

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO ÂMBITO  
TRIBUTÁRIO

IRACI DE OLIVEIRA KISZKA<sup>1</sup>

**RESUMO**

Este artigo pretende analisar os efeitos produzidos por leis elaboradas pelo Poder Legislativo municipal, no âmbito da legislação tributária municipal, declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por via difusa (aberta ou incidental), *incidenter tantum*, realizada pela via de exceção ou defesa em processos *inter partes* diante de um caso concreto. Busca ainda verificar a responsabilidade civil do Estado na reparação do dano causado ao indivíduo lesado em seu direito, por meio de restituição do valor indevidamente exigido em virtude de cobrança de tributo instituído em desrespeito às garantias constitucionais.

**Palavras-chaves:** Responsabilidade civil. Estado. Atos legislativos. Separação de poderes. Controle concentrado, difuso.

---

<sup>1</sup> Procuradora do Município de Diadema. Especialista em Direito Tributário, pelo Centro de Extensão Universitária (CEU); em Direito Previdenciário, pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo; em Direito Constitucional, pela Universidade Gama Filho; em Direito Administrativo, pela Universidade Estácio de Sá. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT).

## SUMÁRIO

- 1 Introdução
- 2 Da responsabilidade civil do Estado por atos legislativos
  - 2.1 Da jurisprudência
- 3 Competência do município para legislar sobre Imposto Predial e Territorial Urbano
  - 3.1 Progressividade do IPTU antes da Emenda Constitucional 29/2000 e ações declaratórias *incidenter tantum*
  - 3.2 Divergências de decisões dos tribunais pelo meio difuso – reflexo na conduta dos contribuintes
  - 3.3 Repercussão geral de matéria envolvendo progressividade do IPTU
  - 3.4 Súmula 668 do STF
- 4 Do dano causado por lei tributária municipal declarada inconstitucional pelo meio difuso
  - 4.1 Mitigação e equalização do prejuízo sofrido pelos contribuintes/administrados e pela Fazenda Pública
- 5 Conclusão

## 1 INTRODUÇÃO

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que o Estado responde civilmente por atos legislativos típicos produzidos pelo Poder Legislativo, desde que sejam declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do controle concentrado ou reservado, e que tenha ocorrido dano concretamente causado ao cidadão e haja nexo de causalidade entre o ato comissivo ou omissivo (do causador do dano) e o prejuízo causado.

Entretanto, no sistema brasileiro, adotou-se o sistema híbrido de controle de inconstitucionalidade das leis por vício de qualquer espécie, formal ou material. Ou seja, a inconstitucionalidade da lei pode ser arguida na forma concentrada, bem como por via difusa (aberta ou incidental), *incidenter tantum*, realizada pela via de exceção ou defesa em processos *inter partes* diante de um caso concreto.

Não obstante, sob o argumento de que o Poder Legislativo é soberano, autorizada doutrina sustenta inexistir responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos legislativos.

Por outro ângulo, há correntes de pensamentos que entendem configurar responsabilidade civil do Estado, por ato legislativo, em situações excepcionais, como quando há desvio de finalidade, violação ao texto constitucional, especialmente quanto ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Impende destacar que, ainda assim, a maioria da jurisprudência apenas admite a responsabilidade civil por ato legislativo que possa eventualmente resultar na indenização exigida pelo autor, na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo STF, em sede de controle concentrado (STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 571645 RS 2003/0109498-0, 30/10/2006).

Não se discute que, declarada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual pelo controle concentrado, o Estado responda civilmente pela produção de lei inconstitucional desde que tenha ocorrido dano concretamente causado ao cidadão e haja nexo de causalidade entre o ato comissivo ou omissivo (do causador do dano) e o prejuízo causado.

Ocorre que o artigo 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), permite, por meio de controle concentrado, ação direta de inconstitucionalidade apenas de lei ou ato normativo federal ou estadual, e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, cujos legitimados para propositura estão elencados no art. 103 da CF/88.

À luz do que dispõe o art. 102 da CF/88, a única hipótese plausível de questionar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal é por meio do controle difuso, já que a CF é omissa nesse aspecto.

Nessa linha de raciocínio, questiona-se, na hipótese de ser declarada a inconstitucionalidade de lei municipal pelo controle difuso em que tenham ocorrido dano e nexo de causalidade, se o Estado ficaria isento da responsabilidade civil mesmo com os requisitos previstos no § 6º do art. 37 da Carta Cidadã preenchidos, uma vez que a CF/88 não prevê hipótese de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a verificar os efeitos produzidos por leis inconstitucionais elaboradas pelo Poder Legislativo municipal, no âmbito da legislação tributária municipal, e a responsabilidade civil do Estado na reparação do dano causado ao indivíduo lesado em seu direito, por meio da restituição do valor indevidamente exigido em virtude de cobrança de tributo instituído em desrespeito às garantias constitucionais.

