

POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO CIVIL POR DANOS DECORRENTES DE DO PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - CDA

POSIBILIDAD DE RECURSO CIVIL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA PROTESTA DE CERTIFICADO DE DEUDA ACTIVO - CDA

Okçana Yuri Bueno Rodrigues*

SUMÁRIO: Considerações Iniciais; 2. Regulamentações e Posicionamento Jurisprudencial Acerca do Protesto de Certidão de Dívida Ativa – CDA; 3. Da Desconsideração da Personalidade Jurídica para Protesto de CDA; 4. Do Dano Moral Objetivo Oriundo da Negativação Indevida; 5. A Responsabilidade Civil do Estado na Constituição Federal de 1988; 5.1 Da Conduta Geradora do Dano de acordo com o Nexo Causal; 6. Considerações Finais; Referências

RESUMO: A presente pesquisa teve por objetivo explorar a responsabilidade civil estatal, quando extrapola seu direito e dever de cobrar as dívidas dos contribuintes para consigo. Primeiramente esclareceu-se a legalidade e o posicionamento jurisprudencial quanto ao uso da cobrança extrajudicial de dívidas por meio do protesto de dívida ativa. Após fez-se necessárias algumas considerações sobre a desconsideração da personalidade jurídica e o abuso de poder quando aquele instituto é usado de forma indiscriminada e fora da exceção. Ponderados tais atos, importante mensurar o dano moral objetivo por protesto indevido de títulos nas relações entre particulares, e por analogia, na relação entre particulares e Estado. Destacou-se de forma especial que o Estado pode lesar direitos dos particulares tanto por ação quanto por omissão, sendo que para cada forma uma teoria de responsabilização será aplicada. E, por fim, suscitou-se o dever que o Estado tem de reparar o particular sobre seus atos quando este abusa do seu direito de cobrança.

PALAVRAS-CHAVE: PROTESTO DE CDA; DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA; NEGATIVAÇÃO INDEVIDA; RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL; DEVER DE REPARAÇÃO

RESUMEN: Esta investigación tuvo como objetivo explorar la responsabilidad del Estado en la hora de extrapolar su derecho y el deber de cobrar las deudas de los

*RODRIGUES, Okçana Yuri Bueno Rodrigues. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Maringá; Pós Graduada em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina; Mestre em Direitos da Personalidade pelo Centro Universitário de Maringá. Advogada Trabalhista de Direito Público e Privado. Professora nos cursos de Direito, Administração e Ciências Contábeis da Faculdade Alvorada de Educação e Tecnologia de Maringá. Advogada militante em Maringá. E-mail: ok_rodrigues@globo.com

contribuyentes al sí mismo. En primer lugar se aclaró la legalidad y la posición judicial sobre el uso del cobro de deudas extrajudicial através de la protesta de la deuda pendiente. Después, se hizo necesaria algunas consideraciones sobre el desconsideración de la personalidad jurídica y el abuso de poder cuando ese instituto se utiliza de manera indiscriminada y sin excepción. Tabuladas tales actos, la importancia de medir los daños morales objetivas para la protesta indebida de las facturas en las relaciones entre los individuos, y por analogía, la relación entre los individuos y el Estado. Destacado en una manera especial que el Estado puede lesionar los derechos de los individuos, tanto por acción o por omisión, y será de aplicación para cada una de las teorías de la responsabilidad. Y, por último, la obligación se ha planteado que el Estado debe reparar el particular acerca de sus acciones cuando se abusa de su derecho de recuperación.

PALABRAS-CLAVE: PROTESTA DEL CDA; EL DESCONCIDERACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA; INSCRIPCIÓN INDEBIDA; RESPONSABILIDAD DEL ESTADO; DEBER DE REPARACIÓN

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de abordar a discussão que aqui se pretende acerca do protesto e seus efeitos sobre a restrição de crédito do cidadão contribuinte, bem como as consequências alguns pontos controversos e delicados do exercício do direito de cobrança é interessante que se faça pontuações prévias.

A primeira é a de que o protesto que aqui se refere é aquele regulamentado pela Lei nº 9.492/97¹, cujos objetivos, dentre outros é o de constituir em mora o devedor, alertar possíveis credores da existência de um débito e forçar o pagamento da dívida (forçoso se faz o pagamento, pois na sociedade atual são crescentes e maciços os números de vendas a crédito).

Outra ponderação relevante é a de que a Fazenda Pública – independente da esfera de atuação e competência – tem o direito de receber os créditos oriundos da relação com seus contribuintes e tem o dever de cobrá-los, sob pena de responderem por

¹ BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. **Regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em 14 jul de 2014.

crimes administrativos e infrações funcionais, pesando sobre o órgão administrativo as penas da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000².

