

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

DIREITO CIVIL CONSTITUCIONAL

ANDRÉ VIANA DA CRUZ

OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR

CLÁUDIA MANSANI QUEDA DE TOLEDO

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 Naspolini 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

D597

Direito civil constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: André Viana Da Cruz; Cláudia Mansani Queda De Toledo; Otavio Luiz Rodrigues Junior; – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-541-6

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. Civil. 3. Constituição. 4. Dano Moral. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO CIVIL CONSTITUCIONAL

Apresentação

Os artigos contidos na presente publicação foram anunciados no Grupo de Trabalho Direito Civil Constitucional, durante o XXVI Encontro Nacional do Conpedi, em São Luís, intitulado Direito, Democracia e Instituições no Sistema de Justiça, promovido em parceria com a Universidade Ceuma, no Maranhão. A coletânea de temas apresentados como comunicações científicas envolveu participações de vários Programas de Pós-Graduação em Direito representados por seus pesquisadores de mestrado e doutorado de todo o país e consolidam relevantes comunicações científicas a contribuir para a evolução doutrinária que entrelaça temas relativos ao direito civil e ao direito constitucional, em seus pontos de aproximação pertinentes. Os artigos foram selecionados por meio de dupla avaliação cega por pares e levaram ao encontro acadêmico de pós-graduação várias controvérsias e desafios que se iniciaram desde a análise crítica da teoria do reconhecimento e a democracia, perpassaram conteúdos sobre o neoconstitucionalismo e a função social do judiciário, o controle da convencionalidade, para alcançar os pronunciamentos científicos sobre institutos essencialmente do direito privado como a curatela e a pessoa com deficiência, a desconsideração da personalidade jurídica, a decadência, algumas dimensões dos direitos da personalidade, o estudo da boa-fé no sistema brasileiro e da responsabilidade civil, algumas noções do contrato advindas do direito romano na contemporaneidade, a abordagem da discussão sobre a responsabilidade pessoal do agente público, o estudo do instituto usucapião em face do bem hereditário e a função social da propriedade. Acrescidos de exposições sobre os conceitos de igualdade e de vulnerabilidade e a reparação de danos, assim como a atualidade necessária à compreensão a respeito do dano moral e da multipropriedade no direito civil brasileiro.

O número de artigos apresentados foi de 17, todos permeados de intensos debates, desde o enfrentamento da conformação da disciplina direito civil constitucional até a nítida abordagem de institutos do direito civil, com a participação desta coordenação que foi enriquecida pela maciça cooperação dos pesquisados presentes e de convidados e renomados professores que prestigiaram os trabalhos.

Os objetos sobre os quais se dialogou tem ampla abrangência na ciência do direito e demonstram a importância do encontro científico do CONPEDI. A leitura indicará a

preocupação com o entrelaçamento possível e científico entre os ramos do direito civil e constitucional a demonstrar a singular contribuição acadêmica concretizada no Grupo de Trabalho.

Registre-se por parte desta coordenação conjunta os agradecimentos pela participação dos pesquisadores.

Prof. Dr. Otávio Luiz Rodrigues Junior - USP

Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda De Toledo - ITE

Prof. Dr. André Viana Da Cruz - UFG

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.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM ATIVIDADE TRIBUTÁRIA: É POSSÍVEL RESPONSABILIZAR PESSOALMENTE O AGENTE PÚBLICO?

THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE IN TAX ACTIVITY: IS IT POSSIBLE TO PERSONALLY RESPONSIBLE THE PUBLIC AGENT?

**Paulo Marcelo Pinheiro Pasetti
Fernando Simões Dos Reis**

Resumo

Pela presente pesquisa objetivou-se apresentar “A responsabilidade civil do Estado em atividade tributária: é possível responsabilizar pessoalmente o agente público?”. A responsabilidade civil do ente estatal, estabelecida no artigo 37, § 6º, da CF/88, está assentada na teoria do risco administrativo. Será utilizado o artigo “Responsabilidade pessoal do agente público por danos ao contribuinte” de Hugo de Brito Machado como marco referencial para compreender se há necessidade de responsabilização pessoal do agente público pessoalmente pela conduta ilegal ou abusiva.

Palavras-chave: Responsabilidade civil, Estado, Agente público, Direito tributário

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aimed to present "The civil liability of the State in tax activity: it is possible to blame personally the public agent?". The civil liability of the state entity, established in article 37, paragraph 6, of CF/88, is seated in the theory of risk management. The article "Personal liability of the public agent for damages to the taxpayer" by Hugo de Brito Machado will be used as a reference framework to understand if there is a need for personal accountability of the public agent personally for the illegal or abusive conduct.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Responsibility civil, State, Public agent, Tax law

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como pretensão a discussão da responsabilidade civil do Estado e qual o entendimento atual quanto à responsabilização pessoal do agente tributário, a fim de se compreender como são aplicadas, e se há posição unânime na doutrina, legislação e jurisprudência.

