

RESPONSABILIDADE CIVIL DO FISCAL DE TRIBUTOS DO MUNICÍPIO DE MORRINHOS/GO

Rodrigo Silva Tavares¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Noções gerais sobre a responsabilidade civil do estado; 1.2 Desenvolvimento teórico da responsabilidade estatal; 1.2.1 Teoria da Irresponsabilidade civil; 1.2.2 Teoria civilista por atos de gestão; 1.2.3 Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva; 1.2.4 Teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço; 1.2.5 Teoria do risco (risco administrativo e risco integral); 1.3 Responsabilidade civil do estado na Constituição Federal de 1988; 1.4 Responsabilidade civil do estado por atos omissivos; 1.5 Análise do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988; 1.6 Formas legais de exclusão da responsabilidade estatal; 1.7 Ação indenizatória em face do estado; 1.8 Prazo prescricional para ação indenizatória em face do estado; 1.9 Responsabilidade civil dos agentes públicos; 1.9.1 Direito de regresso do estado em face do agente público; 1.9.2 Denúnciação à lide do agente público; 2 Responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO; Considerações finais; Referências.

Resumo

O presente ensaio procurou examinar a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO. O estudo adota-se o método dedutivo, ou seja, aquele que parte da generalidade do tema, de um referencial teórico e chega às próprias conclusões. A revisão bibliográfica nos proporcionou observar a responsabilidade civil do estado na Constituição Federal de 1988, percorrendo o desenvolvimento teórico do instituto e evidenciando suas formas legais de exclusão, como também as hipóteses de cabimento da ação indenizatória em

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ambiente e Sociedade da Universidade Estadual de Goiás (PPGAS/UEG/Brasil), com pesquisa direcionada na área de Direito Tributário Ambiental. Graduado em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (GO). Técnico em Contabilidade pelo Centro de Educação Profissional Sebastião de Siqueira (GO). Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito Tributário e Processo Tributário pela Universidade Cândido Mendes (RJ). Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Atame (GO). Pós-Graduado *Lato Sensu* em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Brasileira de Educação e Cultura (GO). Ex-Servidor Público Municipal (Fiscal Tributário), Advogado. URL: <http://lattes.cnpq.br/9635595706255920>. E-mail: rodrigo.advtavares@gmail.com.

face do poder público e o prazo prescricional para o ajuizamento da ação. Ademais, foram verificadas a responsabilidade civil dos servidores públicos e o direito de regresso do estado, bem como a denúncia à lide do agente público e a divergência jurisprudencial do tema no âmbito dos tribunais superiores. Ao final, foram examinados os dois fatos ensejadores da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos, de acordo com a previsão do Código Tributário de Morrinhos/GO. Do exposto, conclui-se que há uma restrição no estabelecimento do regresso quando tal servidor ocasiona danos à prefeitura local.

Palavras-chave: Responsabilidade civil; Estado; Fiscal de Tributos; Morrinhos.

CIVIL RESPONSIBILITY OF THE TAX OFFICER OF THE MUNICIPALITY OF MORRINHOS/GO

Abstract

This essay sought to examine the civil liability of the Tax Inspector in the municipality of Morrinhos/GO. The study adopts the deductive method, that is, one that starts from the generality of the theme, from a theoretical framework and reaches its own conclusions. The bibliographical review allowed us to observe the civil liability of the state in the Federal Constitution of 1988, covering the theoretical development of the institute and highlighting its legal forms of exclusion, as well as the hypotheses of the suitability of the indemnity action against the public authorities and the statute of limitations for the filing of the action. In addition, the civil liability of public servants and the state's right of recourse were verified, as well as the denunciation of the lawsuit by the public agent and the jurisprudential divergence on the subject in the scope of the higher courts. At the end, the two facts giving rise to the civil liability of the Tax Inspector were examined, in accordance with the provisions of the Tax Code of Morrinhos/GO. From the above, it is concluded that there is a restriction in the establishment of return when such server causes damages to the local city hall.

Keywords: Civil responsibility; State; Tax Inspector; Morrinhos.

INTRODUÇÃO

O tema a ser explanado no presente artigo trata-se da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO. Tal servidor público exerce atividades envolvendo

planejamento, inspeção, controle, execução de trabalhos internos e externos relacionados à tributação, arrecadação e fiscalização tributária do município.

O tema é bastante intrigante porque a Lei Complementar nº 005, de 15 de dezembro de 2000 que institui o Código Tributário do município de Morrinhos/GO, trouxe algumas peculiaridades em relação a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos.

Porém, antes de aprofundarmos o assunto é importante tecer uma breve análise da responsabilidade civil do estado na Constituição Federal de 1988, com enfoque nos agentes públicos.

Assim, partindo do objetivo geral que é examinar a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO. Também se pretende, no desenvolvimento do ensaio, explanar as formas legais de exclusão da responsabilidade civil do estado, bem como as hipóteses de cabimento da ação indenizatória em face do poder público e o prazo prescricional para o ajuizamento da ação.

Além disso, serão verificadas a responsabilidade civil dos servidores públicos e o direito de regresso do estado, bem como a denúncia à lide do agente público. Sobre o tema, será demonstrado que há divergência jurisprudencial dos tribunais superiores sobre o instituto da denúncia à lide.

Por fim, serão identificados e examinados os pressupostos e fatos geradores que configuram a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO, sobretudo em relação à Lei Complementar nº 005, de 15 de dezembro de 2000.

O processo de desenvolvimento de nossa investigação é orientado pela fundamentação metodológica da pesquisa bibliográfica, uma vez que busca soluções ao objeto proposto, a partir da compreensão e leitura de várias referências teóricas disponíveis na doutrina, lei, atos normativos e jurisprudências.

Para formatar o conhecimento, empregou-se o método dedutivo, que consiste em percorrer enunciados generalistas, sistematicamente por meio do raciocínio lógico-dedutivo, para se chegar à exposição dos fundamentos.

1 NOÇÕES GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Quando um agente público atua, considera-se que o Estado atuou. Essa noção de imputação é harmonizada pelo princípio da impessoalidade, que assevera ser a função

administrativa exercida por agentes públicos, investidos de atribuições diretas outorgadas pelo poder público (MAZZA, 2016).

Nesse sentido, é natural que o Estado responda pelos prejuízos patrimoniais ocasionados pelos agentes públicos e particulares, em decorrência do exercício da função administrativa (MAZZA, 2016). Segundo Irene Patrícia Nohara (2012, p. 750-751 apud BORTOLETO, 2015, p. 667):

É necessário esclarecer que a responsabilidade aqui tratada não é responsabilidade contratual do Estado, ou seja, aquela decorrente das obrigações assumidas nos contratos em que é parte. O objeto de análise é responsabilidade extracontratual do Estado, também chamada de aquiliana, que não decorre da inadimplência de cláusulas contratuais e, na verdade, é consequência da ação ou omissão estatal, lícita ou ilícita, que provoca dano a alguém (BORTOLETO, 2015, p. 667).