Paralelamente a este direito/dever da Fazenda Pública existem as custas processuais e o movimento da máquina judiciária para que a cobrança destes valores sejam efetuados. E, em nome destes inúmeros custos, que por vezes são maiores que o crédito a ser recebido pelo Poder Executivo, há que se ponderar a viabilidade e a razoabilidade de efetuar a cobranças destas dívidas judicialmente, motivo pelo qual se faz interessante a cobrança extrajudicial apresentada por meio do protesto da Certidão de Dívida Ativa – CDA. Entretanto apresenta-se neste ensaio outro viés desta cobrança, o protesto de CDA cujo cadastro esteja desatualizado gerando uma restrição indevida do crédito do contribuinte, e, também o questionamento sobre a restrição do nome dos sócios das empresas detentoras de débito fazendário, se este ato não é por si só um desvio de poder cumulado com abuso de direito.

Questiona-se também se estas duas últimas consequências indesejadas, porém possíveis, não estão sujeitas à reparação civil.

2. REGULAMENTAÇÕES E POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - CDA

Apresentada como medida necessária à recuperação fiscal de Dívida Ativa, a Lei Federal 9.492, de 10 de dezembro de 1997, foi alterada pelo art. 25 da Lei Federal nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, passando a vigorar com o seguinte teor:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.³

Assim, por meio de autorização legislativa federal o protesto de CDA passou a vigorar com legitimidade e com a devida previsibilidade legislativa. O que gerou, por

² BRASIL. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 jul 2014

³ BRASIL. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em 14 jul de 2014.

consequência, a aceitação dos Tribunais de Contas, que por sua vez emitiram pareceres favoráveis a este tipo de cobrança, chamada de cobrança extrajudicial. E, em alguns estados o Tribunal de Contas chegou a emitir parecer recomendando a adoção de tal medida, como forma, também de efetividade de cobrança e economia processual e financeira⁴. Aliás, antes mesmo da edição legislativa da Lei de Protestos, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – já havia acenado com a possibilidade do citado protesto⁵ (veja-se PP 2009.10.00.004178-4 e 2009.10.00.004537-6).

E, da mesma forma já vinha se posicionando os Tribunais Superiores, entre outras decisões, pede-se *vênia* para colacionar o acórdão vinculado ao Recurso Especial nº 1126515 / PR, *in literis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas". 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. **No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal**

⁴ Veja-se: PARECER PGFN/CDA/Nº 537/2013; e, TECSP 41.852/026/10.

MARQUES, Adriana Macedo. Parecer Nº 537/2013. **Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Disponível em: <<http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/5372013>>. Acesso em 27 jul 2014.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Consulta a respeito da possibilidade de protesto das Certidões da Dívida Ativa – CDA. Parecer TC-41.852/026/10. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://protestodetitulos.org.br/TCESP_Parecer_Divida_ativa.pdf>. Acesso em: 27 jul 2014.

⁵MORAES, Emanuel Macabu. Protesto da Certidão de Dívida Ativa, o STJ e a mudança de paradigma. **Jornal Estado de Direito**. Disponível em <<http://www.estadodedireito.com.br/2014/03/29/protesto-da-certidao-de-divida-ativa-o-stj-e-a-mudanca-de-paradigma/>>. Acesso em 27 jul 2014.

de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 6. **Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.** 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. 10. **A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.** 11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. **A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.** 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo". 15. **Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.**

16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação - naturalmente adaptada às peculiaridades existentes - de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. (Grifou-se).⁶

Diante da postura adotada pelos tribunais, especialmente os de instancias superiores, e a alteração legislativa recente que incluiu expressamente na *Lei de Protestos* a possibilidade de protesto de CDA's inviável a discussão sobre a constitucionalidade ou legalidade do protesto destas certidões, especificamente.

Diversos foram os argumentos enumerados pelo i. Min. Teori Albino Zavaski, e em todos eles foi expressada a legitimidade, legalidade e possibilidade dos protestos de CDA. Assim, deixa-se de trazer à baila a discussão sobre a constitucionalidade ou a legalidade dos citados protestos, contudo faz-se oportuna a discussão acerca das consequencias deste ato administrativo.

Sobre a efetividade dos protestos de dívidas ativas, a Procuradoria do Estado de São Paulo publicou recente balanço demonstrando os números atingidos e ressaltando os benefícios da adoção desta medida alternativa de cobrança, estando entre eles: a diminuição do número de litígios, a eficácia da recuperação dos créditos e a agilidade que se traz à cobrança.⁷

3. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA PARA PROTESTO DE CDA

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal. **Recurso Especial n. 1126515. 2ª T., j. 03.12.2013, rel. Min. Teori Albino Zavaski, DJU 16.12.2013.** Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32558990&num_registro=200900420648&data=20131216&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 28 jul 2014.

⁷ABOUD, Alexandre. A experiência do Estado de São Paulo com o protesto das certidões de dívida ativa como meio alternativo de cobrança e de diminuição de litígios. **XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado.** São Paulo: 2013. Disponível em: <http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_alexandre_aboud2013.pdf>. Acesso em 14 jul 2014.