A responsabilidade civil do Estado possui previsão constitucional no § 6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a responsabilidade civil objetiva da Administração, estribada na modalidade da Teoria do Risco Administrativo.

Inicialmente, será abordado o avanço histórico da responsabilidade civil do Estado no mundo ocidental, com o surgimento de suas teorias e legislações, cujo aprofundamento se faz necessário.

Em seguida, será abordada a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado no direito positivo brasileiro. Para, então, abordar-se a responsabilidade civil extracontratual em suas modalidades, fazendo-se um paralelo entre as teorias de responsabilidade subjetiva, baseada na culpa e/ou dolo, e a teoria objetiva, baseada no risco, à luz da Constituição Federal de 1988.

Será observado que a responsabilidade civil subjetiva tem como requisitos a conduta, o dano, o nexo de causalidade, assim como o dolo ou a culpa. Por sua vez, na responsabilidade objetiva não há que se falar em dolo ou culpa, caracterizando-se com a existência apenas dos outros três requisitos: a) dano material ou moral sofrido por alguém; b) uma ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado; e c) um nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal.

Considerando a questão proposta na presente pesquisa, observa-se a necessidade de analisar se existem disposições legais que fundamentam a responsabilidade civil pessoal do agente tributário e a quem cabe propor ação de responsabilização.

Assinala-se que o método de abordagem teórico da pesquisa será lógico-dedutivo, com o fim de analisar a interpretação da lei, da jurisprudência e da doutrina.

2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Foi Jean Domat (WIKIPEDIA, 2015), jurista francês, um dos responsáveis pelo movimento racionalista na França do século XVII, quem deu um impulso para a criação de um princípio genérico de responsabilidade civil (FACCHINI NETO, 2003, p. 156).

No século XVIII, com o surgimento de um sistema de direito positivado no mundo ocidental, o Estado, por ser soberano ao fazer Direito, estaria acima dos súditos. Portanto, seria uma contradição vir a ser considerado culpado e ter de indenizar o particular por um ato contrário ao Direito, denominado de Teoria da Irresponsabilidade Estatal, intitulada ainda como Teoria Feudal, Regalista ou Regaliana.

Nessa época, o Estado quase não intervinha nas relações entre os particulares, apenas para solucionar alguns conflitos privados. A concepção dessa teoria era de que o Rei ou Estado não erravam, mas atuavam no interesse de todos e, por isso, não poderiam vir a ser responsabilizados.

Sobressaem, à época do Absolutismo, os seguintes motes: “*the king can do no wrong*” na Inglaterra; “*le roi ne peut mal faire*”, na França.

Com o desenvolvimento do Estado de Direito, essa teoria da irresponsabilidade deixou de existir, como forma de submeter os governantes e todas as suas atividades à lei, sintetizado pelo brocardo do Direito anglo-saxão: “*rule of Law, not for man*” (ZOCKUN, 2006, p. 71).

José dos Santos Carvalho Filho acrescenta que essa teoria não preponderou por muito tempo, pois a ideia de que o Estado “[...] era o ente todo-poderoso foi substituída pelo Estado de Direito, segundo a qual deveriam ser a ele atribuídos os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 552).

A partir da Revolução Francesa e da promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu artigo 13,¹ inclui o princípio de igualdade diante dos encargos públicos, desencadeando uma ideia de princípio de responsabilidade.

Nessa senda, em meados do século XIX, a evolução da responsabilidade civil avançou com o Código Napoleônico, o qual trouxe como marco a fixação do elemento subjetivo como parte essencial da responsabilidade civil, sendo que o seu desenvolvimento teve guarida na preocupação com a pessoa humana (AGUIAR, 2007, p. 15). Sancionado que “[...] todo e qualquer fato do homem, que causa um dano a outrem, obriga o culpado a repará-lo” (art. 1382), restou aprovado o princípio da atipicidade da responsabilidade civil, por meio de cláusula geral de responsabilidade subjetiva (FACCHINI NETO, 2003, p. 156).

¹ “Artigo 13 – Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.” (DECLARAÇÃO... 1789).

Passou-se a discernir que o Estado se submetia a direitos e deveres igualmente como outras pessoas jurídicas, na medida em que causasse danos a terceiros, deveria indenizá-los (MONTEIRO FILHO, 2006, p. 42).

A partir de então, a doutrina passou a diferenciar atos de império de atos de gestão. O Estado não responderia por danos causados por atos de império; seria assim, um resíduo da teoria da irresponsabilidade, quando o Estado atuasse no exercício de sua soberania, em condição hierarquicamente superior aos demais.