## **2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS**

É consensual na doutrina a responsabilidade civil do Estado por atos administrativos; entretanto, quanto aos atos legislativos, há vozes dissonantes com argumentos favoráveis e contras.

Carvalho Filho (2012) entende que o ato legislativo não pode causar a responsabilidade civil do Estado, se a lei é produzida em estrita conformidade com os mandamentos constitucionais. Ressalta o autor, com apoio em autorizada doutrina (ESTEVES, 2003), a noção de lei inconstitucional corresponde à de ato ilícito, provocando o dever de ressarcir os danos patrimoniais dele decorrentes.

Para Pestana (2010), em regra, o exercício da atribuição constitucional de produzir leis não acarreta a responsabilidade do Estado em indenizar as repercussões que, em traços amplos e gerais, foram atribuídas aos destinatários do comando normativo, exceto em situações específicas em se tratando de leis inconstitucionais, leis individualizadoras e medidas provisórias rechaçadas pelo Congresso Nacional.

No mesmo sentido, Gasparini (2009) defende que a regra é a irresponsabilidade patrimonial (o Poder Legislativo é soberano; edita normas gerais e abstratas e os gravames que impõem são iguais para todos, não podendo ser havidos como prejuízos; os administrados não podem responsabilizar o Estado por atos dos parlamentares que elegem), salvo se expressamente imposta tal obrigação por lei ou se oriunda de culpa manifesta no desempenho da função de legislar. O autor admite a hipótese de que a edição de lei inconstitucional pode obrigar o Estado a reparar os prejuízos dela decorrentes.

Mello (2012, p. 1014), por sua vez, sustenta que:

no que respeita às funções públicas suscetíveis de gerarem compromisso estatal por danos, seu marco superiormente avançado é a responsabilidade por atos legislativos – o que já sucede, em alguns casos, nos tempos hodiernos. Aceita-se, ainda, embora muito estritamente, responsabilidade por atos jurisdicionais.

Para Figueiredo (2008), o Estado responde por atos legislativos, no que se refere a leis inconstitucionais ou discriminatórias, feitas com visível desvio de poder.

Justen Filho (2006) considera que a edição da lei não gera dever de indenizar, exceto na edição de lei inconstitucional, materialmente defeituosa e omissão legislativa. Ilustra o autor com o posicionamento de Yussef Said Cahali ao dizer que este rejeita a concepção de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por danos derivados de lei inconstitucional dependeria da apuração da culpa.

Em sentido oposto, admitem a responsabilidade civil do Estado, mesmo no caso de leis constitucionais, Cretella Jr. (1970<sup>2</sup> *apud* CARVALHO FILHO, 2012) e Lazzarini (1991 *apud* CARVALHO FILHO, 2012).

---

<sup>2</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970. v. 8.

## 2.1 Da jurisprudência

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) afastou a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos legislativos, sob o fundamento de que, sendo a lei norma abstrata e geral, exercício da soberania estatal, presume-se legitimamente expedida. Seguindo essa linha, o Poder Legislativo, soberano e com atuação dirigida a toda coletividade, tem seus representantes eleitos pelo povo, que, em tese, não poderia reclamar a ocorrência de dano. É o que se extrai da seguinte ementa:

Inexistente a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos legislativos. O Poder Legislativo, soberano e com atuação dirigida a toda a coletividade, tem seus representantes eleitos pelo povo, que, em tese, não poderia reclamar a ocorrência de dano. Sendo a lei norma abstrata e geral, exercício da soberania estatal, presume-se legitimamente expedida. Decorrendo, pois, o bloqueio, de ato legislativo geral e impessoal, a abarcar toda a coletividade, não houve dano especial ou anormal, afastando a responsabilidade no caso de perda do poder aquisitivo da moeda em face de medidas econômicas. Responsabilidade contratual, de outro modo, não configurada. Relação firmada entre o depositante, que veio a juízo, e o banco depositário, ao qual foi transferida a propriedade do numerário, nada indicando a responsabilidade da autarquia, que do contrato não participou. Transferência dos ativos financeiros ao Banco Central do Brasil, diante da MP que originou o Plano Collor. Se a mesma existiu, foi meramente escritural, verdadeiramente contábil. Inocorrente a saída do dinheiro-papel dos cofres dos bancos, passando a integrar as reservas do Banco. (AASP, 6/5/2004 – STJ)