Inegável que protestar ou não as dívidas ativas públicas é um ato discricionário da administração pública⁸, isto porque, embora com previsão legislativa não é obrigatório e tampouco o ente federativo está adstrito a sempre fazer o protesto antes, ou no lugar, de dar prosseguimento à cobrança judicial da dívida, a chamada execução fiscal.

Contudo, esta medida alternativa para cobrança dos créditos existentes tem se traduzido aos sócios e administradores de empresas como abuso de poder da Fazenda Pública e abuso do direito de cobrança. Isto porque a Fazenda Nacional tem recomendado aos seus procuradores, por meio de uma portaria interna, que sejam incluídos na CDA os sócios e administradores da empresa.⁹

A portaria interna é a Portaria nº 180¹⁰, publicada no dia 25 de fevereiro, editada com apenas seis artigos, mas com alto grau de controvérsia.

O artigo 2º da supra citada portaria prevê as hipóteses de existência de responsáveis solidários pela dívida ativa:

Art. 2º A inclusão do responsável solidário na Certidão de Dívida Ativa da União somente ocorrerá após a declaração fundamentada da autoridade competente da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca da ocorrência de ao menos uma das quatro situações a seguir: (Redação dada pela Portaria PGFN nº 904, de 3 de agosto de 2010)

- I - excesso de poderes;
- II - infração à lei;
- III - infração ao contrato social ou estatuto;
- IV - dissolução irregular da pessoa jurídica.

Parágrafo único. Na hipótese de dissolução irregular da pessoa jurídica, os sócios-gerentes e os terceiros não sócios com poderes de

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal. **Recurso Especial n. 1126515. 2ª T., j. 03.12.2013, rel. Min. Teori Albino Zavaski, DJU 16.12.2013.** Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32558990&num_registro=200900420648&data=20131216&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 28 jul 2014.

⁹ DIREITO PÚBLICO. Parecer orienta inclusão de sócios em processos. **JusBrasil.** Disponível em: <http://direito-publico.jusbrasil.com.br/noticias/2100355/parecer-orienta-inclusao-de-socios-em-processos>. Acesso em 17 jul 2014

¹⁰ CARVALHO, Adriana Queiroz de. Dispõe sobre a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tocante à responsabilização de codevedor. **Portaria PGFN nº 180.** Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/PGFN/PortariaPGFN180.htm>>. Acesso em 20 jul 2014

gerência à época da dissolução, bem como do fato gerador, deverão ser considerados responsáveis solidários.¹¹

Entretanto a crítica que se faz é a de que a procuradoria tem incluído os sócios e as pessoas físicas que já não são mais sócias da empresa como responsáveis solidários pela dívida. Uma nítida demonstração de excesso e abuso de poder.

Arruda Alvim é taxativo ao afirmar que

[...] a teoria da desconideração só pode ser aplicada a casos singulares, extraordinários, quando se fizer mau uso da pessoa jurídica.¹²

E, no mesmo sentido o i. Cândido Rangel Dinamarco é peremptório ao afirmar que “[...] *sem fraude não se desconsidera a personalidade jurídica, sendo extraordinários na ordem jurídica os casos de desconideração*”.¹³ Assim, este ato de responsabilizar solidariamente as pessoas físicas pelas dívidas das pessoas jurídicas tem se revelado sim abuso de poder da administração pública.

Sobre abuso de poder, o consagrado jurista Hely Lopes Meirelles define que,

O abuso do poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas.

O abuso do poder, como todo ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. **Em qualquer desses aspectos - flagrante ou disfarçado - o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém.** Com base nesse raciocínio, o Conselho de Estado da França passou a anular os atos abusivos das autoridades administrativas, praticados com excesso de poder ou desvio de finalidade, desde o famoso caso Lesbats (1864) (60), dando origem à teoria do excès ou do détournement de ponvoir, hoje aceita e consagrada pelos países democráticos, sob as mais diversas denominações (desviación de poder, dos espanhóis; sviamento di potere, dos italianos; abuse of discretion, dos norte-americanos), para reprimir a ilegalidade pelo mau uso do poder.¹⁴ (Grifou-se)

¹¹ CARVALHO, Adriana Queiroz de. Dispõe sobre a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tocante à responsabilização de codevedor. **Portaria PGFN nº 180**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/PGFN/PortariaPGFN180.htm>>. Acesso em 20 jul 2014

¹² ALVIM, Arruda. **Direito Comercial, coleção de estudos e pareceres**. São Paulo: RT, 1985. p.212

¹³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 1183

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1998. p. 96

Esta ilegalidade revestida de legalidade se agrava se for considerado que a inclusão de responsáveis solidários pela dívida da pessoa jurídica só pode ser admitida mediante o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, que por si só apenas se admite em exceções e após o cumprimento de requisitos legais. Não pode ser feita a bel prazer do Poder Público.