Por sua vez, os atos de gestão eram aqueles que se relacionavam com os atos do direito comum, nominado de direito privado. Começou, então, a distinguir que o Estado atuava, também, em muitas situações semelhantes aos particulares e às pessoas jurídicas, daí a necessidade de vir a ser responsabilizado por danos causados a terceiros. Muito embora houvesse dificuldade em distinguir os atos de império dos atos de gestão do Estado, considerada pela doutrina como tormentosa essa diferenciação, deixou de ser visto como um ente supremo, acima do bem e do mal, que ditava o Direito e por nada respondia.

Evoluiu-se para a chamada teoria da culpa civil ou subjetiva do Estado, adotando-se uma regra básica do direito privado da época, qual seja, a responsabilização subjetiva. Passou-se a exigir da vítima, na ação de reparação de danos, provar a culpa (*lato sensu* – dolo ou culpa *stricto sensu* – negligência, imprudência e imperícia) de um determinado agente do Estado para, então, esse vir a ser responsabilizado pela atitude culposa daquele.

Ocorreu um avanço da responsabilidade civil do Estado na França no final do século XIX, desenvolvendo-se a Teoria da Culpa Administrativa ou Teoria da Culpa Anônima ou Culpa do Serviço. Passou a não mais se exigir a identificação do agente causador do dano, bastando comprovar o mau funcionamento do serviço. No entanto, caso fosse comprovada a culpa individual do funcionário do Estado, esse deveria ser responsabilizado; caso contrário, responderia o Estado.

O que era considerado é se havia ocorrido prestação correta ou incorreta do serviço público, sendo referência o caso Blanco,² proferido em 1º de fevereiro de 1873. Nesse caso paradigmático, o Tribunal de Conflitos francês decidiu que a controvérsia deveria ser decidida

² “A menina Agnes Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável pelos prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.” (DI PIETRO, 2008, p. 609).

pelo contencioso administrativo e não pela jurisdição comum, vez que se tratava examinar a responsabilidade decorrente de serviço público.

Assim, a culpa ou falta do serviço consistia (*faute du service*) quando o serviço não funcionava quando deveria (culpa *in ommitendo*), funcionava mal (culpa *in commitendo*) ou atrasado. Havendo uma dessas hipóteses, comportaria de se atribuir responsabilidade ao Estado independente de apreciação de culpa do agente.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) chama atenção que a responsabilidade por “falta de serviço”, falha do serviço ou culpa do serviço em hipótese alguma é modalidade de responsabilidade objetiva, mas subjetiva porque baseada em culpa (ou dolo). Entende que tal equívoco deu-se em razão de tradução imperfeita da palavra *faute*, que, em francês, significa culpa e não falta (ausência).

Adentrando-se na fase histórica chega-se à Teoria Objetiva, a qual se desenvolveu nas hipóteses decorrentes de atividades de risco. Há uma despersonalização da culpa proporcionada pelo anonimato do agente. Tendo como pressupostos apenas as hipóteses de prova do dano e do nexo de causalidade, com fundamento no princípio de igualdade dos ônus e encargos sociais, haja vista se a população reparte os benefícios de que o Estado promove, da mesma forma deverá dividir por todos os prejuízos causados pelo Estado.

A partir de então, a doutrina desenvolveu duas modalidades: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral, consideradas por muitos como sinônimos, na medida em que anuem que se trata de uma responsabilidade objetiva, pois implicam na averiguação de que o dano teve como causa o funcionamento, satisfatório ou não, de um serviço. Não se perquire se houve culpa do agente ou do próprio serviço, da mesma forma que não se cogita se houve um mau funcionamento da atividade administrativa.

A responsabilidade objetiva se intensificou diante da necessidade de proteção da vítima hipossuficiente em face do dano causado por agentes responsáveis de riscos, como meio capaz de garantir a dignidade da pessoa humana.

2.1 Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado no direito positivo brasileiro

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824 adotou a teoria da irresponsabilidade com relação ao Imperador, conforme artigo 99: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.” (BRASIL, 1824).

Raymundo Faoro leciona que “[...] entre o rei e o povo não houve pacto, discutido e concedido, mas a adesão ao líder e chefe, com o carisma sobreposto ao vínculo tradicional, legado pela dinastia de Bragança” (FAORO, 2012, p. 417).

Entretanto, a Constituição de 1824 concebia a responsabilidade do funcionário e empregado público, nos termos do artigo 179, XXIX:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos. (BRASIL, 1824).

Com a promulgação da República, a Constituição de 1891 não modificou o assunto, conforme disposto em seu artigo 82, mantendo a responsabilização dos funcionários públicos por omissões e abusos cometidos.

Até então, inexistia legislação constitucional estabelecendo a responsabilidade do Estado, somente a responsabilidade do funcionário por abuso ou mesmo omissão cometido no exercício de sua função. Todavia, havia leis ordinárias determinando a responsabilidade do Estado, o que foi recepcionado pela jurisprudência, como sendo solidária com a dos funcionários; exemplo disso quando houvesse danos verificados por estrada de ferro, pelos serviços de correio, por colocação de linhas telegráficas (DI PIETRO, 2008, p. 612).