Por outro lado, o STJ admitiu a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo STF apenas em sede de controle concentrado, conforme a seguir:

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. CRUZADOS NOVOS BLOQUEADOS. MP N. 168 /90. LEI N. 8.024 /90. CORREÇÃO MONETÁRIA. BTNF. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. NÃO-CABIMENTO. 1. Consolidado está, no âmbito do STJ, o entendimento de que a correção dos saldos bloqueados transferidos ao Bacen deve ser feita com base no BTNF. Precedentes. 2. Apenas se admite a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado. 3. Recurso especial provido (STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 571645 RS 2003/0109498-0 (STJ), 30/10/2006, grifamos)

.....

Superior Tribunal de Justiça RECURSO ESPECIAL Nº 571.645-RS (2003/0109498-0) RELATOR: MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. PROCURADOR: FRANCISCO SIQUEIRA E OUTROS. RECORRIDO: JAQUELINE SCHMIDT. ADVOGADO: PAULO ROBERTO ALVES DE FREITAS E OUTRO INTERES.: UNIÃO INTERES.: BANCO MERIDIONAL DO BRASIL S/A ADOGADO: CLAITON CAMERA EMENTA ADMINISTRATIVO. CRUZADOS NOVOS BLOQUEADOS. M N. 168/90. LEI N. 8.024/90. CORREÇÃO MONETÁRIA. BTNF. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. NÃO CABIMENTO. 1. Consolidado está, no âmbito do STJ, o entendimento de que a correção dos saldos bloqueados transferidos ao Bacen deve ser feita com base no BTNF. Precedentes. 2 Apenas se admite a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado. 3. Recurso especial provido. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de justiça. (AASP, 21/9/2006 – STJ)

Para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), em se tratando de indenização por dano causado em face de ato legislativo, é imperativo que a lei tenha sido declarada inconstitucional pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, em ação direta ou pelo controle difuso.

**Ementa:** CIVIL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA UNIÃO. CORREÇÃO DOS SALDOS DO FGTS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE. - Em se tratando de indenização por dano causado em face de ato legislativo, imperativo que a lei tenha sido declarada inconstitucional pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, seja em ação direta ou pelo controle difuso. - O reconhecimento, pelo C. STF, do cabimento da correção dos saldos do FGTS, para inclusão dos expurgos inflacionários, não significa que foi declarada a inconstitucionalidade da omissão legislativa. - Precedentes do C. STJ e do eg. TRF da 4ª Região. - Apelação improvida. (TRF-5 - APELAÇÃO CÍVEL AC 377133 PE 2004.83.00.011550-7 (TRF-5), 5/5/2006)

Já o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), ao analisar a hipótese de responsabilidade civil do Estado, por ato legislativo, admitiu-a apenas em situações excepcionais, particularmente quando viciado o ato por desvio de finalidade, maculado por não observar quaisquer dos postulados constitucionais dirigidos à preservação do sistema democrático de direito ou, ainda, quando diretamente violem o texto constitucional, especialmente quanto ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. ESTIVADORES DO PORTO DE SANTOS. ADVENTO DA LEI 8.630/93. ATO LEGISLATIVO TÍPICO. AUSÊNCIA DE VÍCIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NÃO CONFIGURADA. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. 1. A **responsabilidade civil do Estado, por ato legislativo**, só se consuma em situações excepcionais, particularmente quando viciado o ato por desvio de finalidade, maculado por não observar quaisquer dos postulados constitucionais dirigidos à preservação do sistema democrático de direito ou, ainda, quando diretamente violem o texto constitucional, sobretudo nas vertentes do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. 2. Na espécie nenhuma dessas hipóteses se apresentam. Insurgem-se os autores, na condição de prestadores de serviços de estiva no Porto de Santos, contra norma legal (Lei n. 8.630/93), que veio disciplinar acerca da prestação de serviço nos portos brasileiros, invocando prejuízos decorrentes de alteração da sistemática de contratação então existente. 3. O mencionado diploma legal, além de ser **ato legislativo** típico, não padece de vício de qualquer espécie, formal ou material, que possa levar à consequência indenizatória vindicada pelos autores. 4. Apelação a que se nega provimento. (TRF-3 - APELAÇÃO CÍVEL AC 3957 SP 2001.03.99.003957-4 (TRF-3), 25/5/2011)

Como foi visto, tanto a doutrina como a jurisprudência concordam sobre a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos inconstitucionais, desde que declarados inconstitucionais pelo STF, pelo método concentrado. Na sequência, passa-se à análise da hipótese de lei de competência municipal declarada inconstitucional pela via difusa.