Dessa maneira, pode-se definir a responsabilidade extracontratual do estado, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 643 apud BORTOLETO, 2015, p. 667-668) como “obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.

A expressão agente público, conforme leciona Ricardo Alexandre e João de Deus (2017, p. 356) “não compreende apenas o ocupante de cargo público, abrangendo também empregados públicos, titulares de serviços notariais e registrais (cartórios), empregados ou prepostos de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público etc.”.

No que tange à responsabilidade que decorre de atos lícitos (legais ou em conformidade com o ordenamento jurídico), podemos citar o exemplo da Prefeitura de determinado município que resolve construir um cemitério em área pública de frente ao hotel da cidade. Provavelmente, este hotel que há muitos anos tinha domicílio fixado no local terá prejuízos enormes pelo fato da obra, porque os clientes poderão recusar-se a hospedar no hotel em virtude do cemitério. Nesse sentido, temos um ato lícito (construção do cemitério) que ocasiona danos a um terceiro, originando o dever de indenizar por parte da Prefeitura.

Já com relações aos atos ilícitos pode ser vislumbrada uma situação em que o poder público apreende mercadorias do contribuinte como forma de coagi-lo ao pagamento de tributos. Neste caso, o ato de constrição das mercadorias é antijurídico, nos termos da Súmula 323 do Supremo Tribunal Federal, o que ocasiona o dever de indenizar por parte da Administração Pública.

Tal responsabilidade civil pode surgir também de ato material ou ato jurídico. Sendo o primeiro de essência meramente executória, como, no exemplo, em que a Administração Pública presta serviço a um particular. Enquanto o segundo decorre da vontade do poder público em adquirir, extinguir ou modificar as relações jurídicas que lhe interessa.

Ademais, a responsabilidade civil do estado pode originar-se ainda de atos comissivos ou omissivos de seus agentes públicos. Para Ricardo Alexandre e João de Deus (2017):

Os atos comissivos são aqueles em que o agente público atua positivamente, causando dano a um terceiro. Como exemplo, imaginemos que um motorista embriagado, servidor da União, dirigindo a serviço, atropela um pedestre. Os atos omissivos são aqueles em que o agente público não age (comportamento designado por alguns como uma “atuação negativa”) e sua omissão, apesar de não causar diretamente o dano, possibilita sua ocorrência. Não é qualquer ato omissivo praticado por agente público que enseja a responsabilização civil estatal. A responsabilização do Estado por atos omissivos só ocorre quando o agente público omissivo tem o dever legal de praticar um determinado ato, e não o faz. Imaginemos o caso de um agente salva-vidas que permanece inerte diante de uma situação em que um banhista está se afogando, vindo a falecer sem ser socorrido. Nesse caso, o Estado pode ser responsabilizado pela omissão do agente público, uma vez que este tinha o dever legal de agir, tentando salvar a vida do banhista. Por outro lado, utilizando o mesmo exemplo, se, em vez do guarda salva-vidas, a omissão fosse praticada por um Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU), o Estado não poderia ser responsabilizado, visto que o Auditor não tinha o dever legal de tentar salvar o banhista (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 356-357).

1.2 Desenvolvimento teórico da responsabilidade estatal

A responsabilidade civil estatal passa por três marcos históricos, segundo Lucas Rocha Furtado (2016, p. 871): “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”. Sobre o assunto, a doutrina administrativa orienta as seguintes teorias:

1.2.1 Teoria da Irresponsabilidade civil

Para Ricardo Alexandre e João de Deus (2015, p. 700):

Essa teoria teve maior destaque na época dos regimes absolutistas, e hoje tem valor meramente histórico, estando completamente superada. A teoria da irresponsabilidade não aceita que o Estado, por meio de seus agentes, possa causar dano às pessoas, daí essa teoria ser sintetizada pela frase: ‘O rei não pode errar’ (the king can do no wrong; Le roi ne peut mal faire). Adotada a tese, não seria possível responsabilizar o Estado pelos atos de seus agentes, pois do contrário o Estado estaria sendo colocado no mesmo nível que o súdito, prejudicando a ideia de soberania. Trata-se, portanto, não de uma teoria da responsabilidade civil do Estado, mas da sua irresponsabilidade (ALEXANDRE; DEUS, 2015, p. 700).

No Brasil, segundo Gustavo Scatolino e João Trindade (2016, p. 852) “jamais foi aceita a tese da irresponsabilidade do Estado. No nosso país, a positivação expressa sobre a responsabilidade estatal ocorreu, na forma culposa, com o Código Civil de 1916. Mesmo em legislações mais remotas, não se tem notícia o acolhimento da teoria da irresponsabilidade civil”.

1.2.2 Teoria civilista por atos de gestão

Tal teoria faz distinção entre atos de império e atos de gestão. Segundo Gustavo Scatolino e João Trindade (2016):

Atos de império seriam aqueles em que o Estado atua utilizando-se da soberania, ou melhor, da supremacia sobre o particular. Como exemplo, podemos citar a imposição de sanções e as desapropriações (o Estado atua impõe sua superioridade – império – sobre o particular). Já os atos de gestão seriam aqueles em que o Estado atua sem utilizar sua supremacia sobre o particular, isto é, atos em que o Estado se coloca quase que de igual para igual com o particular. São os atos praticados pelo Estado sob regime de Direito privado como, por exemplo, fazer assinatura de uma revista (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 852).

Para essa teoria o estado deveria responder somente pelos atos de gestão, ficando exonerado de responder pelos atos de império. No entanto, essa tese foi rapidamente superada, dado a dificuldade de diferenciar os atos de gestão dos atos de império. Além disso, seria inadequado fazer tal distinção, uma vez que o estado é um só e pratica os dois atos (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

1.2.3 Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva

Influenciada pelo individualismo característico do liberalismo econômico, tal teoria pretendeu equiparar o estado ao indivíduo, à medida em que o estado era obrigado a indenizar os danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses previstas para os indivíduos (ALEXANDRINO, 2016).

Em virtude de o estado atuar por meio de seus agentes públicos, na teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva, somente existia obrigação de indenizar quando os agentes públicos agissem com dolo ou culpa, cabendo, evidentemente, ao particular prejudicado o ônus de demonstrar a existência desses elementos subjetivos (ALEXANDRINO, 2016).