Abuso de poder é a ilegalidade disfarçada e por assim ser deve ser reprimida. Bem como devem ser reparadas as consequências negativas advindas desta atitude.

4. DO DANO MORAL OBJETIVO ORIUNDO DA NEGATIVAÇÃO INDEVIDA

Como conseqüência negativa, interessa a este ensaio a conhecida como *negativação indevida*. É crescente o número de ações propostas e julgadas procedentes que tem por causa a negativação indevida. Casos em que o consumidor por um motivo ou outro, tem seu crédito restringido por uma negativação de seu nome, cujo contrato não deu causa. Diversas são as Súmulas dos Tribunais Regionais acerca deste assunto, dentre eles o Tribunal Regional do Rio de Janeiro, contudo possui entendimento sumulado inclusive sobre os parâmetros de concessão da indenização, veja-se:

SÚMULA TJ Nº 89
RAZOÁVEL, EM PRINCÍPIO, A FIXAÇÃO DE VERBA
COMPENSATÓRIA NO PATAMAR CORRESPONDENTE A ATÉ
40 SALÁRIOS MÍNIMOS, EM MOEDA CORRENTE, FUNDADA
EXCLUSIVAMENTE NA INDEVIDA NEGATIVAÇÃO DO
NOME DO CONSUMIDOR EM CADASTRO RESTRITIVO DE
CRÉDITO.¹⁵

Já o Superior Tribunal de Justiça ao sumular seu posicionamento fez restrição apenas às indenizações geradas por anotação indevida de cadastro cujo titular já possua outra anotação, mas esta devida. *In literis*:

STJ Súmula nº 385 - 27/05/2009 - DJe 08/06/2009
Anotação Irregular em Cadastro de Proteção ao Crédito -
Cabimento - Indenização por Dano Moral

¹⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Banco do Conhecimento/ Correlação dos Verbetes Sumulares do TJERJ – STJ – STF e dos Enunciados do PJERJ**. Disponível em: http://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=adc77c38-ac66-471f-83bb-50b258a926ee&groupId=10136>. Acesso em: 28 jul. 2014

Da anotação irregular em cadastro de proteção ao crédito, não cabe indenização por dano moral, quando preexistente legítima inscrição, ressalvado o direito ao cancelamento.¹⁶

Assim, resta pacífico o entendimento de que o protesto indevido de títulos enseja indenização por dano moral¹⁷, contudo a ressalva que aqui se suscita é do protesto indevido do documento de dívida pública, a CDA.

Pois se os outros títulos de dívida, das relações nascidas entre particulares, ensejam dano moral quando são protestados indevidamente¹⁸ ¹⁹, por concatenação lógica o título de dívida pública – aqui tido pela CDA -, também gera dano moral quando levado à protesto indevidamente.

E, quando se fala em CDA o protesto indevido pode ser gerado por mais de uma razão, pode ser por um cadastro desatualizado do ente público – que tem em seu cadastro o imóvel em titularidade de um proprietário e este não mais o pertence, por exemplo -, pode ser pela falta de baixa de quitação do débito, pode ser pela co-responsabilização de pessoa física por débito de pessoa jurídica, dentre tantas outras causas que podem surgir. E, aqui, resguarda-se o direito de apenas levantar as hipóteses e de não discuti-las, por não ser o alvo do artigo.

¹⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula nº 385. **Direito e Justiça Informática**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj_0385.htm>. Acesso em 28 jul 2014.

¹⁷ COUTO JÚNIOR, Antônio Joaquim de Oliveira. A responsabilidade civil dos tabelionatos de protesto de títulos por danos morais decorrentes de protesto indevido. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 31, 1 maio 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/672>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

¹⁸ Neste sentido ensina Antônio Jeová Santos:

“[...] o prejuízo moral que alguém diz ter sofrido é provado in re ipsa. Acredita que ele existe porque houve a ocorrência do ato ilícito. Quando a vítima sofre um dano, que pela sua dimensão, é impossível ao homem comum não imaginar que o prejuízo aconteceu. (...) A consumação do ilícito que faz surgir fatos desta natureza, mostra o prejuízo, a prova é in re ipsa.”

(SANTOS, Antônio Jeová. **Dano moral indenizável**. 4ª edição. São Paulo: Editora RT. 2003. P. 515)

¹⁹ [...] *Caberia então à vítima apenas demonstrar a repercussão danosa causada pelo fato, salvo nos casos em que tal repercussão é presumida, ou in re ipsa, sendo o exemplo clássico de um dano moral a matéria objeto deste estudo – a inscrição indevida do nome da pessoa no rol de inadimplentes, cujos efeitos lesivos, tidos como evidentes (constrangimento, abalo de crédito, etc.), sequer precisam ser provados.”*

(PEREZ, Marcio Fernandez. A Polêmica Da Súmula 385 STJ – Exceção da Pré-negativação e o Dever de Indenizar. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR – Brasil. Ano IV, nº 10, jun/dez 2013. ISSN 2175-7119. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima10/Anima10-texto-integral.pdf#page=18>>. Acesso em 29 jul. 2014)

Fato é que a Administração Pública também está sujeita a protestar indevidamente um contribuinte, e por tal fato trazer para si a responsabilidade do dano moral objetivo, *in re ipsa*. Portanto oportuno discutir o dever de indenização do Poder Público.

5. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988²⁰

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, veio inaugurar uma nova era no ordenamento jurídico brasileiro. Diversas foram as mudanças aplicadas pelo constituinte que rompia com os resquícios de um governo cujo poder fora tomado e não outorgado. Havia a necessidade de se livrar dos vestígios deixados pela ditadura. Assim a responsabilidade do Estado foi ampliada.

Desta vez o Poder Público responde, pela teoria do risco administrativo, também pelos atos das prestadoras de serviços públicos, sejam elas permissionárias ou concessionárias. Tal previsão se encontra no artigo 37 §6º da Carta de 1988. Dos ordenamentos antecedentes preservou-se o direito de regresso do Estado em caso de dolo ou culpa dos agentes; da existência de nexo causal e da inexistência de excludentes de responsabilidade estatal.

Nosso direito pátrio estabeleceu que, provado o nexo de causalidade entre a ação ou omissão de agente público e o prejuízo causado, nasce para as entidades estatais o dever de indenizar, independente de prova de culpa. O dever de indenizar não é condicionado à culpa do agente administrativo. Cabe à Administração, se for o caso, demonstrar a culpa da vítima, para excluir ou atenuar sua responsabilidade.

Deve-se observar ainda que, como o Estado só está obrigado a reparar se comprovado o nexo de causalidade entre o dano e a sua conduta, os prejuízos causados por atos de terceiros ou fenômenos da natureza não são amparados pela responsabilidade civil objetiva na modalidade do risco administrativo previsto na Constituição. Assim, não sendo os danos causados por agentes públicos, o particular deve provar a culpa da Administração no ato danoso de terceiros, como depredações, ou fenômenos da natureza, como enchentes ou vendavais. Não se pode falar em responsabilidade do Estado nesse caso, sem haver comprovação de culpa subjetiva.

É oportuno lembrar que o abuso de poder por parte da administração, através de seus agentes, pode gerar a obrigação de reparação de danos quando tal ato ocasionar prejuízos aos particulares²¹.

²⁰Estudo parcialmente publicado em: RODRIGUES, Okçana Yuri Bueno. **Pacientes terminais: Direitos da Personalidade e Atuação Estatal**. Birigui: Boreal Editora, 2014. P.74/101

Os parâmetros estabelecidos para a reparação Estatal, são as da teoria do risco objetivo, como bem destaca Elisson Pereira da Costa em sua obra:

No plano da legislação ordinária, o Código Civil, na norma contida no art. 43, seguindo o mandamento constitucional, determina que 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.

A teoria objetiva do risco administrativo leva em conta três parâmetros: pessoas jurídicas responsáveis, o agente público e o dano²².

Neste mesmo sentido preleciona José Afonso da Silva:

[...] o direito brasileiro inscreveu cedo a obrigação de a Fazenda Pública compor os danos que os seus servidores nesta qualidade causem a terceiros, pouco importando decorra o prejuízo de atividade regular ou irregular do agente. Agora a Constituição além, porque equipara, para tal fim, à pessoa jurídica de direito aquelas de direito privado, que prestem serviços públicos (como são as concessionárias, permissionárias e as autorizatárias de serviços públicos), de tal sorte que os agentes (presidentes, superintendentes, diretores, empregados em geral) dessas empresas ficam na mesma posição dos agente públicos no que tange à responsabilidade pelos danos causados a terceiros. Não se cogitará da existência ou não de culpa ou dolo do agente para caracterizar o direito de prejudicado à composição do prejuízo, pois a obrigação de ressarcir-lo por parte da Administração ou entidade equiparada fundamenta-se na doutrina do risco administrativo²³.

Marco Antonio Bazhuni lembra ainda que a equiparação das prestadoras de serviços públicos aos órgãos do Poder Público no que tange à responsabilidade civil Estatal trouxe equidade e nivelou todos aqueles que direta ou indiretamente, centralizada ou descentralizadamente prestem serviços aos administrados²⁴. Isto porque como autorizatários, concessionários ou permissionários estas pessoas jurídicas de direito privado assumem o papel do poder público e investidas deste poder, fazem uso

²¹BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. **Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações**. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 174/ 175.

²²COSTA, Elisson Pereira da. **Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54.

²³SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 567.

