



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

NATÁLIA SANTANA OLIVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA UNIÃO POR
FRAUDES NO REGISTRO DO MICROEMPREENDEDOR
INDIVIDUAL (MEI) COM A UTILIZAÇÃO DE DADOS DE
TERCEIROS**

Salvador
2019

NATÁLIA SANTANA OLIVA

A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA UNIÃO POR FRAUDES NO REGISTRO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) COM A UTILIZAÇÃO DE DADOS DE TERCEIROS

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Diogo Guanabara
Professor de Direito Constitucional e Direito Ambiental na UNEB e na Faculdade Baiana de Direito, Coordenador da Pós Graduação em Direito Digital da Faculdade Baiana de Direito, Membro do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEPRAM/Bahia, Professor Convidado dos Cursos de Pós Graduação da UNIFACS e da Universidade Federal da Bahia, Mestre em Direito Constitucional e Ambiental pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Processo Civil pela Faculdade Baiana de Direito/JusPodivm, Tem artigos publicados, com premiação em evento científico, e livro publicado na área de Direito Ambiental, Advogado e Consultor Jurídico em Direito Público, Direito Digital e das Startups.

Salvador
2019

TERMO DE APROVAÇÃO

NATÁLIA SANTANA OLIVA

A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA UNIÃO POR FRAUDES NO REGISTRO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI) COM A UTILIZAÇÃO DE DADOS DE TERCEIROS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2019.

A
Meu Pai, Adriano Oliva de Souza, por
todo incentivo e parceria. Você é a
minha eterna fonte de inspiração.

“A virtude consiste em saber
encontrar o meio-termo entre dois extremos.”

Aristóteles

RESUMO

O surgimento do microempreendedor individual (MEI) no ordenamento jurídico brasileiro representou a concretização de princípios e objetivos da Constituição de 1988. Seu surgimento no ano de 2008 pela LC 128 possibilitou a formalização de muitos trabalhadores que passaram a ter uma oportunidade de se tornarem microempreendedores individuais. Porém, a forma pela qual seu registro ocorre, através do Portal do Empreendedor, vem propiciando a ocorrência de fraudes na sua constituição, gerando significativos danos a terceiros que têm os seus dados usados indevidamente na constituição fraudulenta de MEIs.

A ocorrência dessas fraudes é propiciada pela falta de segurança do Portal do Empreendedor, que não é capaz de assegurar a autoria e a veracidade das informações que são inseridas nele para a realização do registro do microempreendedor individual, não sendo capaz, portanto, de garantir a higidez do processo de inscrição do MEI.

O presente trabalho pretende demonstrar que a questão da falha de segurança do Portal do empreendedor deve ser assumida pela União, criadora do Portal do Empreendedor. Para a União, deve haver a caracterização da responsabilidade civil objetiva perante os danos gerados a terceiros por conta da constituição fraudulenta de MEIs através do Portal do Empreendedor.

A criação de sistema seguro no Portal do Empreendedor é dever da União, principalmente, quando se está diante de um serviço que é realizado totalmente via Internet, como é o caso do registro dos MEIs, que não é resguardado por qualquer meio que possa validar o processo de registro.

A previsão de uso de certificação digital, como procedimento de segurança, seria completamente possível e extremamente imprescindível para impedir que a fraude na constituição fraudulenta de MEIs através do Portal do Empreendedor continue a ocorrer.

Palavras-chave: Constituição fraudulenta de MEI; falha de segurança; Portal do Empreendedor; responsabilidade civil da União

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Autoridade Certificadora
AR	Autoridade de Registro
art.	Artigo
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal da República
CCMEI	Certificado da Condição de Microempreendedor Individual
CGSN	Comitê Gestor do Simples Nacional
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CP	Código Penal
DIRPF	Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física
DNI	Documento Nacional de Identidade
EC	Emenda Constitucional
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ICP-Brasil	Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor individual
MP	Medida Provisória
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
RFB	Receita Federal
SIMEI	Simples Nacional para o MEI