1.2.4 Teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço

Com o direito público em plena evolução, não mais se admitia a hipótese de não responsabilizar o estado em razão da conduta praticada pelo agente público. Todavia, a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva não mais refletia o melhor direito, tendo em vista que o estado é uma pessoa de direito público, e, por essa razão, deve receber tratamento distinto dos particulares. Nesse contexto, começaram a ser elaboradas teorias de responsabilidade do estado, com base não no direito privado, mas em normas do direito público (SANTOS, 2012).

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2018, p. 849) “a teoria da culpa administrativa representou o primeiro estágio de transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva atualmente adotada pela maioria dos países ocidentais”. Essa teoria, para Gustavo Scatolino e João Trindade (2016):

Tem origem na famosa decisão do Tribunal de Conflitos francês no chamado Caso Blanco. Nesse caso, uma garota (Agnès Blanco) foi atingida por um trem/vagonete de uma concessionária francesa. O pai moveu ação de indenização perante o Estado, e foi suscitado perante o Tribunal um conflito de competência entre o juízo cível comum e o Tribunal Administrativo. Foi então que o Tribunal de Conflitos, em decisão inédita, decidiu que a responsabilidade civil do Estado deveria ser apurada com base em princípios próprios do Direito Administrativo, e não apenas com base nos princípios do Direito Civil. Dessa forma, declarou competente o Tribunal Administrativo para a resolução do caso. [...] A decisão Caso Blanco é importante porque nesse caso que, pela primeira vez, reconheceu-se que o Estado deve responder por seus danos de forma diferente (mais intensa) que os particulares. Abandonou-se a teoria civilista, para se adotar uma tese publicista (O Estado deve responder de

acordo com princípios do Direito Público – Administrativo – diferentemente do Direito Civil). Relevante também porque se entendeu que o caso deveria ser decidido pelo Conselho Administrativo, e não pela justiça comum que resolvia conflito envolvendo particulares. A jurisprudência decidiu que, independentemente da atividade estar sendo prestada pelo Estado, trata-se de uma atividade administrativa, um serviço público prestado por uma concessionária (um particular). De acordo com essa primeira teoria publicista, o Estado deve responder de maneira diversa que seu agente (funcionário); enquanto o agente deve ser responsabilizado pelo dolo ou culpa comuns, o Estado deve responder sempre que não preste, da maneira devida, o serviço público (culpa anônima) (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 853-854).

Assim, segundo Mauro Sérgio dos Santos (2012, p. 403) “bastaria à vítima comprovar que o serviço público não funcionou ou funcionou mal, provocando, com isso, dano ao administrado, para emergir a responsabilidade estatal”.

Apesar dos avanços, a teoria da culpa administrativa ainda não havia chegado a um estágio ideal, haja vista que atribuía à vítima o ônus de provar que o serviço não funcionou ou funcionou mal. Noutros termos, para ser indenizado, a vítima deveria comprovar a culpa do Estado, além é claro, do dano e da relação de causalidade entre ambos (SANTOS, 2012).

1.2.5 Teoria do risco (risco administrativo e risco integral)

Pela teoria do risco, de acordo com Leandro Bortoleto (2015, p. 669-670) “a responsabilização do Estado se dá de maneira objetiva, sendo necessária, apenas a demonstração do dano e que este fora causado por agente público, ou seja, basta a ação estatal, o dano e o nexo de causalidade”. Há duas espécies: risco administrativo e risco integral. Segundo Hely Lopes Meirelles (2010, p. 682-683 apud BORTOLETO, 2015, p. 670):

Teoria do risco administrativo: São admitidas excludentes de responsabilidade, em razão de caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa exclusiva de terceiro. Teoria do risco integral: não são admitidas excludentes de responsabilidade, e o Estado deve indenizar todo e qualquer dano sofrido pelo administrado, ainda que causado por culpa ou dolo da vítima (BORTOLETO, 2015, p. 670).

Embora a teoria do risco integral seja mais favorável a vítima, o caráter absoluto dessa concepção produz grandes injustiças, especialmente diante de casos em que o dano é produzido em decorrência de ação deliberada da própria vítima. Não há notícias de nenhum país moderno, cujo direito positivo tenha adotado o risco integral como regra geral aplicável à

responsabilidade do Estado. Isso porque sua admissibilidade transformaria o Estado em verdadeiro indenizador universal (MAZZA, 2016).

Contudo, esta teoria se aplica no Brasil em situações excepcionalíssimas, conforme classificou Alexandre Mazza (2016):

a) acidentes de trabalho nas relações de emprego público, a ocorrência de eventual acidente de trabalho impõe ao Estado o dever de indenizar em quaisquer casos, aplicando-se a teoria do risco integral; b) indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT): o pagamento da indenização do DPVAT é efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da existência de culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado (art. 5º da Lei n. 6.194/74); c) atentados terroristas em aeronaves: por força do disposto nas Leis n. 10.309/2001 e n. 10.744/2003, a União assumiu despesas de responsabilidade civil perante terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi-aéreo (art. 1º da Lei n. 10.744/2003). Tecnicamente, trata-se de uma responsabilidade estatal por ato de terceiro, mas que se sujeita à aplicação da teoria do risco integral porque não prevê excludentes ao dever de indenizar (MAZZA, 2016, p. 529).

1.3 Responsabilidade civil do estado na Constituição Federal de 1988

A responsabilidade civil do estado é esculpida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988: “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).

Segundo Alexandre Mazza (2016, p. 524) “a Constituição Federal adotou, como regra, a teoria objetiva na modalidade risco administrativo. Isso significa que o pagamento da indenização não precisa de comprovação de culpa ou dolo (objetiva) e que existem exceções ao dever de indenizar (risco administrativo)”.

Todavia, segundo o professor Leandro Bortoleto (2015, p. 670-671) “isso não exclui a possibilidade de alguns casos, ser adotada a responsabilidade subjetiva, porque o Estado responde por ação ou omissão. Em regra, quando se tratar de ação, tem-se a responsabilidade objetiva e, quando for por omissão, há a responsabilidade subjetiva”.