O artigo 15³ do Código Civil de 1916 deu ensejo ao surgimento da responsabilidade do Estado como regra subjetiva, exigindo-se sua interpretação literal para identificação da culpa do agente.

Como bem disserta Carlos Edison Rêgo Monteiro Filho:

Em razão da expressão “civilmente” referida no mencionado artigo, os autores de direito administrativo costumam identificar a presente fase como a da *culpa civil*, como se toda noção de responsabilidade no direito civil estivesse calcada nessa noção liberal e individualista, da culpa (2006, p. 44).

Nesse diapasão, em face da redação imprecisa do referido dispositivo, autorizou que renomados doutrinadores advogassem, à época em que vigorava, a aplicabilidade da teoria da responsabilidade objetiva. Citam-se: Rui Barbosa, Amaro Cavalcante e os Ministros

³ “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 dever prescrito por lei, saldo o direito de regresso contra os causadores do dano.” (BRASIL, 1916).

Orizombo Nonato e Philadelpho Azevedo, do Supremo Tribunal Federal, iluminados nas ideias que concebiam a França quanto à teoria do risco administrativo.

A Constituição Federal de 1934 trouxe o princípio da responsabilidade solidária entre o Estado e funcionário, fulcro no artigo 171:

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).

O artigo 158 da Constituição Federal de 1937 repetiu a mesma concepção da Constituição anterior. Era consenso que, diante da solidariedade, o prejudicado estava autorizado a ajuizar ação responsabilização tanto contra o funcionário, quanto contra o ente público ou mesmo colocar ambos no polo passivo da demanda.

Pela relevância histórica destaca-se o artigo 194 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, datada de 18 de setembro de 1946, promovendo a ruptura da teoria civilista para a teoria publicista. Desapareceu a responsabilidade solidária, mas a possibilidade de ação regressiva do ente estatal contra o funcionário público, nos termos de:

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).

Foi sob esse prisma que se ordenaram as Constituições brasileiras de 1967, 1969 e 1988.

A Constituição Federal de 1988 trouxe dois avanços importantes. Uma delas é de que a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, é responsável pelos danos que causar a terceiros. A outra foi a extensão interpretativa do uso “funcionário”, previsto no artigo 107 da Constituição de 1967, para “agente”, na atual Constituição, envolvendo um sentido mais significativo dos agentes administrativos, inclusive particulares, em cooperação com a Administração Pública, cuja previsão está no § 6º do artigo 37 da atual Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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).

Sobre o assunto, destaca-se o artigo 43 do Código Civil de 2002:

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).

Portanto, em nosso ordenamento pátrio restou consagrada a responsabilidade objetiva do ente estatal, em sua modalidade de risco administrativo, em decorrência de danos causados por atuação de seus agentes e, por sua vez, esses terão responsabilidade subjetiva.

3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Impende dizer que a responsabilidade civil do Estado se trata de uma obrigação do Poder Público em reparar economicamente os danos lesivos na esfera patrimonial e extrapatrimonial causados a terceiros ou ao seu patrimônio, em decorrência de determinadas condutas do Estado e seus agentes, omissivas ou comissivas, materiais ou jurídicas, lícitas ou ilícitas (MELLO, 2013, p. 1.009).

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que não se pode confundir a responsabilidade do Estado com a obrigação que possui de indenizar particulares em casos em que a ordem jurídica lhe atribui o poder de investir contra o direito de terceiros, causando prejuízo de determinados interesses privados, uma vez que estará autorizado a praticar um ato cujo conteúdo jurídico intrínseco consiste em ingressar na esfera alheia, como na desapropriação (MELLO, 2013, p. 1.010-1.011).

Não se deve olvidar que os servidores públicos, na execução de suas atribuições ou em razão de exercê-las, podem praticar infrações de três ordens: *administrativa*, *civil* e *criminal*; conforme Hely Lopes Meirelles, “[...] a responsabilização de que cuida a Constituição é a *civil*, visto que *administrativa* decorre da situação estatutária e a *penal* está prevista no respectivo Código” (MEIRELLES, 1994, p. 418).

Doravante será abordada a responsabilidade civil extracontratual nas modalidades das teorias de responsabilidade subjetiva, baseada na culpa e/ou dolo, e a teoria objetiva, baseada no risco, à luz da Constituição Federal de 1988.

3.1 Da responsabilidade subjetiva estatal

A responsabilidade será subjetiva quando alguém possui obrigação de indenizar outrem, por ter atuado de maneira contrária ao Direito, na forma dolosa ou culposa, causando um dano quando poderia ter evitado. Portanto, havendo o descumprimento do dever legal de obstar o evento lesivo deverá ser responsabilizado o ente estatal, por sua incúria, negligência ou deficiência, ou seja, quando a falha na sua prestação era evitável.

