinalizando que essa visão instiga o agente público a continuar praticando atos arbitrários, com significativos danos para o contribuinte, que por medo ou desconhecimento não tem buscado sua reparação.

No ano de 2006, contudo, a jurisprudência do STF sofreu significativa modificação por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 327.904/SP (BRASIL, 2006)²⁴, na Primeira Turma, já sob a égide da Constituição Federal atual. O caso referia-se à ação indenizatória para reparação de prejuízos financeiros sofridos pela associação de caridade Santa Casa de Misericórdia de Assis, que buscou ressarcimento junto à pessoa física do ex-prefeito do Município de Assis/SP, em face da edição de um Decreto de intervenção, fato que justificou o pedido de ressarcimento de perdas e danos. Em seu voto o relator registrou que “somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros” (fls. 459).

O fundamento utilizado no julgamento do STF tem como base a tese da “dupla garantia”²⁵, explicitada no voto. O fato é que a jurisprudência da Primeira Turma do STF, sob a égide da Carta Federal de 1988 (BRASIL, 1988), professa entendimento no sentido de que a ação somente poderá ser direcionada contra o Estado, e não contra o servidor público.

A recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria diverge da emanada do STF. A questão da responsabilidade da Administração e do agente público por danos causados a particulares foi tratada no Recurso Especial nº 1.325.862/PR²⁶, julgado em

²⁴“STF. Recurso Extraordinário nº 327.904/SP. Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (BRASIL, 2006).

²⁵“[...] uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente, perante a pessoa jurídica e cujo quadro funcional se vincular”. (BRASIL, 2006, f. 461).

²⁶“STJ. Recurso Especial nº 1.325.862/PR. Ementa: Responsabilidade civil. Sentença publicada erroneamente. Condenação do Estado a multa por litigância de má-fé. Informação equivocada. Ação indenizatória ajuizada em face da serventúria. Legitimidade passiva. Dano moral. Procurador do Estado. Inexistência. Mero

2013, que deliberou a favor do particular a possibilidade de ajuizar ação diretamente contra o servidor público causador do dano, contra o Estado ou contra ambos, se assim o desejar. A avaliação de contra quem deverá ser intentada a ação cabe ao particular (BRASIL, 2013).

O julgamento tratou de ação de indenização ajuizada por um procurador do Estado por danos morais em face da escrivã da 1ª Vara de Fazenda Pública de Curitiba²⁷. Efetuou detalhada análise do ponto que divide a jurisprudência brasileira, a possibilidade de o lesado ajuizar a ação diretamente contra o agente público causador do dano, sem a participação do Estado. Aduziu que a jurisprudência do STF sempre foi linear em admitir a ação direta do lesado em face do servidor público, tal como no julgamento do Recurso Extraordinário nº 105.157 (BRASIL, 1985), que por sua vez teve fundamentos no RE nº 99.214, RE nº 77.169 e RE nº 90.071, todos admitindo a possibilidade de o lesado ajuizar a ação diretamente contra o agente público causador do dano²⁸.

Um dos fundamentos utilizados no julgamento do Recurso Especial nº 1.325.862/PR (BRASIL, 2013) focou o argumento de que a situação fática analisada no precedente do STF (RE nº 327.904) foi peculiar e pretendia a responsabilidade civil de um prefeito, ou seja, de um agente político, distanciando a discussão do núcleo da responsabilidade civil do agente público²⁹. Destacou ainda que o fundamento da decisão foi apoiado no AI nº 167.659 (Segunda Turma do STF, julgado em 18/06/96, Min. Carlos Velloso), no qual o próprio

dissabor. Aplicação, ademais, do princípio do *duty to mitigate the loss*. Boa-fé objetiva. Dever de mitigar o próprio dano. [...] 2. Assim, há de se franquear ao particular a possibilidade de ajuizar a ação diretamente contra o servidor, suposto causador do dano, contra o Estado ou contra ambos, se assim desejar. A avaliação quanto ao ajuizamento da ação contra o servidor público ou contra o Estado deve ser decisão do suposto lesado. Se, por um lado, o particular abre mão do sistema de responsabilidade objetiva do Estado, por outro também não se sujeita ao regime de precatórios. Doutrina e precedentes do STF e do STJ. [...]” (BRASIL, 2013).

²⁷“STJ. Recurso Especial nº 1.325.862/PR [...] o art. 37, § 6º, da CF/1988 prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica que, em princípio, é mais solvente que o servidor, independentemente de demonstração de culpa do agente público. Vale dizer, a Constituição, nesse particular, simplesmente impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo; não prevê, porém, uma demanda de curso forçado em face da Administração Pública quando o particular livremente dispõe do bônus contraposto. Tampouco confere ao agente público imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, aliás, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de outra forma, em regresso, perante a Administração” (BRASIL, 2013).