Nesse contexto, para que haja responsabilidade objetiva do Estado é necessário que coexistam três elementos: conduta (ação administrativa), dano (material, moral ou estético) e nexos de causalidade (comprovação de que o dano foi causado pela conduta do poder público) (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Em primeiro lugar, o particular deve demonstrar que sofreu um dano. Não há responsabilidade sem dano; de modo que a mera potencialidade do dano não causa, geralmente, a responsabilidade do Estado. Ainda, o dano deve ser jurídico e não apenas econômico, ou seja, deve violar um direito previsto no ordenamento jurídico (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

Igualmente, o dano não pode ser genérico, isto é, alcançar toda a sociedade. Deve atingir, por conseguinte, somente a pessoa ou um grupo determinado. Ademais, o dano deve causar um gravame que supere os aborrecimentos do dia a dia, de modo que nunca se confunda com a frustração ou mero dissabor (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

Em segundo lugar, o particular deve demonstrar que houve conduta de um agente estatal agindo nessa qualidade. Não basta que o ato atacado seja ocasionado por um agente público (qualquer pessoa que atue em nome do Estado), mas também que o agente tenha atuado enquanto agente público (SCATOLINO; TRINDADE, 2016). Ainda, a conduta praticada pelo agente público poderá ser lícita ou ilícita. Isso porque, de acordo com Matheus Carvalho (2017):

A responsabilização do Estado por condutas lícitas praticadas por seus agentes se lastreia no princípio da isonomia, tomando por base o fato de que, em uma atuação que visa o benefício de toda a coletividade, o ente público causa um prejuízo diferenciado a uma pessoa ou pequeno grupo. Para evitar que essa pessoa (ou grupo) suporte o ônus do benefício coletivo, surge o dever de indenizar do Estado (CARVALHO, 2017, p. 344).

A título de exemplo, Gustavo Scatolino e João Trindade (2017, p. 865) cita o “caso de médico que realiza cirurgia em hospital público e vem cometer algum erro (ato ilícito), ou em campanha de vacinação, quando a vacina vem a causar situação adversa irreversível (ato lícito), são atos que geram danos passíveis de reparação, na forma objetiva”. Gustavo Scatolino e João Trindade (2017) salientam ainda que:

Não é necessário que o agente tenha atuado dentro das suas funções (isto é, dentro da sua esfera de competência funcional), pois o Estado tem culpa in eligendo (culpa em escolher o agente) e in vigilando (culpa em não vigiar o agente). O que importa é que o agente tenha atuado não como particular, mas na qualidade de agente público. [...]. Não importa se foi fora do horário ou dia do serviço. Estará configurada a responsabilidade se agiu ‘nessa qualidade’. Nesse sentido, o STJ decidiu ser objetiva

a responsabilidade civil do Estado por ação de policial à paisana que se envolve em tiroteio em transporte público, resultando na morte de passageiro. [...]. Também é desnecessária a identificação do agente causador do dano; basta demonstrar que o dano foi resultado de conduta de agente de Estado. Assim, entre tiroteios de policiais e criminosos, caso uma bala seja disparada de arma da corporação policial, atingindo terceiro, se ficar provada a origem do projétil, o Estado será chamado à responsabilidade (SCATOLINO; TRINDADE, 2016, p. 866-867).

A par disso, temos ainda o nexos de causalidade que é a relação necessária que deve haver entre a conduta praticada pelo agente público e o dano causado. Se este liame não existir ou se for rompido por algum fator, estará, por consequência, afastada a responsabilidade do Estado. Logo, é insuficiente a demonstração apenas do dano e da conduta estatal, deve-se, também, provar o nexos causal. Vale dizer que mesmo nos casos de responsabilidade por omissão, não se dispensa a demonstração do nexos entre a omissão do Estado e o dano causado (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

À guisa de corroboração, se uma criança após receber vacina tríplice oferecida pelo Estado, vier a sofrer graves problemas mentais e deficiência física, mas não se comprovar que tais problemas surgiram em decorrência da vacina ministrada, o poder público não está obrigado a reparar os prejuízos da criança, posto que não está presente a relação de causalidade entre a conduta do Estado (aplicação de vacina tríplice) e os danos advindos a criança (graves problemas mentais e deficiência física) (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

1.4 Responsabilidade civil do estado por atos omissivos

Nos termos do § 6º do art. 37 da CF/88, a responsabilidade civil do Estado é objetiva na ação de seus agentes públicos. Por sua vez, nos casos de omissão do estado, existe a responsabilidade de natureza subjetiva, em que se exige do potencial prejudicado a comprovação da culpa ou do dolo por parte da administração pública (BORGES, 2015). Sobre o assunto, vejamos o entendimento que prevalece no âmbito dos tribunais superiores:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO. MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO. 1. A responsabilidade civil que se imputa ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-lhe o dever de indenizar se se verificar dano ao patrimônio de outrem e nexos causal entre o dano e o comportamento do preposto. 2.

Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior ou decorrer de culpa da vítima. 3. **Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes dos adeptos da responsabilidade objetiva e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva, prevalece na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto.** 4. Falta no dever de vigilância em hospital psiquiátrico, com fuga e suicídio posterior do paciente. 5. Incidência de indenização por danos morais. 7. Recurso especial provido (STJ - REsp: 602102 RS 2003/0192193-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 06/04/2004, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 21/02/2005 p. 146LEXSTJ vol. 187 p. 166RNDJ vol. 65 p. 127RT vol. 836 p. 151. **Grifo nosso**).

Observa-se que o STJ menciona, expressamente, que há divergências doutrinárias. Contudo, na jurisprudência, a questão é mais ou menos pacífica: por atos omissivos, a responsabilidade do Estado é do tipo subjetiva, tendo a vítima o dever de provar a culpa do agente da Administração, para que possa ter o direito à indenização (BORGES, 2015).

1.5 Análise do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988

A compreensão do referido dispositivo constitucional exige uma análise mais acurada, porquanto é necessário dividirmos a norma em quatro partes: 1) as pessoas jurídicas responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros; 2) as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros; 3) pessoas jurídicas de direito privado prestadora de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros; 4) assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (MAZZA, 2016).

1) as pessoas jurídicas responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros:

Para Alexandre Mazza (2016, p. 524-525), “a expressão ‘nessa qualidade’ indica a adoção, pelo Texto Constitucional de 1988, da teoria da imputação volitiva de Otto Gierke [...] segundo o qual somente podem ser atribuídos à pessoa jurídica os comportamentos do agente público durante o exercício da função pública”. A adoção dessa teoria, geram três efeitos básicos, segundo Alexandre Mazza (2016):

1) impede a propositura de ação de indenizatória diretamente contra a pessoa física do agente se o dano foi causado no exercício da função pública (precedente: RE 327.907/SP); 2) impossibilita a responsabilização civil do Estado se o dano foi causado pelo agente público fora do exercício da função pública. Exemplo: policial de folga que atira no vizinho [...]; 3) autoriza a utilização das prerrogativas do cargo somente nas condutas realizadas pelo agente durante o exercício da função pública. Desse modo, as prerrogativas funcionais não são dadas intuitu personae, não acompanham a pessoa do agente público o dia todo, para onde ele for. Fora do expediente, no trânsito, em casa, o agente está temporariamente desacompanhado das prerrogativas especiais, decorrentes da sua função pública, sob pena de cometer excesso de poder ou desvio de finalidade (MAZZA, 2016, p. 526-527).