Para essa teoria, a responsabilidade subjetiva estatal consiste na obrigação de indenizar todo e qualquer ato danoso a terceiro, oriundo da culposa ou dolosa conduta de seus agentes. Trata-se de falta de serviço (*faute du service*, para os franceses), cuja consequência é o não funcionamento ou o funcionamento insuficiente, inadequado, tardio ou lento do serviço público prestado.

A importância do tema mostra-se relevante quando se discute judicialmente a responsabilidade do Estado em casos de atos omissivos, como roubos, sequestros, danos em vias públicas, dentre outros.

Nesse sentido, o seguinte precedente do Superior Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. – Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência – não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. – A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. – Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. – RE conhecido e provido. (BRASIL, 2004).

Logo, a responsabilidade subjetiva estatal está relacionada com o elemento culpa demonstrado pela omissão (inércia) do Estado em tomar determinadas providências para evitar o dano.

Nessa linha, há doutrinadores que entendem inapropriado adotar a teoria subjetiva caso o Estado não tenha agido, já que não seria considerado o causador do dano, salvo demonstrado que tinha o dever legal de agir, o que acabaria contrariando, em tese, a norma constitucional (§ 6º, art. 37, da Constituição Federal de 1988) e infraconstitucional (art. 43, do Código Civil de 2002).

A propósito, Gustavo Tepedino doutrina a impossibilidade de adoção da teoria subjetiva:

A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da Administração Pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade nesse campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dos quais se destaca o da isonomia e da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o art. 15 do Código Civil, que se torna, assim, revogado ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional. Nem se objete que tal entendimento levaria ao absurdo, configurando-se uma espécie de *panresponsabilização* do Estado diante de todos os danos sofridos pelos cidadãos, o que oneraria excessivamente o erário e suscitaria uma ruptura no sistema da responsabilidade civil. A rigor, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado comporta causas excludentes, que atuam, como acima já aludido, sobre o nexo causal entre o fato danoso (a ação administrativa) e o dano, de tal sorte a mitigar a responsabilização, sem que, para isso, seja preciso violar o texto constitucional e recorrer à responsabilidade aquiliana. Aliás, conforme já asseverou o Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade objetiva do Estado não importa reconhecimento da teoria do risco integral, admitindo-se, para excluí-la, a prova do comportamento doloso ou culposos da vítima. (TEPEDINO, 2004, p. 210-211).

Juarez Freitas acrescenta aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais para não adoção da responsabilidade subjetiva:

Terceiro: a Constituição Federal, no art. 5º, § 1º, exige aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais (inclusive os sociais, relacionados a serviços públicos), donde segue a imprescritibilidade da escolha de teoria apropriada à ampliação eficaz. Nesse contexto, a técnica da responsabilização objetiva desponta como a mais aconselhável, ao ser observar que o Poder Público oscila impunemente entre dois pecados: a negação da eficácia dos direitos fundamentais ou a sua afirmação claudicante. Desproporcional em ambas situações. Sem pretender argumentação *ad baculum*, inquestionável que, na vida real, a subjetivista perquirição de culpa, nos casos de omissão, representa a persistência de danos sem a devida e tempestiva reparação, haja vista a reiterada omissão do Estado brasileiro, que não respeita, no núcleo essencial, os direitos fundamentais dos cidadãos. (FREITAS, 2006, p. 182).

Em sentido oposto, o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 1.031), seguido por Carolina Zancaner Zockun (2006, p. 81), de que, se o Estado não agiu, por consequência, ele não cometeu o dano, razão pela qual só será devida a reparação se houvesse o dever legal de impedir o dano, se não fosse assim, o Estado estaria erigido em

segurador universal! Não havendo a marcar de antijuridicidade, dolo ou culpa, não há que se ponderar quanto à responsabilidade estatal.

3.2 Da responsabilidade objetiva estatal

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado está vinculada aos atos chamados de comissivos, isto é, naqueles em que o ente estatal atue de forma positiva, conforme estabelece o § 6º do artigo 37 da CF.

Marçal Justen Filho (2006, p. 229) bem sintetiza os elementos configuradores da responsabilidade objetiva do Estado quando estiverem presentes três elementos: a) dano material ou moral sofrido por alguém; b) uma ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado; e c) um nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal.

Nessa senda, o seguinte precedente oriundo da Suprema Corte:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexo de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 5. *Ad impossibilia nemo tenetur*, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se *contra legem* e a *opinio doctorum* a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional. 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso. 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. 9. *In casu*, o tribunal *a quo* assentou que inorreu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorregada a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal. 10. Recurso extraordinário DESPROVIDO. (BRASIL, 2016).

Essa teoria afasta o dogma da culpa, sendo suficiente a relação de causalidade entre o dano ocasionado e a ação do Estado para configuração da responsabilidade civil, cujos princípios são (i) da legalidade, para reconstituir o estado de juridicidade, violado por ato ilícito, e (ii) da isonomia, para que a coletividade arque com o prejuízo.