²⁴BAZHUNI, Marco Antonio. **Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 49/50.

de direitos e deveres das pessoas jurídicas de direito público interno bem como das normas que as regem.

Contudo, há que se observar que com a evolução jurídica e social que atinge o Estado brasileiro, a mais significativa mudança não se concentra tão somente na equiparação das empresas prestadores de serviços públicos. Até esta fase, e até esta Constituição, a única reparação civil Estatal aceita pelo ordenamento pátrio para com os particulares tratava-se tão somente de danos patrimoniais decorrentes de lesão a direito ou o patrimônio em si. Entretanto atualmente, e cada vez ganha mais força tal concepção, o Estado tem sido condenado à reparação civil decorrente de danos morais por ações ou omissões do Poder Público.

Pode-se concluir que a responsabilidade civil objetiva do Estado ocupa posição de destaque na doutrina e na jurisprudência e, no Brasil, tal instituto vem alcançando tamanha evolução que hoje abrange, inclusive, a reparação de danos morais, de prejuízos causados por acidentes radioativos e outros. Devem, portanto, tanto os legisladores quanto os magistrados, buscar com esse instituto a solução mais adequada, respeitando os princípios constitucionais vigentes, que corresponda aos verdadeiros anseios da sociedade²⁵.

Esta nova relação que tem sido estabelecida entre Poder Público e administrado tem se firmado e inúmeras são as jurisprudências que afirmam tal fato, como veremos adiante. Diversas também são as situações que podem desencadear a responsabilização civil estatal.

5.1. Da Conduta Geradora do Dano de Acordo com o Nexó Causal

Visto que a responsabilidade estatal não se resume tão somente à indenização patrimonial decorrente de conduta objetiva. Faz-se pertinente a distinção das condutas do Estado e das responsabilidades por elas geradas.

Como não se desconhece, quando se fala em responsabilidade civil do Estado, deve-se esclarecer que essa responsabilidade desenvolveu-se em dois planos distintos: aquele que decorre da obrigação de reparar por força da teoria do risco administrativo, de sorte que basta a ação, o nexó de causalidade e o resultado lesivo para nascer a obrigação de reparar, tendo em vista a necessidade do Estado de tutelar o cidadão; e o que decorre da omissão, de sua má atuação, das falhas do serviço, e,

²⁵BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. **Responsabilidade Civil**: teoria e prática das ações. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 176.

então, nestes casos, o Estado se equipara a qualquer outra pessoa e responderá subjetivamente se atuou mediante culpa²⁶.

Diante desta diferenciação merece análise o nexo causal do dano conforme a conduta que a suscitou, se por ação ou omissão.

[...] o Estado pode causar danos aos administrados por ato comissivo ou omissivo. Na primeira hipótese sua responsabilidade é objetiva, se o ato decorre da atuação de seus agentes; na segunda, será subjetiva²⁷.

Assim, se a culpa for subjetiva haverá a necessidade de se comprovar a falha do Estado, a negligência ou até mesmo imprudência; mas se for objetiva a culpa será presumida e então será apurada a conduta do agente ou a existência das excludentes de responsabilização já mencionadas.

Inegável que a responsabilização estatal passou por uma evolução histórica até que fosse aceita pelo Poder Público. Com as mudanças mais recentes equiparando as empresas privadas prestadoras de serviços públicos ao Estado e fazendo com que a administração direta ou indireta, centralizada ou descentralizada seja responsabilizada por seus atos para com os particulares. Outra mudança significativa tem sido o reconhecimento do dever de reparação estatal quando o ente Público é omissivo e deixa de cumprir o papel que lhe foi confiado pelo Poder Constituinte, bem quando é comissivo em seus atos de maneira leviana.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo presente trabalho conclui-se que ainda que a administração pública, direta ou indireta, tem o direito-dever de cobrar os débitos dos contribuintes para com ela, sob pena de responderem civilmente e sob as duras penas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que se pudesse ter maior efetividade nas cobranças, e também como meio de economia de recursos se tem lançado mão, e recomendado, o uso do protesto de títulos, ou seja do protesto das Certidões de Dívida Ativa. Diante de pesquisas feitas por

²⁶STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1124.

²⁷STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1125.

alguns órgãos públicos já se pode ver a efetividade e a celeridade que esta medida alternativa de cobrança tem representado.

Por ser uma cobrança extrajudicial tal medida tem representado também uma economia aos cofres públicos, isto porque este protesto de CDA encontra albergue na Lei de Protestos, que prevê a gratuidade da medida.

Apesar dos citados benefícios o protesto de CDA apresentava-se controverso, principalmente quanto à sua legalidade, assim, editou-se a Lei de Protestos para que fosse incluído expressamente a possibilidade do protesto das dívidas ativas públicas. Concomitantemente os Tribunais Regionais e Superior adotaram nova postura em relação à esta medida, acolhendo seu exercício e aceitando sua legalidade, de modo que este questionamento, especificamente, perdeu razão.