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O PROGRAMA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL	
2.1 O CONCEITO DE MEI	13
2.2 O SURGIMENTO DO MEI NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.2.1 A diferença entre o MEI, ME e EPP	19
2.2.2 Regime fiscal para o MEI, ME e EPP	21
2.3 PROCESSO DE REGISTRO DO MEI	
2.3.1 Dados necessários para efetuar o cadastro	22
2.3.2 Exigência de dados adicionais para o cadastro do MEI a partir da resolução (CGSIM) nº 16 de 2009	23
3 CONSTITUIÇÃO FRAUDULENTA DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS EM NOME DE TERCEIROS	27
3.1 A FRAUDE COMO MEIO PARA SONEGAR TRIBUTOS	28
3.2 A FRAUDE COMO MEIO PARA OBTER VANTAGEM ILÍCITA DIVERSA DA SONEGAÇÃO TRIBUTÁRIA	32
4. A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO	
4.1 TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO	34
4.2 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR AÇÃO E OMISSÃO	39
4.2.1 A diferença entre a responsabilidade objetiva por omissão geral e específica	40
4.2.2 A responsabilidade por dano apenas propiciado pelo Estado	42
4.2.3 A responsabilidade civil da União por fraudes no registro do microempreendedor individual	45

4.2.4 julgados sobre a responsabilidade da União por fraudes no registro do MEI	49
4.2.5 Relação entre a falha de segurança e a responsabilidade civil do Portal do Empreendedor e dos <i>marketplaces</i>	52
4.3 DANOS INDENIZÁVEIS	53
5 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA AS FRAUDES	
5.1 A CERTIFICAÇÃO DIGITAL COMO MECANISMO EFICIENTE NO COMBATE ÀS FRAUDES NO REGISTRO DO MEI	60
5.1.1 Conceito de certificado digital e sua importância	60
5.1.2 Aplicação do certificado digital ao MEI	62
5.2 IMPLANTAÇÃO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDADE (DNI)	66
5.3 BLOQUEIO DO CPF	68
6 CONCLUSÃO	70

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988 o Estado Democrático de Direito, fundado por essa nova ordem constitucional, trouxe em seu texto as marcas de um pensamento pós-moderno, voltado à dignidade humana, ao valor social do trabalho, da livre iniciativa, à redução das desigualdades sociais, entre tantos outros, havendo o reconhecimento da força normativa dos princípios, característica marcante de um constitucionalismo dirigente.

A constituição de 1988 trouxe em seu bojo normas de eficácia limitada, conhecidas como normas programáticas que, por sua vez, representam um indicativo ao Poder Público para que as concretize, e assim, seja possível lograr as expectativas que estão presentes no texto constitucional.

Para efetivar essas normas programáticas leis são criadas. Elas são um dos principais meios pelos quais as políticas públicas surgem na realidade da sociedade. Uma dessas leis é a LC nº 128/08, responsável por criar o Programa do Microempreendedor Individual, que passou a conferir a uma categoria de trabalhadores informais a possibilidade de se legalizarem e se inserirem em toda uma dinâmica de desenvolvimento nacional a partir da oportunidade e proteção social que a lei passou a lhes conferir.

O surgimento do empresário MEI fez concretizar ainda mais os princípios da livre iniciativa, do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, além de representar um avanço importante rumo ao desenvolvimento nacional a partir da promoção da justiça social.

Apesar de toda a relevância e importância da política pública do MEI, uma situação bastante preocupante surgiu. Logo que a LC nº 128/08 entrou em vigor, fraudes na constituição de MEIs passaram a ocorrer. A constituição fraudulenta de MEIs em nome de terceiros é propiciada por conta da falha de Segurança existente no sistema utilizado para se efetuarem os registros dos MEIs feitos online pelo Portal do Empreendedor.

A forma de registro especial do MEI, feita totalmente e exclusivamente através do Portal do Empreendedor, é marcada pela desburocratização, celeridade e gratuidade, porém, por não haver qualquer mecanismo eficiente de segurança para

validação dos registros realizados por meio do Portal, passou-se a existir um ambiente propício para constituição fraudulenta de MEIs em nome de terceiros.

À primeira vista, esse procedimento especial parece ser o mais apropriado para realmente conseguir lograr os objetivos de inclusão dos trabalhadores informais, sendo um incentivo pra os mesmos efetuarem os seus registros como empresários. Porém, a realidade vem demonstrando que a falta de segurança do Portal do Empreendedor combinada com esse procedimento simplificado de registro está possibilitando a ocorrência de fraudes.