Vale acrescentar, a teoria objetiva constitui-se em dois tipos: (i) a teoria do risco integral, que não admite a possibilidade da exclusão do Estado de qualquer responsabilidade; (ii) a teoria do risco administrativo, que admite que não é necessária a discussão quantos aos elementos subjetivos, como culpa ou dolo, ou se houve culpa do serviço (acidente administrativo), pois apenas se deve verificar se há nexos de causalidade entre o dano e a atividade estatal.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 1.034) explica que, em casos de danos produzidos pela própria ação do Estado, motivam a aplicação do princípio da responsabilidade objetiva. Traz como exemplo depósitos de explosivos, centrais nucleares, recintos de guarda de animais, manicômios, presídios, os quais são fontes de possíveis danos, pelo perigo das coisas ali conservadas ou pelas pessoas suscetíveis de atos agressivos.

Impende dizer que a exclusão de responsabilidade do Estado apenas ocorrerá nos casos em que houver culpa da vítima, culpa de terceiro, exercício regular de direito pelo agente estatal, caso fortuito ou força maior (JUSTEN FILHO, 2006, p. 238).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 1.040-1.041) entende que, nos casos de responsabilidade objetiva, o Estado se isenta de assumir caso inexistente nexos entre seu comportamento comissivo e o dano. Além disso, não pode ser responsável pela atividade de terceiros ou da própria vítima. Na hipótese de responsabilidade subjetiva o Estado se eximirá caso não reste configurada a culpa ou dolo.

4 DA ATUAÇÃO DO ESTADO EM ATIVIDADE TRIBUTÁRIA

Nesta parte do trabalho, após uma visão abrangente da responsabilidade civil do Estado, será abordado se a atividade tributária pode ser prejudicial ao contribuinte. Deveras, o objeto será delimitar a responsabilidade civil extracontratual do Estado causada pelo agente tributário.

Sabido que pagar tributos é uma obrigação que decorre da lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, o agente público não tem poder de escolha; nos termos do art. 142, parágrafo único, do CTN, trata-se de atividade administrativa vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Como bem disserta Leandro Paulsen, “[...] a garantia da legalidade em matéria tributária surgiu com insurgência dos contribuintes contra o arbítrio do soberano” (2009), p. 176-177).

Hely Lopes Meirelles (1994, p. 82) leciona que a administração pública está presa aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo dela se afastar ou desviar, sob pena de praticar um ato inválido.

Fica claro que o administrador público não pode criar obrigações, impor vedações ou conceder direitos de qualquer espécie, por simples ato administrativo, mas sim deve se submeter às leis. A lei estabelece, assim, os limites de atuação da administração, que tem por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em proveito da sociedade (DI PIETRO, 2007, p. 65).

No direito tributário, ocorre a chamada legalidade estrita, onde não basta apenas dispor sobre a tributação, devendo também explicar qual comportamento estará sujeito ao tributo, o local e o momento em que determinada conduta ensejará o nascimento do vínculo obrigacional, além de apontar quais são os sujeitos da relação jurídica, a matéria tributável, a alíquota respectiva e, finalmente, declarar onde e quando deve ser efetuado o pagamento do tributo (JARDIM, 2000, p. 83).

A Administração Pública deve, além de atender ao princípio da legalidade, basear seus atos na moralidade e na finalidade administrativa para dar plena legitimidade à sua atuação. Logo, uma administração legítima é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativa, no sentido de que “[...] tanto atende as exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública” (MEIRELLES, 1994, p. 83).

A segurança jurídica possui “[...] sentido normativo direto de *princípio*, na medida em que estabelece o dever de buscar um ideal de *estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade* na atuação do Poder Público” (ÁVILA, 2010, p. 308).

No entanto, de acordo com Hugo de Brito Machado (2002, p. 1), há uma insegurança jurídica resultante da imprecisão das normas da legislação tributária e da frequente alteração dessas.

O Poder Público – leia-se Estado – não pode ser absoluto e ilimitado. Diante dessa perspectiva, surge o Direito como limitador de sua atuação. O Direito é pacificador e harmonizador entre as relações do homem com o Estado (AGOSTINI, 2007, p. 2). Assim, o Estado, para que possa atingir o bem comum, tem obrigação de atuar com total cautela e diligência com seus administrados. Hugo de Brito Machado advoga o equilíbrio e a igualdade entre fisco e contribuinte e vaticina que tal situação ainda está longe de ocorrer:

É lamentável que essa posição de igualdade, mesmo teoricamente, ainda esteja longe de ser alcançada na relação tributária, que ainda é muito mais uma relação de poder. Basta ver-se que a lei tributária comina penalidades para a violação de seus dispositivos, pelo contribuinte, mas em geral não comina penalidades para as violações dos direitos do contribuinte, praticadas pelos agentes e pelas autoridades da Administração Tributária. Estabelece penas pecuniárias para a não prestação, pelo contribuinte, de suas obrigações tributárias, principal e acessória, mas no âmbito administrativo ou cível não estabelece nenhuma sanção para o agente público que exige do contribuinte, indevidamente, a prestação de qualquer de suas obrigações (MACHADO, 2002, p. 2).