### **3 COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO**

O município é pessoa jurídica de direito público interno, dotado, nos termos da CF, de competência legislativa própria e exclusiva. Por força do princípio da autonomia municipal, assegurado no art. 18, c/c art. 156 da CF/88, a pessoa política município é livre para criar e arrecadar os tributos de sua competência.

A competência dos municípios para instituir o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), na CF/88, está prevista no art. 156, item I, que determina: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: Propriedade predial e territorial urbana” (BRASIL, 1988).

O aspecto material da hipótese de incidência desse imposto é a “propriedade predial e territorial urbana”, que é entendida como imóvel na sua generalidade, albergando as suas espécies, construções e terreno.

O aspecto espacial de aplicação e competência, decorrente de lei municipal, deve ser imóvel localizado na zona urbana ou em área urbanizada de um determinado município.

No aspecto pessoal, como sujeito ativo, aparece o município, ou ainda a União e o Distrito Federal, na forma do art. 147 da CF; se a hipótese prevista ocorrer no polo passivo, aparece como contribuinte o sujeito do verbo “proprietário, titular do domínio útil ou possuidor com o ânimo de ser proprietário ou dono” (BRASIL, 1988).

O aspecto temporal, ou o momento da ocorrência do fato gerador, ocorre uma vez por ano, ou seja, em 1º de janeiro de cada ano, facultando, assim, ao município lançar e cobrar esse imposto, a partir do momento da ocorrência do fato gerador.

O aspecto quantitativo, que é formado pela base de cálculo e alíquota, é fixado por lei municipal.

### **3.1 Progressividade do IPTU antes da Emenda Constitucional 29/2000 e ações declaratórias *incidenter tantum***

Embora muitas leis municipais observem os aspectos material, espacial, pessoal, temporal e quantitativo, bem como preencham todos os requisitos exigidos pelo art. 97 do Código Tributário Nacional (CTN) e respeitem os princípios da tipicidade tributária, da isonomia, capacidade tributária, sob o argumento de que o próprio imóvel revela signo presuntivo de riqueza, também cobrava-se o IPTU com alíquotas progressivas.

Dessa forma, as Fazendas Públicas Municipais foram alvo de inúmeras ações declaratórias de inconstitucionalidade de lei, *incidenter tantum*, por meio difuso, nas quais se pedia a nulidade da cobrança do IPTU e a repetição de indébito, sob a alegação de que a única hipótese possível que a CF/88 autorizava a progressividade do imposto seria a do inciso II, § 4º de seu art. 182, quando o imóvel não cumpre a função social.

Observa-se que referidas leis municipais não poderiam ser alvo de ação direta de inconstitucionalidade de lei por meio concentrado, já que não estão previstas na alínea a, do inciso I, do art. 102 da CF/88, bem como em face dos legitimados para propositura da ação, nos termos do art. 103 da CF/88.

Diante desse fato, não restou alternativa aos contribuintes que se sentiram lesados e injustiçados pela cobrança do imposto indevido senão a de socorrerem-se do órgão jurisdicional pela via difusa.

### **3.2 Divergências de decisões dos tribunais pelo meio difuso – reflexo na conduta dos contribuintes**

Pelo método difuso de questionar a lei *incidenter tantum*, muitos tribunais divergiam suas decisões ora a favor, ora contra a cobrança do imposto progressivo, o que refletia na conduta dos contribuintes ao questionarem em juízo a cobrança do tributo, já que, na hipótese de ser declarada a constitucionalidade de lei, seriam obrigados a pagar o tributo com todos os acréscimos legais. Então, muitas vezes, o contribuinte se privava de seus recursos e optava por efetuar depósitos judiciais na esperança de fazer o levantamento do referido depósito com o trânsito em julgado da ação favorável a ele.

Em outras situações, o contribuinte pagava o carnê do IPTU, e o dinheiro do imposto ingressava no erário público. Dessa forma, também pelo meio difuso, o contribuinte questionava a inconstitucionalidade da lei e pedia, na hipótese de procedência do pedido, a repetição de indébito tributário.