Contudo outro ponto controverso tem se apresentado, é o de desconsideração da personalidade jurídica das empresas para que o protesto de CDA seja feito não apenas no cadastro (e nome) da pessoa jurídica, mas que seus sócios, ex-sócios e administradores (pessoas físicas) respondam como co-responsáveis pela dívida. Medida esta que pode ser tomada mediante pedido fundamentado do procurador responsável pela cobrança. Liberdade esta que excede os poderes das procuradorias. A desconsideração da personalidade jurídica é critério de exceção. Não pode ser usada indiscriminadamente.

Alias, o uso indiscriminado deste instituto representa por si só abuso de poder, e é por característica própria uma ilegalidade disfarçada de legalidade. Que, indubitavelmente, deve ser coibida.

Outro ponto que merece atenção é o protesto indevido de títulos, a chamada negativação indevida. Que, quando detectada, deve ser reparada civilmente. Jurisprudencialmente se apresenta pacífico o entendimento de procedência da demanda e condenação em dano moral quando o consumidor tem seu cadastro anotado indevidamente, por protesto de títulos ou inscrição em órgãos de proteção ao crédito.

Alguns autores consideram a responsabilidade como uma obrigação decorrente de normas, em que se objetiva que pessoas arquem com as conseqüências de seus atos ou omissões; outros, que responsabilidade civil pode ser tida como a sanção imputada àquele que por um motivo ou outro causa lesão à terceiro e por tal motivo tem o dever de repará-lo moral ou materialmente

Ressalta-se ainda, esta responsabilidade, em geral, é tida como extracontratual ou aquiliana visto que não está firmada em relação contratual pré-estabelecida. Mas sim em uma relação havida entre o Estado e o particular, seja ele pessoa física ou jurídica. Interessante destacar que a responsabilidade civil do Estado, passou por diversas fases, e evoluiu de acordo com a exigência da conjuntura social vigente à época. A *teoria da irresponsabilidade* vigeu na época em que os Estados eram soberanos, não se admitia que o mesmo pudesse errar em algum momento. Excluindo, portanto, todo e qualquer dever de reparação do mesmo para com particulares. Superada, no entanto, pelas *teorias civilistas*.

A *teoria publicista de responsabilidade civil*, se subdivide em *teoria da culpa administrativa* e *teoria objetiva ou teoria do risco*. Sendo que pela teoria da culpa administrativa desata-se a culpa do agente público da responsabilidade civil do Estado, transferindo-se de certa forma a culpa do agente administrativo para o serviço público em si. E, a teoria objetiva mais conhecida como teoria do risco abarca duas espécies, a *do risco integral* e *do risco administrativo moderado ou mitigado*.

A teoria do risco integral não admite as excludentes de responsabilidade, isto é, o Estado responderá mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Já a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição Federal Brasileira, assevera que o Estado será responsabilizado quando causar danos a terceiros, independente de culpa. Exceto nos casos de existência de excludentes como as de caso fortuito ou força maior e culpa exclusiva da vítima.

Assim como as teorias de responsabilidade civil a responsabilidade civil do Estado passou por diversas mudanças no Constitucionalismo brasileiro, acompanhando, claro, a própria mutação Constitucional pelas quais o país fora submetido desde o seu reconhecimento como nação.

A Constituição Federal de 1988 impõe ao Poder Público que responda pela teoria do risco administrativo também pelos atos das prestadoras de serviços públicos, sejam elas permissionárias ou concessionárias. Sendo preservado, dos ordenamentos antecedentes, o direito de regresso do Estado em caso de dolo ou culpa dos agentes; da existência denexo causal e da inexistência de excludentes de responsabilidade estatal.

Concluiu-se, também, que além de diversas teorias e fases de aplicação destas, diferentes condutas estatais podem gerar o dever de reparação. Podendo a conduta do Estado ser subjetiva ou objetiva, omissiva ou comissiva, e, em todas as formas

causarem lesão a particulares; que por conseqüência, tem o direito de serem indenizados pelo Poder Público.

Portanto, quando a administração pública protesta uma CDA de forma indevida, ou abusando do seu direito de cobrança, deve o Estado ser condenado por dano moral, posto que a responsabilidade civil está objetivamente caracterizada.

REFERENCIAS

ABOUD, Alexandre. A experiência do Estado de São Paulo com o protesto das certidões de dívida ativa como meio alternativo de cobrança e de diminuição de litígios. **XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado**. São Paulo: 2013. Disponível em: http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_alexandre_aboud2013.pdf. Acesso em 14 jul 2014.

ALONSO, María Consuelo; LEIVA-RAMIREZ, Eric. La Responsabilidad Del Estado Por El Hecho Del Legislador. **Estudios Socio-Jurídicos**. Bogotá, n. 13 vol.2, jul-dez. 2011. Disponível em: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1761/1586>

ALVIM, Arruda. **Direito Comercial, coleção de estudos e pareceres**. São Paulo: RT, 1985.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300018&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 nov. 2012.

BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. **Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações**. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.

BAZHUNI, Marco Antonio. **Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrência de sua Atividade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda,1992, p. 49/50.

BELTRÃO, Silvio Romero. **Direitos da personalidade: de acordo com o novo código civil**. São Paulo: Atlas, 2005.

BORGES, Vanessa. **Responsabilidade Civil do Estado**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17978-17979-1-PB.PDF>. Acesso em 06 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 jul 2014

_____. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em 14 jul de 2014.

_____. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. **Regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm>. Acesso em 14 jul de 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Distrito Federal. **Recurso Especial n. 1126515. 2ª T., j. 03.12.2013, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU 16.12.2013**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequeencial=32558990&num_registro=200900420648&data=20131216&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 28 jul 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 385. **Direito e Justiça Informática**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj_0385.htm>. Acesso em 28 jul 2014.

BRUNINI, Weida Zancaner. **Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública**. São Paulo: Editora RT, 1981

CARVALHO, Adriana Queiroz de. Dispõe sobre a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tocante à responsabilização de codevedor. **Portaria PGFN nº 180**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/PGFN/PortariaPGFN180.htm>>. Acesso em 20 jul 2014

COSTA, Elisson Pereira da. **Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração**. São Paulo: Saraiva, 2012.

COUTO JÚNIOR, Antônio Joaquim de Oliveira. A responsabilidade civil dos tabelionatos de protesto de títulos por danos morais decorrentes de protesto indevido. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 31, 1 maio 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/672>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 1183

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro**. 22. ed. rev. e atual. v. I. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIREITO PÚBLICO. Parecer orienta inclusão de sócios em processos. **JusBrasil**. Disponível em: <http://direito-publico.jusbrasil.com.br/noticias/2100355/parecer-orienta-inclusao-de-socios-em-processos>. Acesso em 17 jul 2014

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIUZA, Cesar. **Para uma releitura da teoria geral da responsabilidade civil**. Revista Synthesis, TRT da 2ª Região, n.42, 2006.

FRIEDE, Roy Reis. **Curso de Direito Administrativo em forma de perguntas, respostas e diagramas explicativos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

GOES, Hugo Eduardo Mansur. Questões Controvertidas Na Doutrina E Jurisprudência Sobre A Responsabilidade Civil Do Estado. **Revista Internauta de Prática Jurídica**. n. 20, jul. – dez.2007. Disponível em: http://www.ripj.com/art_jcos/art_jcos/num20/Numero%2020/EXT/20-11%20ARTIGO-HUGO%20EDUARDO.pdf. Acesso em: 25 nov.2012

MARQUES, Adriana Macedo. Parecer Nº 537/2013. **Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Disponível em: <http://dados.pgfn.gov.br/dataset/pareceres/resource/5372013>>. Acesso em 27 jul 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MORAES, Emanuel Macabu. Protesto da Certidão de Dívida Ativa, o STJ e a mudança de paradigma. **Jornal Estado de Direito**. Disponível em <http://www.estadodedireito.com.br/2014/03/29/protesto-da-certidao-de-divida-ativa-o-stj-e-a-mudanca-de-paradigma/>>. Acesso em 27 jul 2014.

PEREZ, Marcio Fernandez. A Polêmica Da Súmula 385 STJ – Exceção da Pré-negativação e o Dever de Indenizar. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR – Brasil. Ano IV, nº 10, jun/dez 2013. ISSN 2175-7119. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima10/Anima10-texto-integral.pdf#page=18>>. Acesso em 29 jul. 2014

RODRIGUES, Okçana Yuri Bueno. **Pacientes terminais: Direitos da Personalidade e Atuação Estatal**. Birigui: Boreal Editora, 2014.

SANTOS, Antônio Jeová. **Dano moral indenizável**. 4ª edição. São Paulo: Editora RT. 2003.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Consulta a respeito da possibilidade de protesto das Certidões da Dívida Ativa – CDA. Parecer TC-41.852/026/10. **Tribunal de**

Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://protestodetitulos.org.br/TCESP_Parecer_Divida_ativa.pdf>. Acesso em: 27 jul 2014.

SERRANO JUNIOR, Odoné. A Imputação de Responsabilidade de Reparar Danos à Fazenda Pública e a Questão do Nexo Causal. *In* LEITE, Eduardo de Oliveira; CASETARI (coord.). **Grandes Temas da Atualidade**. v.6. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Banco do Conhecimento/ Correlação dos Verbetes Sumulares do TJERJ – STJ – STF e dos Enunciados do PJERJ.** Disponível em: http://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=adc77c38-ac66-471f-83bb-50b258a926ee&groupId=10136>. Acesso em: 28 jul. 2014