Esse equilíbrio para um tratamento isonômico nas relações tributárias pode ser alcançado através da própria razão de ser do Estado, conforme doutrina José Casalta Nabais: “[...] que é a realização da dignidade da pessoa humana, o estado fiscal não pode deixar de se configurar como um instrumento, porventura o instrumento que historicamente se revelou mais adequado à materialização desse desiderato” (NABAIS, [2016]).

Ainda, o referido doutrinador entende que o Estado deve atender os deveres fundamentais, em especial “da igualdade enquanto proibição do arbítrio” (NABAIS, [2016]).

Por isso, a conduta da Administração fiscal, caso venha violar direitos do contribuinte, ocasionando danos resultantes de responsabilidade civil extracontratual, a ser apurado em demanda judicial.

4.1 Da responsabilização do agente público

Diante do contexto acima exposto, Hugo de Brito Machado preconiza a necessidade de responsabilização pessoal da autoridade fiscal pessoalmente, pela conduta ilegal ou abusiva, como efeito preventivo de litígios e moralizador, pois somente a responsabilidade objetiva do Estado não se mostra efetivo, já que não atua como fator desestimulante da ilegalidade.

Nos dias atuais quem corporifica o Estado age de modo praticamente irresponsável no que diz respeito aos direitos individuais que eventualmente lesiona. O agente do fisco, que formula em auto de infração exigência que sabe ou deveria saber indevida, não sofre nenhuma consequência de seu ato ilícito, não obstante esteja este legalmente definido como crime de excesso de exação (Código Penal, art. 316, § 1º, com redação que lhe deu o art. 20, da Lei nº 8.137, de 27.12.1990). Não se conhece um único caso de ação penal por excesso de exação, e não é razoável acreditar-se que nenhum agente do fisco o tenha praticado.

Preconizamos, pois, a responsabilidade do agente público por lesões que pratique a direitos do contribuinte, sem prejuízo da responsabilidade objetiva do Estado. Esta é a forma mais adequada de se combater o cometimento arbitrário do fisco. Uma indenização, por mais modesta que seja, paga pessoalmente pelo agente público produzirá, com certeza, efeito significativo em sua conduta. Ele não agirá mais com

a sensação de absoluta irresponsabilidade como tem agido. Esse efeito salutar, aliás, começará logo com a citação. Tendo de defender-se em juízo, de prestar depoimento pessoal, o agente público vai pensar bem antes de praticar ilegalidades flagrantes, e assim já não cumprirá aquelas ordens superiores que de tão flagrantemente ilegais não podem ser dadas por escrito (MACHADO, 2002, p. 13).

Por conseguinte, à responsabilização pessoal da autoridade fiscal pessoalmente pela conduta ilegal ou abusiva, o contribuinte não se sujeitaria ao regime de precatórios judiciais para receber sua indenização, os quais são sempre morosos o seu pagamento.

No entanto, o próprio doutrinador reconhece que, em alguns casos, deve ser proposta ação contra o agente público e o Estado, conjuntamente, quando a individualização do responsável pelo dano não ofereça dificuldades e o elemento subjetivo necessário à responsabilização seja demonstrado com facilidade. Caso contrário, a vítima deverá optar pela ação somente contra o Estado.

Não olvidemos que tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 6.418/09, o qual determinava ao servidor público que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las com abuso de poder, cometeria crime, além de ser obrigado a indenizar o dano causado – encontra-se arquivado desde 31/01/2011 (BRASIL, 2008).

Vale lembrar, a norma contida no artigo 122 da Lei n. 8.112/1990 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), bem como no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, pelo artigo 184, § 2º, da Lei Complementar n. 10.098/1994 (que dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul), as quais determinam o ajuizamento de ação de regresso do ente estatal contra o agente responsável pelo dano, as quais vão ao encontro do preceito constitucional (§ 6º, do artigo 37, da CF), a saber:

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

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva. (BRASIL, 1990).

Art. 184 – A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que importe em prejuízo à Fazenda Estadual ou a terceiros.

[...]

§ 2º - Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Colhe-se dos dispositivos legais acima referidos, inclusive, afasta a utilização da denúncia da lide, prevista no artigo 125 do Código de Processo Civil de 2015 (artigo 70, III, do CPC/73). Isso porque não encontra alcance sobre a relação entre o Estado e o agente do

dano, sob pena de admitir a investigação de culpa nos autos da ação de ressarcimento proposta pelo terceiro lesado, em prejuízo à celeridade e efetividade processual em prol da pessoa lesada.