²⁸“STJ. Recurso Especial nº 1.325.862/PR. [...] o fato de a Constituição garantir o direito de uma ação, em que a prova de culpa é dispensável e o pagamento assegurado pelas forças do erário, não priva o lesado da opção de agir diretamente contra o funcionário, culpado e solvável; [...]. Ao servidor público, nenhum interesse legítimo lhe atinge, pois estaria sujeito de outro modo, a suportar ação regressiva, faculdade do Estado, indisponível pelo administrador; [...] Reputar sucessivo e obrigatório o regresso, seria instituir uma sinuosidade incompatível com o princípio da economia processual” (BRASIL, 2013).

²⁹À idêntica conclusão chegou Machado, para quem “O Supremo Tribunal Federal não alterou propriamente a sua jurisprudência. Apenas deixou de fazer explicitamente a distinção entre agente administrativo e agente político. Nos casos em que admitiu a possibilidade de ação do prejudicado diretamente contra o agente público tratava-se de agente administrativo. Já nos casos em que negou tal possibilidade, afirmando que a responsabilidade do agente público é apenas perante a Administração a que serve, tratava-se de agente político.” (MACHADO, 2011, p. 482).

Estado foi demandado e pretendeu o redirecionamento da ação ao agente público, ocasião em que se firmou que o Estado responde objetivamente³⁰.

No voto da Ministra Maria Isabel Gallotti, no mesmo REsp nº 1.325.862/PR (BRASIL, 2013), ficou consignado o destaque “[...] da parte destinada a desfazer esse equívoco de que não possa ser ajuizada a ação diretamente contra servidor público responsável pelo ato”.

Constatou-se que o sistema de responsabilidade civil do Estado na CF de 1967/69 era rigorosamente o mesmo do atual, correspondendo ao artigo 37, § 6º, da CF/88 (BRASIL, 1988), e que o precedente isolado de 2006 do STF (RE nº 327.904) não é do Plenário (Primeira Turma), não constituindo decisão definitiva do Supremo afastar a legitimidade passiva do agente público para responder diretamente pelos danos causados a particular no exercício da função típica.

7 Conclusão

A questão da responsabilidade pessoal do agente público por danos causados ao contribuinte é tema que não encontra solução simples, produtor de polêmica na jurisprudência e doutrina brasileira.

A jurisprudência produzida pelo Supremo Tribunal Federal em matéria julgada sob a égide da Constituição Federal de 1967/69 encontrava-se pacificada no sentido da possibilidade do particular que sofreu o dano buscar a reparação diretamente do agente que causou o dano, ou, de forma concomitante, dele e do Estado.

Na vigência da Constituição Federal de 1988, inobstante o texto constituir-se na sua essência do mesmo teor do texto da Constituição de 1967 e do de sua Emenda nº 1/69, houve radical mudança de entendimento por parte do Supremo Tribunal Federal em sua Primeira Turma, que passou a não mais admitir a ação do particular diretamente contra o servidor público causador do dano, tão somente contra a Administração Pública, que regressivamente atingiria o causador.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça apresenta o entendimento anteriormente adotado pelo STF sobre a matéria, admitindo que o particular que sofreu o dano ingresse com ação de perdas e danos diretamente contra o servidor público, ou contra o servidor e o Estado, se desejar o trâmite concomitante.

³⁰Outro importante argumento aduzido pelo Relator do Recurso Especial nº 1.325.862/PR foi o de que quando a CF/88 pretendeu “blindar” os agentes públicos o fez explicitamente, de forma restritiva, como ao lhes conceder imunidade parlamentar por opiniões, palavras e votos (art. 53), além do que a possibilidade de ação direta do particular [contra o servidor público](#) não constitui novidade, conforme [Lei nº 4.898/65](#).

Parte da doutrina brasileira reconhece que na relação tributária ainda impera a relação de poder, situação que por si só instiga o agente público a determinadas práticas de atos arbitrários que produzem significativos danos para o contribuinte, que não tem buscado a reparação dos danos, em especial, diretamente do agente causador.

A matéria deverá ser resolvida de forma definitiva no STF, por se tratar de preceito constitucional, de competência daquele colegiado. A definição do STJ sobre a matéria, no entanto, apresenta robusta fundamentação, com diretrizes que apontam uma solução razoável ao permitir que o agente na Administração Tributária possa responder diretamente pelos danos causados ao particular, sem prejuízo de representação simultânea dirigida ao Estado.