2) as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros:

Conforme classificação dada em lei, são pessoas jurídicas de direito público a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, Autarquias, Fundações Públicas e Associações Públicas. Essas pessoas, de acordo com Alexandre Mazza (2016, p. 524-525) “por ostentarem natureza pública, respondem objetivamente pelos danos que seus agentes causam a particulares. Importante notar que o Texto Constitucional, quanto às referidas pessoas jurídicas de direito público, não condiciona a responsabilidade objetiva ao tipo de atividade exercida”.

Logo, a responsabilidade objetiva resulta da personalidade pública e será objetiva independentemente da atividade exercida: prestação de serviço público, exercício do poder de polícia, intervenção no domínio econômico, atividade normativa ou qualquer outra manifestação da função administrativa (MAZZA, 2016).

3) pessoas jurídicas de direito privado prestadora de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros:

São pessoas jurídicas de direito de privado prestadora de serviço público as empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias e, como tal, não estão vinculadas à responsabilidade objetiva, como ocorre com as pessoas jurídicas de direito público. Assim, as pessoas jurídicas de direito privado respondem objetivamente enquanto prestam serviços públicos, como decorrência do regime jurídico próprio do serviço público, e não pela qualidade da pessoa. Por isso, desempenhando atividades de natureza particular, que exploram a produção ou comercialização de bens e prestação de serviços no mercado econômico, destoando as finalidades essenciais pelas quais foram criadas, empresas

públicas e sociedades de economia mista estão sujeitas apenas à responsabilidade subjetiva (MAZZA, 2016).

4) assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa:

A Constituição Federal prevê a utilização de ação regressiva contra o agente público, mas somente nos casos de dolo ou culpa. Logo, a responsabilidade civil do agente público é subjetiva, pois pressupõe a existência de dolo ou culpa (MAZZA, 2016).

1.6 Formas legais de exclusão da responsabilidade estatal

A teoria do risco administrativo que orienta a responsabilidade objetiva do estado reconhece formas de exclusão da responsabilidade estatal. Estas podem ser definidas como circunstâncias que, ocorrendo, elimina o dever de indenizar do estado. São três: culpa exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiro. Segundo Alexandre Mazza (2016) a:

- a) culpa exclusiva da vítima: ocorre [...] quando o prejuízo é consequência da intenção deliberada do próprio prejudicado. São casos em que a vítima utiliza a prestação do serviço público para causar um dano a si própria. Exemplos: suicídio em estação do Metrô; pessoa que se joga na frente de viatura para ser atropelada.
- b) força maior: é um acontecimento involuntário, imprevisível e incontornável que rompe o nexo de causalidade entre a ação estatal e o prejuízo sofrido pelo particular. Exemplo: erupção de vulcão que destrói vila de casas. [...];
- c) culpa de terceiro: ocorre quando o prejuízo pode ser atribuído a pessoa estranha aos quadros da Administração Pública. Exemplo: prejuízo causado por atos de multidão (MAZZA, 2016, p. 530-531).

Hodiernamente, prevalece o entendimento de que essas formas de exclusão da responsabilidade estatal (culpa exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiro) são responsáveis por eliminar o nexo de causalidade entre a ação administrativa e o dano causado ao particular.

1.7 Ação indenizatória em face do estado

A indenização devida ao lesado deve ser a mais ampla possível, de modo que seja reconstituído integralmente o patrimônio da vítima. Logo, a indenização deve equivaler-se o que o particular perdeu, incluindo-se as despesas que foi obrigado a fazer, e ao que deixou de

ganhar. Quando for o caso, devem ser acrescidos ao montante indenizatório os juros de mora e a atualização monetária (CARVALHO FILHO, 2017).

Tendo havido morte, incide a norma do art. 948 do Código Civil, que fixa as circunstâncias aptas de serem indenizadas. Por outro lado, ocorrendo lesões corporais ou redução da capacidade de trabalho, aplicam-se os artigos 949 e 950 do mesmo Diploma legal (CARVALHO FILHO, 2017). Para José dos Santos Carvalho Filho (2017):

Perpetrada a ofensa ao patrimônio do lesado, a reparação do dano a ser reivindicada pode ser acertada através de dois meios: o administrativo e o judicial. Na via administrativa, o lesado pode formular seu pedido indenizatório ao órgão competente da pessoa jurídica civilmente responsável, formando-se, então, processo administrativo no qual poderão manifestar-se os interessados, produzir-se provas e chegar-se a um resultado final sobre o pedido. Se houver acordo quanto ao montante indenizatório, é viável que o pagamento se faça de uma só vez ou parceladamente, tudo de acordo com a autocomposição das partes interessadas. Não havendo acordo, ao lesado caberá propor a adequada ação judicial de indenização, que seguirá o procedimento comum (art. 318, CPC). O foro da ação vai depender da natureza da pessoa jurídica: se for a União, empresa pública ou entidade autárquica federal, a competência é da Justiça Federal (art. 109, I, CF); se for de outra natureza, competente será a Justiça Estadual, caso em que deverá ser examinado o que dispuser o Código de Organização Judiciária local. Observe-se, ainda, que, dependendo do valor pleiteado, pode a ação ser proposta nos Juizados Especiais Federais ou nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, onde já estiverem instalados (CARVALHO FILHO, 2017, p. 386).

1.8 Prazo prescricional para ação indenizatória em face do estado

Segundo Cyonil Borges (2015, p. 828) “o decurso de prazo é relevante para o Direito, pois provoca, por exemplo, a perda da pretensão de ressarcimento por aqueles que foram prejudicados pelas ações e omissões estatais: a prescrição”. De acordo com Cyonil Borges (2015):

As ações de ressarcimento a favor do Estado são imprescritíveis, pois, nesse caso, o interesse público é o bem superior a ser preservado. Agora, tratando-se das dívidas passivas do Estado, a ação para a reparação dos danos deve ser proposta em até cinco anos (prescrição quinquenal). Na visão do STJ, aplica-se o prazo prescricional quinquenal às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1.º do Decreto 20.910/1932, e não o prazo prescricional trienal, previsto no

art. 206, § 3º, V, do CC/2002. O Decreto é norma especial em relação ao CC/2002 (Recurso Especial 1251993/PR) (BORGES, 2015, p. 829).

No tocante às pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos, o prazo prescricional também é de 5 anos para o lesado ajuizar a ação indenizatória, nos termos do art. 1º-C, da Lei 9.494/1997.

Todavia, há precedentes do Superior Tribunal de justiça, como no caso do REsp: 1301122/RJ citado abaixo, que reconhece a imprescritibilidade das ações indenizatórias em razão da violação aos direitos fundamentais, durante o período da ditadura militar. Isso porque as referidas ações referem-se ao período em que a ordem jurídica foi praticamente esquecida ou desconsiderada. Legislações de exceção eram criadas para autorizar incontáveis abusos e violações aos direitos fundamentais, sobretudo em relação ao direito à dignidade da pessoa humana (BORGES, 2015). Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. PRESCRIÇÃO. **As ações de indenização por danos morais em face de tortura praticadas por agentes do Estado durante o regime militar são imprescritíveis.** Agravo regimental desprovido. (STJ - AgRg no REsp: 1301122 RJ 2011/0310565-7, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 17/09/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/09/2013. **Grifo nosso**).