Através desse trabalho monográfico, pretende-se expor os pontos positivos da criação do MEI no sistema Jurídico brasileiro, trazer mais detalhes sobre a forma de registro desse empresário por meio do Portal do Empreendedor, tratar sobre os danos sofridos pelas pessoas que têm os seus dados utilizados na constituição fraudulenta de MEIs, e, pretende-se, principalmente, tratar sobre a responsabilidade civil objetiva da União pelos danos sofridos pelas vítimas dessas fraudes, objetivando-se, ao final, imaginar soluções para coibir a ocorrência dessas fraudes através de mecanismos adequados que garantirão a segurança ao Portal do Empreendedor.

A importância jurídica do presente trabalho se assenta justamente na observação da ocorrência de danos a terceiros, provenientes da constituição fraudulenta de MEIs por falta de sistema seguro no Portal do Empreendedor, criado e gerido pela União, como também da demonstração da responsabilização da mesma por esses danos.

A importância social do presente trabalho está compreendida pela busca de soluções que possibilitem a melhoria dos mecanismos de segurança do Portal do Empreendedor, pois com a implementação de sistema eficaz de segurança, conseqüentemente, haverá a diminuição ao até mesmo o fim das possibilidades de se fraudar o registro do MEI, evitando-se assim a ocorrência de danos a terceiros.

Este trabalho monográfico tem como objetivo específico abordar os benefícios e a importância da criação da figura do Microempreendedor Individual na conjuntura da ordem constitucional de 1988, analisar a forma de registro da figura do MEI para buscar entender a falha de segurança do Portal do Empreendedor, ponderar a possibilidade de fazer uso do certificado digital como um meio capaz de dar

segurança ao portal do Empreendedor, e, principalmente, de avaliar a responsabilidade objetiva da União perante os registros fraudulentos de MEIs.

Como objetivo geral, este trabalho pretende analisar como as fraudes na constituição fraudulenta dos MEIs funcionam, buscando-se também entender, os diversos danos causados tanto às pessoas físicas que têm os seus dados utilizados na constituição fraudulenta de microempreendedores individuais, quanto ao próprio Estado, por conta da falha de segurança do Portal do Empreendedor.

O presente trabalho tem como metodologia a forma de pesquisa bibliográfica. Será desenvolvida uma análise de textos de lei, resoluções, jurisprudências, doutrinas, revistas jurídicas, sites, e artigos.

Na pesquisa será utilizado o método hipotético dedutivo em que as hipóteses passarão por um processo de falseamento. Do ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa será na forma quantitativa, trazendo hipóteses que deverão ser interpretadas pelos materiais supracitados.

Esta monografia está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo pretende esclarecer como o MEI surgiu no ordenamento jurídico brasileiro, como está regularizado e como funciona o seu processo de registro online, marcado pela falta de mecanismo de segurança no Portal do Empreendedor.

O segundo capítulo busca exemplificar algumas situações de fraude no registro de MEIs, demonstrando os objetivos dos fraudadores em fazer uso de MEIs em nome de terceiros para alcançar vantagens indevidas.

O terceiro capítulo pretende demonstrar a responsabilidade civil objetiva da União perante os danos gerados a terceiros pela constituição fraudulenta de MEIs em seus nomes.

Por fim, o quarto capítulo busca imaginar soluções possíveis para se evitar as fraudes que estão acontecendo no registro fraudulento dos MEIs em nome de terceiros.

2. O PROGRAMA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL

2.1 O CONCEITO DE MEI

O microempreendedor individual (MEI) é o empresário individual que: não participa como sócio, administrador ou titular de outra empresa; desempenha uma das mais de 400 atividades permitidas pela atual legislação; se enquadra como optante obrigatório do sistema de recolhimento em valores fixos mensais de tributos conhecido como Simples Nacional (SIMEI); tem como limite de faturamento anual o valor de 81 mil reais e pode ter até um funcionário.

Alguns pontos importantes para se compreender o conceito de MEI exposto acima passarão a ser agora examinados.

O MEI, devidamente caracterizado pelo art. 18-A §1º da LC 123/06 como empresário¹ individual, é uma pessoa física que exerce a empresa em seu próprio nome, e, por isso, assume integralmente o risco da atividade, não havendo, portanto, uma distinção entre a pessoa jurídica em si e a pessoa física do empresário (TOMAZETTE, 2014, p.48).

As atividades que podem ser desenvolvidas por um MEI são as mais variadas possíveis e estão previstas no Anexo XI, da resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional² (CGSN) de nº 140 de 22 de maio de 2018.