A solução do STJ, na melhor interpretação da Constituição Federal de 1988, demonstra razoabilidade por enfrentar o aspecto do efeito moralizador que a responsabilização pessoal do agente induz, capaz por si de reduzir eventos que a simples diligência do cargo impõe, e que, se não conduzida corretamente, poderá causar graves danos ao particular. A diretriz do STJ contempla a possibilidade de introdução de mais controles sobre a Administração, contribuindo para o rompimento de ciclos viciosos iniciados com atitudes ilegais dos agentes públicos, em que a responsabilização direta do causador de danos inibe a atuação irregular.

Assim, na visão do STJ (Recurso Especial nº 1.325.862/PR), o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 prevê para o administrado a garantia de buscar reparação diretamente do Estado, pessoa jurídica mais solvente que o servidor público, independentemente da culpa do agente, simplesmente impondo ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo, não conferindo, por conseguinte, ao servidor público a imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.325.862/PR. Relator(a): Min. Luís Felipe Salomão (1140). Órgão Julgador: T4 – Quarta Turma. Data do Julgamento: 05/09/2013. Data da Publicação/Fonte: **DJe** 10/12/2013. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1.325.862 &aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO](https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1.325.862&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 976.730/RS. Relator(a): Min. Francisco Falcão (1116). Relator(a) p/ Acórdão: Min. Luiz Fux (1122). Órgão Julgador: T1 – Primeira Turma. Data do Julgamento: 24/06/2008. Data da Publicação/Fonte: **DJe** 04/09/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=976730&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 327.904/SP. Relator(a): Min. Carlos Britto. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do Julgamento: 15/08/2006. Data da Publicação/Fonte: **DJ** DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RTJ VOL-00200-01 PP-00162 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+327904%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+327904%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axs7cnr>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 105.157/SP. Relator(a): Min. Octavio Gallotti. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do Julgamento: 20/09/1985. Data da Publicação/Fonte: **DJ** 18-10-1985 PP-18459 EMENT VOL-01396-03 PP-00659 RTJ VOL-00115-03 PP-01383. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+105157%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+105157%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ce25ml3>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 99.214/RJ. Relator(a): Min. Moreira Alves. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data do Julgamento: 22/03/1983. Data da Publicação/Fonte: **DJ** 20-05-1983 PP-17058 EMENT VOL-01295-03 PP-00609 RTJ VOL-00106-03 PP-01182. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE+99214%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ycj7kpyb>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 90.071/SC. Relator(a): Min. Cunha Peixoto. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data do Julgamento: 8/06/1980. Data da Publicação/Fonte: **DJ** 26-09-1980 PP-07426 EMENT VOL-01185-01 PP-00359 RTJ VOL-00096-01 PP-00237. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+90071%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+90071%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b6y4n77>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 38, de 4 de abril de 2007**. Estabelece normas gerais em matéria de direitos, deveres e garantias aplicáveis à relação entre contribuintes e administração fazendária e dá outras providências. 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347286>>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **DOU de 1.2.1999** (e retificado em 11.3.1999). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 29 mar. 2017.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **DOU de 19.4.1991**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 29 mar. 2017.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **DOU de**

27.10.1966 (retificado em 31.10.1966). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. **DOU de 13.12.1965**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13/12/1963. Fonte de Publicação: **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal** – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 56. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=70.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13/12/1963. Fonte de Publicação: **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal** – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 143. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=323.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. **Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil** a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **DOU de 16.7.1934** (Suplemento e republicado em 19.12.1935). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **DOU de 19.9.1946** (republicado em 25.9.1946 e 15.10.46). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **DOU de 24.1.1967**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **DOU de 20.10.1969** (retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969). Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU de 5.10.1988**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 mar. 2017.

CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. **Responsabilidade Civil sem Dano**: uma análise crítica. São Paulo: Atlas, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Direitos Fundamentais do Contribuinte e a Efetividade da Jurisdição**. São Paulo: Atlas, 2009.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JUNIOR, Nelson. **Instituições de Direito Civil**. Teoria Geral do Direito Privado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Volume I, Tomo I.

OLIVEIRA, Joyce Chagas de. **Responsabilidade Pessoal do Agente Público por danos ao contribuinte**. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Responsabilidade do Estado**: erro judicial praticado em ação cível. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

TÔRRES, Heleno. **Direito Tributário e Direito Privado**. Autonomia Privada, Simulação, Elusão Tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.