Segundo Ricardo Alexandre e João de Deus (2017, p. 370) “o prazo para a propositura da ação de indenização contra o Estado começa a fluir a partir da data do ato ou do fato que deu origem ao dano, conforme previsto no art. 1º do Decreto 20.910, de 1932”.

Entretanto, se o evento danoso resultar em invalidez ou incapacidade para o particular, daí o termo inicial para a contagem do prazo prescricional não é a data do acidente, mas aquela em que a vítima teve ciência inequívoca da invalidez ou da extensão de sua incapacidade (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

1.9 Responsabilidade civil dos agentes públicos

Evitando-se, contudo, não perder o foco deste estudo, temos a importante missão de compreendermos o direito de regresso do estado em face do agente público e sua denúncia processual, para finalmente examinarmos a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO.

1.9.1 Direito de regresso do estado em face do agente público

O direito de regresso deve ser exercido mediante o manuseio de ação própria (ação regressiva), não podendo o Estado realizar diretamente o desconto nos vencimentos do agente público, sem o consentimento deste (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

Segundo Alexandre Mazza (2016, p. 543) “a ação regressiva é proposta pelo Estado contra o agente público causador do dano, nos casos de culpa ou dolo (art. 37, § 6º, da CF). Sua finalidade é a apuração da responsabilidade pessoal do agente público. Tem como pressuposto já ter sido o Estado condenado na ação indenizatória proposta pela vítima”.

Ao considerar que a CF/88 estabelece que a ação regressiva é cabível nos casos de dolo ou culpa, impõe-se a conclusão de que o direito de regresso é baseado na teoria subjetiva ou teoria da culpa civil. Nesse sentido, caberá ao Estado demonstrar a ocorrência dos elementos ensejadores da responsabilidade civil do agente público: ato, dano, nexo e culpa/dolo (MAZZA, 2016).

A falta do elemento subjetivo (dolo ou culpa) no caso concreto elimina a responsabilidade do agente público na ação regressiva. Exemplo: acidente de trânsito comprovadamente motivado por problemas mecânicos na viatura (MAZZA, 2016).

Segundo Alexandre Mazza (2016, p. 544) “em razão do princípio da indisponibilidade, a propositura da ação regressiva, quando cabível, é um dever imposto à Administração, e não uma simples faculdade”. Além disso, não se computa prazo para o seu ajuizamento (é imprescritível), conforme jurisprudência dominante baseada no art. 37, § 5º, da CF.

Todavia, quando se relacionar ao dano originado por pessoa jurídica de direito privado que presta serviço público, como, por exemplo, as empresas públicas, fundações públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias, o prazo é de três anos, esteado no artigo 206, § 3º, inciso V, do Código Civil, iniciando-se a contagem a partir do trânsito em julgado da decisão condenatória.

São pressupostos para o ajuizamento da ação regressiva, segundo Alexandre Mazza (2016):

- 1) condenação do Estado na ação indenizatória; 2) trânsito em julgado da decisão condenatória (não precisa aguardar o levantamento do precatório); 3) culpa ou dolo do agente; 4) ausência de denúncia da lide na ação indenizatória (MAZZA, 2016, p. 544).

1.9.2 Denúnciação à lide do agente público

Ensina Ricardo Alexandre e João de Deus (2017, p. 369) que “a denúnciação à lide é instituto afeto ao direito processual civil, que objetiva trazer o processo pessoa contra a qual o réu tem pretensão indenizatória, na hipótese de este sucumbir na ação principal”.

Logo, se permitida a possibilidade da técnica nas ações relativas à responsabilidade civil do estado, se este efetivamente o fizer, o juiz, ao proferir a sentença, deverá decidir se o Estado deve indenizar o particular e, em caso positivo, necessitará deliberar sobre a obrigação de o agente público ressarcir ao ente estatal o valor gasto com a indenização (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

A denúnciação à lide tem como fundamento assegurar a celeridade e a economia processual, haja vista que resolve num único processo duas lides diferentes: 1ª Lide: Particular versus Estado; 2ª Lide: Estado versus Agente Público causador do dano. Segundo Ricardo Alexandre e João de Deus (2017):

Há controvérsias na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade de a Administração Pública denunciar à lide o agente responsável quando da ação de responsabilização civil. Aqueles que são contrários alegam que, sendo a responsabilidade civil do Estado de natureza objetiva, a discussão no processo acerca de elementos subjetivos (dolo e culpa) com o escopo de possibilitar a responsabilização do agente público retardaria o desfecho da demanda, em prejuízo do terceiro a ser indenizado. Em termos menos congestionados, a ideia é que a Constituição quis facilitar a indenização do terceiro lesado, livrando-o do ônus de demonstrar dolo ou culpa do agente público na prática do ato que resultou em prejuízo. Se inserida na discussão a responsabilidade do próprio agente, que, repise-se, é subjetiva, dependendo da compensação de dolo ou culpa, a presença desta nova questão na discussão retardaria o exercício do direito à indenização, em clara afronta ao objetivo do legislador constituinte. Os que defendem a possibilidade de denúnciação à lide argumentam, conforme já comentado, que o instituto garante a celeridade processual por resolver as duas lides (Terceiro Lesado x Estado e Estado x Agente Público). Se não for possível a denúnciação à lide de agente público, a alternativa para o Estado é esperar o julgamento final da ação movida pelo particular. Caso seja condenado a indenizá-lo, posteriormente poderá ingressar com ação regressiva autônoma visando à responsabilização do agente culpado (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 369).

O Supremo Tribunal Federal se posicionou no ano de 2006, no RE de nº. 327.904, do Relator Ministro Carlos Britto, que não é possível a propositura de ação regressiva autônoma em face do agente público causador do dano. De outro lado, o entendimento dominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça é de que a denúncia à lide do agente público é possível, mas não é obrigatória, conforme REsp de nº. 866614/AL, do Relator Ministro João Otávio de Noronha, da 2ª Turma, em julgamento realizado em 28.08.2007 e publicado no Diário de Justiça em 17.09.2007 (ALEXANDRE; DEUS, 2017).

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO FISCAL DE TRIBUTOS DO MUNICÍPIO DE MORRINHOS/GO

O Fiscal de Tributos realiza análises e estudos econômico-financeiros e contábeis, relativos aos tributos municipais ou atinentes ao cálculo, controle e acompanhamento das transferências financeiras, efetiva lançamentos por homologação e elabora relatórios e dados estatísticos sobre suas atividades.