Sublinha-se que, embora o contribuinte muitas vezes tenha saído vencedor na ação, ele se viu privado de dispor livremente de seus recursos quer fazendo depósitos judiciais e aguardando o trânsito em julgado da ação declaratória de inconstitucionalidade *incidenter tantum*, quer após ter sido julgado procedente a ação de repetição de indébito e aguardando a fila do precatório judicial para recebimento do valor pago.

Por outro lado, as Fazendas Públicas Municipais também ficaram engessadas por falta de disponibilidade de recursos para gerir o órgão público,

uma vez que os contribuintes que optassem por fazer depósitos judiciais para discutirem a inconstitucionalidade de lei municipal não permitiriam a entrada de receitas no erário municipal, que contava com a previsão orçamentária da arrecadação tributária para gerir a máquina administrativa.

De outro vértice, no caso dos contribuintes que optaram por pagar o tributo diretamente no erário e depois pediram a repetição de indébito, em razão de procedência de pedido de declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum*, com trânsito em julgado, a Fazenda Pública foi obrigada a devolver o “ingresso de receitas” por meio de precatórios e/ou sequestros judiciais, o que, por via reflexa, resultou em perda de receitas.

De qualquer forma, o questionamento da cobrança de impostos municipais, no caso o IPTU na forma progressiva antes da EC 29/2000, em quase todas as unidades da Federação Brasileira fez com que levasse a uma enxurrada de recursos extraordinários para o STF.

### **3.3 Repercussão geral de matéria envolvendo progressividade do IPTU**

Por unanimidade, o Plenário do STF decidiu reconhecer a repercussão geral de matéria envolvendo a progressividade do IPTU antes da edição da EC 29/2000 e ratificar o entendimento já firmado pela Corte sobre o tema na Súmula 668.

### **3.4 Súmula 668 do STF**

Referida súmula dispõe que

é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional (EC) 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Por seu turno, a EC 29//2000 determina que a progressividade na cobrança desse tributo municipal deve ater-se ao valor do imóvel e a sua localização.

#### **4 DO DANO CAUSADO POR LEI TRIBUTÁRIA MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO MEIO DIFUSO**

Em decorrência da lei tributária municipal eivada de inconstitucionalidade desde a origem, houve prejuízo não só para os contribuintes, mas principalmente para o Poder Público, que no decorrer desses anos teve que administrar o orçamento público com receita “fictícia”, em função de lei declarada inconstitucional *incidenter tantum*, controle difuso, em infindável número de processos em que a Fazenda Pública fora condenada a devolver o valor recebido como receitas públicas originárias, quer por meio de precatórios ou sequestros judiciais, quer por não poder levantar os depósitos judiciais.

##### **4.1 Mitigação e equalização do prejuízo sofrido pelos contribuintes/administrados e pela Fazenda Pública**

Os precatórios são requisições (títulos executivos) de pagamentos devidos pelo Poder Público, oriundos de sentença judicial, que serão pagos em observância à ordem cronológica de sua apresentação.

Determina o art. 100 da CF/88 que:

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais para este fim. (BRASIL, 1988).

Sublinha-se que a EC 62, de 9 de dezembro de 2009, instituiu o regime especial de precatórios, promovendo a alteração da redação do art. 100 da CF/88 e do art. 97 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

(ADCT). A nova redação trouxe algumas alterações significativas em relação à forma de pagamento dos precatórios.

Nos termos da EC 62/2009, pelo menos 50% dos recursos que tratam o regime especial (§§ 1º, 2º, art. 97, ADCT) serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos precatórios alimentícios, para requisitórios do mesmo ano (§ 1º, art. 100, das disposições permanentes), maiores de 60 anos e portadores de doença grave para requisitórios de todos os anos (§ 2º, art. 100, das disposições permanentes).

Ressalta-se que, na hipótese de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º do art. 97 dos ADCT, haverá o sequestro de verbas públicas nas contas de estados, Distrito Federal e municípios devedores, por ordem do presidente do Tribunal para pagamento de precatórios, até o limite do valor não liberado.

Nota-se que com essas medidas (regime especial de precatórios) o Estado tentou mitigar e equalizar o prejuízo sofrido tanto pelos contribuintes/administrados como pelo prejuízo ocasionado ao Poder Público municipal que administra o erário público.

De fato, com a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal com pedidos de repetição de indébito pelos contribuintes, desencadeou-se um desequilíbrio financeiro e fiscal das Fazendas Públicas Municipais, o que inviabilizava o cumprimento de todos os pagamentos pendentes relacionados a precatórios assim como os sequestros de verbas públicas engessavam a máquina administrativa. Entretanto, o regime especial delineado na EC 62/2009 viabilizou o cumprimento das obrigações que lhes eram imputadas.