Assim, nosso ordenamento jurídico determina que o agente deverá responder perante o Estado em ação regressiva. Aliás, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela ilegitimidade passiva do agente público, oriundo da 1ª Turma, tendo como relator o Ministro Carlos Ayres Britto (RE 327.904, julgado em 15.8.2006) (BRASIL, 2006), assentado na “dupla garantia” em prol do agente, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular, sob pena de responsabilidade *per saltum* da pessoa natural do agente.

Hely Lopes Meirelles (1994, p. 420) entende que o servidor possa querer intervir na ação como meio de assegurar o justo valor da indenização, na qualidade de assistente voluntário e não como litisconsorte necessário. Todavia, poderá tal atitude prejudicar a defesa da Administração Pública, caso venha confessar os fatos articulados pelo autor da ação e acarretar ao pagamento de uma indenização nem sempre devida.

O Supremo Tribunal Federal recentemente, mais uma vez, reiterou a ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pelo servidor público no exercício de suas funções:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Responsabilidade civil do estado. Inclusão do agente público no polo passivo da demanda. Impossibilidade. Ilegitimidade passiva. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de não reconhecer a legitimidade passiva do agente público em ações de responsabilidade civil fundadas no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, devendo o ente público demandado, em ação de regresso, ressarcir-se perante o servidor quando esse houver atuado com dolo ou culpa. 2. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil do ente estatal, estabelecida no artigo 37, § 6º, da CF/88, está assentada na teoria do risco administrativo.

Chega-se à conclusão que, após estudo das legislações e decisões jurisprudenciais, sustenta-se que está pacificado o entendimento de que a responsabilidade do agente tributário será pessoal e deverá responder por ação de regresso eventualmente ajuizada pelo ente público a qual estiver vinculado.

Com efeito, seria fortificante à responsabilização pessoal da autoridade fiscal pessoalmente pela conduta ilegal ou abusiva, como forma de prevenir litígios e como fator moralizador, pois, além da responsabilidade objetiva do Estado não se mostrar efetiva como fator desestimulante da ilegalidade, obriga o contribuinte sujeitar-se em receber sua indenização via precatório judicial, o que poderá levar anos para vir a ser pago.

Enfim, averiguou-se que está assentado pela jurisprudência do STF que a responsabilidade civil do agente público é subjetiva, cabendo apenas ao ente público, em ação de regresso, ressarcir-se perante o servidor quando esse houver agido com dolo ou culpa.

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Nilo. Ética e cidadania na administração tributária. 2007. Resumo. Palestra. In: CONGRESSO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL, 14., Santa Luzia, SE. **Anais...** Santa Luzia, SE, 2007. Disponível em: <https://www.niloagostini.com.br/artigos/2010/pdf/22_020710_etica.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2017.

AGUIAR, Roger Silva. **Responsabilidade civil objetiva: risco à solidariedade**. São Paulo: Atlas, 2007.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.886/2008**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=407566&ord=1>>. Acesso em: 14 abr. 2017

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 02 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 908331**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 15 mar. 2016. Publicado em: 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10973846>>. Acesso em: 27 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário n. 327904**. Relator: Min. Carlos Britto. Julgado em: 15 ago. 2006. Julgado: 8 set. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário n. 382054**, Relator: Min. Carlos Velloso. Julgado em: 03 ago. 2004. Publicado em: 01 out. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Recurso Extraordinário n. 841526**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 30 mar. 2016. Publicado: 1 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CERQUEIRA, Marcelo Fortes de. **Repetição do indébito tributário: delineamentos de uma teoria**. São Paulo: Max Limonad, 2009.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FACCHINI NETO, Eugênio. Da responsabilidade civil no novo Código. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O novo Código Civil e a Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 151-188.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FREITAS, Juarez. Da responsabilidade do Estado na omissão da fiscalização ambiental. In: _____ (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 170-207.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Dicionário jurídico tributário**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JEAN Domat. In: WIKIPEDIA. 2015. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Jean_Domat>. Acesso em: 12 abr. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade civil do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 226-248.

MACHADO, Hugo de Brito. Responsabilidade pessoal do agente público por danos ao contribuinte. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3014>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Problemas de responsabilidade civil do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 37-39.

NABAIS, José Casalta Nabais. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. [2016]. Disponível em: <<http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/a-face-oculta-casalta-navais.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Código Tributário Nacional: comentários, doutrina, jurisprudência**. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 2010.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar n. 10.098**, de 03 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.098.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

SANTANA, Gustavo da Silva. **Direito administrativo**: série objetiva. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TROIANELLI, Gabriel Lacerda. **Responsabilidade do Estado por dano tributário**. São Paulo: Dialética, 2004.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da responsabilidade do Estado na omissão da fiscalização ambiental. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 70-88.