Procede também à revisão fisco-contábil de obrigações tributárias, promovendo estimativas e arbitramentos nos termos da legislação tributária, instrui processos administrativo-tributários através de diligências e informações técnico-fiscais, inclusive perícias fiscos-contábeis, bem como procede a lançamento de ofício por meio de autos de infração, constituindo os créditos tributários respectivos.

Contudo, antes de examinarmos sua responsabilidade civil, é imprescindível compreender as principais diferenças entre os conceitos de competência tributária e competência para legislar sobre o Direito Tributário.

Segundo Ricardo Alexandre (2017, p. 245) a “competência para legislar sobre o Direito Tributário é o poder constitucionalmente atribuído para editar leis que versem sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. Trata-se de uma competência genérica para traçar regras sobre o exercício do poder de tributar”.

Já a competência tributária tem sentido mais restrito. Abrange apenas as atividades da administração tributária, como, por exemplo, a fiscalização dos tributos, arrecadação, instituição, redução, majoração e a concessão de benefícios fiscais ou até mesmo a correição dos agentes fiscais (BRIGAGÃO, 2012). Ou seja, trata-se apenas de uma parcela desse poder genérico em legislar no que tange, primariamente, a instituição e; secundariamente, a modificação e extinção dos tributos (BRIGAGÃO, 2012). Para Paula Naves Brigagão (2012):

Quem possui competência tributária são os entes políticos, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios – trata-se, pois, de tarefa legislativa incumbida a cada ente da federação. Note [...] que o legislador constituinte delimitou em seu art. 24 a competência concorrente para que se legisle em Direito Tributário delegando-a a União, aos Estados e ao Distrito Federal. Tal artigo, todavia, não pode ser interpretado isoladamente, sob pena de exclusão do Município, o que feriria de morte o sistema federativo. Assim, o mesmo legislador constituinte nos ensinou que devemos fazer uma interpretação sistemática entre o art. 24 e o art. 30 (ambos da CRFB/88), esse último propicia aos Municípios legislar supletivamente no que toca ao Direito Tributário (BRIGAGÃO, 2012, p. 1).

Nesta senda, sobrevindo normas gerais da União sobre a matéria, as normas já editadas dos Estados e Municípios não serão revogadas. Ficarão, pois, com a sua eficácia suspensa naquilo em que for contrário ao decretado pelas normas gerais federais (BRIGAGÃO, 2012).

Após ditadas estas noções preliminares, convém notar que o Código Tributário Nacional, na qualidade de norma geral da União, ou seja, contendo matéria exclusiva de Lei Complementar, estabeleceu no seu art. 142, parágrafo único, que será apurada a responsabilidade funcional do agente fiscal que não realizar a atividade administrativa de lançamento, tal considerada como vinculada e obrigatória. Sobre o tema, vejamos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: [...] III. **Uma vez verificado pela Administração Fiscal o surgimento do fato gerador, está ela, por expressa disposição legal, obrigada a efetuar o lançamento como ato vinculado, sob pena de responsabilidade funcional.** (Art. 142, parágrafo único, do CTN). [...] (STJ. REsp 448527/SP 2002/0088582-0, Rel.: Min. Luiz Fux. 1ª Turma. Decisão: 19/08/03. DJ de 15/09/03, p. 238. **Grifo nosso**).

Ocorre que a União Federal, no uso de sua competência legislativa não regulamentou a responsabilidade funcional do agente fiscal, deixando para os Estados e Municípios fazerem, se, assim desejarem.

O Estado de Goiás por meio da Lei nº. 13.266, de 16 de abril de 1998, que institui a carreira do fisco da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás, atribuiu para a Corregedoria Fiscal do Estado o papel de regulamentar as atribuições e responsabilidades dos funcionários da Secretaria da Fazenda, diretamente relacionadas com a arrecadação e fiscalização dos tributos estaduais, ou seja, não alcança o Fiscal de Tributos do Município de Morrinhos/GO. Somente a título de curiosidade, vejamos:

Art. 41. Fica instituída a Corregedoria Fiscal do Estado de Goiás, com a finalidade de garantir a qualidade e a probidade dos atos praticados por funcionários do Quadro de Pessoal do Fisco, bem como de outros servidores que exerçam atividades ainda que indiretamente relacionadas com a arrecadação e fiscalização de tributos estaduais, competindo-lhe, especialmente:

I - executar a correição dos funcionários da Secretária da Fazenda, visando apurar irregularidades nos procedimentos administrativos;

II – inspecionar as atividades das unidades fiscais, inclusive junto a terceiros, objetivando rever os trabalhos por elas realizados ou por seus agentes, suprindo as lacunas ou apurando irregularidades;

III - receber denúncias de irregularidades ocorridas, realizando as diligências necessárias à apuração dos fatos e conhecimento de sua autoria, promovendo o processo disciplinar respectivo nos termos da legislação aplicável e propondo as medidas necessárias, inclusive a punição dos responsáveis ou a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;

- Redação dada pela Lei nº 19.290, de 06-05-2016.

III - receber denúncias de irregularidades ocorridas, realizando as diligências necessárias à apuração dos fatos e conhecimento de sua autoria, promovendo o processo disciplinar respectivo nos termos da legislação aplicável e propondo as medidas necessárias, inclusive a punição dos responsáveis.

IV - instaurar e promover o processo administrativo de ressarcimento, na forma da lei, visando apurar prejuízo causado ao Erário, no âmbito da Secretaria da Fazenda, decorrente de infrações administrativas devidamente comprovadas em procedimento regular, encaminhando representação ao órgão competente, inclusive para inscrição na dívida ativa, dos débitos porventura não quitados.

[...]

§ 2º - **Cabe ao regulamento dispor sobre** a fixação das demais competências e da estrutura interna de funcionamento da Corregedoria Fiscal do Estado de Goiás, bem como das **atribuições e responsabilidades de seu pessoal** (BRASIL, 1998. **Grifo nosso**).

Em virtude da omissão legislativa, uma vez que União Federal e o Estado de Goiás não se pronunciaram acerca da responsabilidade do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO, coube ao mesmo, no uso de sua competência suplementar, regulamentar a matéria, por meio da Lei Complementar de nº 005, de 15 de dezembro de 2000, que instituiu o Código Tributário no município.

Tal lei estabelece que o Fiscal de Tributos, em função do cargo exercido, tendo conhecimento de infração a legislação tributária, deixar de lavrar e encaminhar o auto

competente, ou o funcionário que, da mesma forma deixar de lavrar a representação, será responsável pecuniariamente pelo prejuízo causado à Fazenda Pública, desde que a omissão e a responsabilidade sejam apuradas no curso da prescrição (BRASIL, 2000).