De fato, nos §§ 1º e 2º, do art. 100 da CF/88, que disciplina o pagamento de precatórios oriundo de créditos devidos pelas Fazendas Públicas aos administrados, foi assegurado o princípio da dignidade da pessoa humana ao escalonar na ordem de preferência a verba de natureza alimentícia e a proteção às pessoas idosas e portadoras de doenças graves nos termos da lei.

## 5 CONCLUSÃO

Pretende-se esclarecer com a pesquisa que o Estado responde civilmente por atos legislativos típicos de lei ou ato normativo federal ou estadual, conforme disposto no art. 102, c/c § 6º do art. 37 da Constituição Federal, como também por lei municipal produzida pelo Poder Legislativo municipal, desde que tais atos sejam declarados inconstitucionais pelo STF por via difusa (aberta ou incidental), *incidenter tantum*, realizada pela via de exceção ou defesa em processos *inter partes* diante de um caso concreto.

A inconstitucionalidade de lei tributária municipal causa prejuízo não só ao contribuinte – que terá de pagar o tributo indevido enquanto a lei não for declarada inconstitucional pelo STF, por meio difuso – como também ao erário público – que terá de devolver o valor recebido e atualizado ao contribuinte lesado. Isso refletirá no engessamento do Estado que ficará com poucos recursos para realizar suas atividades fundamentais, virando uma bola de neve; nessa hipótese, ninguém ganha, em outras palavras, a sociedade perde, pois o Estado deixa de investir.

Em decorrência da declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* da lei tributária municipal e do regime especial dos precatórios, restou clara a aplicação do princípio fundamental da responsabilidade civil do Estado: da distribuição dos ônus e encargos sociais por toda a sociedade sem perder de vista o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, previsto no inciso III do art. 1º, c/c art. 100 §§ 1º e 2º da CF/88, que embasa e informa toda a ordem constitucional, inclusive as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais.

Verifica-se que com essas medidas foram equacionados os efeitos da lei declarada inconstitucional *incidenter tantum*, bem como observados os seguintes princípios: da supremacia do bem público sobre o particular; da indisponibilidade do bem público; da solidariedade social; e da dignidade da pessoa humana.

O Poder Legislativo, ao elaborar a lei, está submetido aos princípios constitucionais insculpidos na Magna Carta, em especial o da segurança

jurídica; o princípio republicano da dignidade da pessoa humana; o da probidade, do não confisco, da isonomia e capacidade contributiva.

Por outro ângulo, é relevante destacar que a arrecadação tributária é essencial para o funcionamento de um Estado capitalista. Portanto, no que diz respeito à legislação tributária, é imperioso que o Poder Legislativo elabore leis seguindo todas as diretrizes constitucionais evitando qualquer mácula que no futuro possa engessar o Estado em decorrência de ações declaratórias de inconstitucionalidade de lei cumulada com repetição de indébito tributário, causando prejuízo a toda a sociedade.

Quando se trata da responsabilidade do Estado, abordam-se três tipos de funções pelas quais se reparte o Poder Estatal: administrativa, jurisdicional e legislativa. Em caso de dano resultante do comportamento do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica.

Os postulados da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado democrático de direito, refletem-se sobre as relações jurídicas, de direito privado ou público, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes Estatais: Legislativo, Executivo, Judiciário.

Considerando que o Poder Legislativo está submetido ao princípio do Estado Democrático de Direito, o Estado responde pelos danos que seus *agentes* causarem aos administrados, com fundamento no § 6º do art. 37 da CF/88, *c/c* art.1º *caput* e incisos, art. 5º *caput* e incisos II, XXXV da CF/88, o que resulta na confiança dos cidadãos nas ações do Estado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2014 .

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed., atualizada por Mizabel de Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

BORGES, Alice Gonçalves. A responsabilidade civil do Estado à luz do Código civil: Um toque de direito público. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito administrativo**, Cidade: Editora, 1970. v. 8.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: RT, 1982.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 3. ed. São Paulo: RT, 2011.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos. **Responsabilidade civil do estado por ato legislativo**. Del Rey, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Atividade de fomento e responsabilidade Estatal. In: In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Responsabilidade civil do Estado**. In: FREITAS, Juarez. (Org.). *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006.

LENZA, Pedro, **Direito constitucional esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rego. *Problemas de Responsabilidade civil do Estado*. In: FREITAS, Juarez. (Org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Atlas, 2004.