Igualmente será responsável o Fiscal de Tributos que deixar de dar andamento aos processos administrativos tributários, quer sejam contenciosos ou versem sobre consulta ou reclamação contra lançamento, inclusive, quando o fizer fora dos prazos estabelecidos na lei, ou mandar arquivá-los antes de findos e sem causa justificada, ou seja, não fundamentar o despacho na legislação vigente à época do arquivamento (BRASIL, 2000).

Desse modo, há dois fatos ensejadores da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO:

1. Tendo conhecimento de infração a legislação tributária, deixar de lavrar o auto de infração;
2. Lavrado o auto de infração deixar de encaminhá-lo ao contribuinte.

No que tange ao segundo fato gerador, defende-se, aqui, que a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos de Morrinhos/GO é baseada na teoria subjetiva ou teoria da culpa civil. Isso porque, trata-se de um servidor público, com provimento originário de caráter efetivo, mediante concurso público, devendo obediência ao disposto no art. 37, § 6º da lei maior.

Nesta lógica, caberá ao município de Morrinhos/GO ressarcir o contribuinte pelos prejuízos tomados e, depois em via de regresso demonstrar a ocorrência dos elementos ensejadores da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos: ato, dano, nexa e culpa/dolo, à luz, evidentemente, das garantias fundamentais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Já com relação ao primeiro fato gerador, entendemos que o Fiscal de Tributos, ainda que na qualidade de servidor público legalmente concursado, não poderá fazer jus ao direito de regresso, pois o prejuízo não é ocasionado a terceiros, mas a própria Prefeitura de Morrinhos/GO. Logo, a responsabilidade civil do mesmo deve ser apurada em via única, com base na teoria subjetiva ou teoria da culpa civil, observando o devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Por outro lado, a lei municipal estabelece que não será de responsabilidade do Fiscal de Tributos, a omissão que praticar em razão de ordem superior, devidamente comprovada ou quando não apurar infrações em face das limitações das tarefas que lhe tenham sido atribuídas pelo seu chefe imediato. Trata-se, a nosso pensar de uma hipótese de excludente da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO (BRASIL, 2000).

Por fim, o § 2º do art. 329 do Código Tributário de Morrinhos aduz que a responsabilidade do Fiscal de Tributos é pessoal e independente do cargo ou da função exercida, em outros dizeres, entendemos que além da responsabilidade civil na modalidade subjetiva poderá ser aplicado ao mesmo as sanções administrativas e penais cabíveis à espécie (BRASIL, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente ensaio, fizemos uma análise da responsabilidade civil do estado e esboçamos o desenvolvimento teórico da responsabilidade estatal, em confronto com a responsabilidade civil do estado no atual direito brasileiro. Percorremos a reponsabilidade civil do poder público por atos omissivos e fragmentamos o § 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Observamos, que, em regra, a responsabilidade civil do estado é objetiva na ação de seus agentes públicos. Todavia, na omissão do estado, a responsabilidade civil é de natureza subjetiva, uma vez que exige do potencial prejudicado a comprovação de dolo ou culpa por parte da administração pública (BORGES, 2015).

Também, foram verificadas as formas legais de exclusão da responsabilidade civil do estado, como também as hipóteses de cabimento da ação indenizatória em face do mesmo e o prazo prescricional para o ajuizamento da ação.

Além disso, evidenciamos a responsabilidade civil dos agentes públicos e o direito de regresso do estado, bem como a denúncia à lide do agente público. Ainda, demonstramos a divergência que há na jurisprudência dos tribunais superiores sobre o instituto da denúncia à lide.

Ao final, identificamos dois fatos ensejadores da responsabilidade civil do Fiscal de Tributos do município de Morrinhos/GO, conforme a previsão da Lei Complementar nº 005, de 15 de dezembro de 2000: Tendo conhecimento de infração a legislação tributária, deixar de lavrar o auto de infração; lavrado o auto de infração deixar de encaminhá-lo ao contribuinte.

Ao considerar que o Fiscal de Tributos se trata de um servidor público como qualquer outro, com provimento originário de caráter efetivo, mediante concurso público, chegamos à conclusão de que a responsabilidade civil do mesmo é baseada na teoria subjetiva ou teoria da culpa civil, conforme preconizado no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

Do exposto, percebe-se que a responsabilidade civil do Fiscal de Tributos de Morrinhos/GO apresenta exceção apenas com relação ao direito de regresso, sendo que o fato ‘deixar de lavrar o auto de infração’ não ocasiona danos a terceiros, mas a própria Prefeitura local. Logo, isto permite deduzir que o prejuízo suportado pelo município poderá ser cobrado diretamente em face do Fiscal de Tributos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2015.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2016.

BORTOLETO, Leandro. **Direito administrativo**: coleção tribunais e MPU para os concursos de analistas dos tribunais. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Direito administrativo facilitado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2015.

BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, out 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09/10/2019.

BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília/DF, 2002.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26/09/2019.

BRASIL. Lei nº 13.266, de 16 de abril de 1998. **Institui a carreira do fisco da Secretaria da Fazenda de Goiás**. Goiânia/GO, 1998. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1998/lei_13266.htm>. Acesso em: 23/10/2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 005, de 15 de dezembro de 2000. **Código Tributário do Município de Morrinhos**. Morrinhos/GO, 2000. Disponível em:

<<https://morrinhos.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2014/04/ctm.pdf>>. Acesso em: 23/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial: AgRg no RESP 1301122 RJ 2011/0310565-7, Relator: Ministro Ari Pargendler, DJ: 17/09/2013.

JusBrasil, 2019. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24203765/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1301122-rj-2011-0310565-7-stj?ref=serp>>. Acesso em: 22/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial: Resp 602102 RS 2003/0192193-2, Relator: Ministra Eliana Calmon, DJ: 06/04/2004. **JusBrasil**, 2019. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7234405/recurso-especial-resp-602102-rs-2003-0192193-2-stj/relatorio-e-voto-12989465>>. Acesso em: 18/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial: Resp 448527/SP 2002/0088582-0, Relator: Ministro Luiz Fux, DJ: 15/09/03. **JusBrasil**, 2019. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7417286/recurso-especial-resp-448527-sp-2002-0088582-0-stj>>. Acesso em: 23/10/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 323**. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2136>>.

Acesso em: 06/10/2019.

BRIGAGÃO, Paula Naves. Competência tributária. **Revista Conteúdo Jurídico**, ISSN 1984-0454, Brasília-DF, ano 2012, n. 29017, 15 mai. 2012. Disponível em:

<<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/29017/competencia-tributaria>>.

Acesso em: 23/10/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed.
Salvador: Editora Juspodivm, 2016.