Constantemente há alterações nas resoluções do CGSN, e, como são atos normativos que regulam as LCs 123/06 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e 128/08 (lei instituidora do MEI), devem sempre ser observadas, pois têm força de lei.

O grande diferencial do Programa do MEI foi estabelecer um regime tributário diferenciado para cobrar um valor fixo mensal deste empresário, independentemente da receita auferida no mês, no percentual de 5% sobre o valor do salário mínimo

¹ Segundo Marlon Tomazette (2014, p. 43) , a empresa é uma atividade que deve ter um sujeito que a exerça. Este sujeito é o empresário que exerce profissionalmente uma atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços, como conceituado pelo art. 966 do cc/2002.

² O CGSN é um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda responsável por cuidar dos aspectos tributários do Simples Nacional, que abrange a participação de todos os entes federados como pode ser observado a partir de sua composição: quatro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios. (art.2º, I da LC 123/06).

para a previdência, mais 1 real de ICMS e/ou 5 reais de ISS (S.CARVALHO, 2018, p.28).

O Simples Nacional é administrado pelo CSGN e representa o estabelecimento de um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido previsto na LC 123/06 aplicável tanto ao MEI quanto às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com a diferença que, para o MEI, a adoção do Simples é automática, inerente à condição de MEI, e para a ME e a EPP a adoção do Simples é facultativa.

Quanto ao valor de 81 mil reais por ano é importante salientar que tal parâmetro de rendimento anual do MEI foi recentemente restabelecido pela LC 155/2016, que passou a produzir seus efeitos, relativos à mudança do valor do rendimento, a partir de 1º de janeiro de 2018. Até então o limite era de 60 mil reais.

Após essas considerações iniciais acerca do conceito de MEI, seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro passará a ser analisado, para que se possa compreender seu objetivo e sua importância.

2.2 O SURGIMENTO DO MEI NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O Programa do Microempreendedor Individual foi introduzido no ordenamento jurídico nacional a partir da LC nº 128/2008, que modificou a Lei Complementar 123/2006, responsável por estabelecer o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), inserindo essa nova modalidade de empreender MEI em seu bojo.

Sobre a LC 123/06, Osnilo de Souza Júnior (2009, p.70 e 71) faz considerações relevantes ao dizer que a referida lei, por si só, e, antes mesmo de ser modificada pela lei 128/08, representou e representa um dos marcos legais mais importantes do ordenamento jurídico nacional por duas razões:

A primeira porque atualizou o estatuto da microempresa (ME) e da empresa de pequeno porte (EPP) que até então era regulamentado pela Lei nº 9.841/99, já muito defasada;

A segunda porque a lei foi capaz de dar efetividade ao princípio constitucional do tratamento diferenciado e favorecido para as MEs e EPPs por meio de um regime

único e simplificado de arrecadação de impostos e contribuições, conhecido como Simples Nacional.

Ao abranger essas duas razões de importância mencionadas por Osnildo, a LC 123/06 consegue cumprir a ordem constitucional presente nos artigos 146, III, d; 170 IX e 179 da Lei Maior que dizem que cabe à Lei Complementar dispensar tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte mediante medidas desburocratizantes e de incentivo.

Essas medidas de incentivo são tão fundamentais, posto que no Brasil a maior parte das atividades empresariais pode ser considerada de pequeno ou médio porte, quanto compatíveis com as exigências que esses empresários devem suportar, comparado ao volume de recursos que os mesmos movimentam em relação às grandes companhias (TOMAZETTE, 2014 p.666).

Com a instituição do MEI, a LC 123/06 foi incrementada com uma nova forma de se constituir uma empresa e de se tornar um pequeno empresário, assim, como salienta Marlon Tomazette (2014, p.677), o MEI surgiu com o intuito de se retirar boa parte da economia da informalidade, o que representaria um grande ganho para a economia nacional e para a inclusão social.

O Programa do Microempreendedor Individual foi instituído pelo artigo 18-A da LC 128/08, abaixo citado:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.[...]

Tanto a LC 123/2006 quanto a LC 128/2008 representam políticas públicas estatais que visam consagrar os valores constitucionais, trazidos em seu texto de inspiração pós-moderna, como o direito fundamental à livre iniciativa (CF, art. 1º, IV), o objetivo da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e o mandamento constitucional de dispensar um tratamento jurídico diferenciado às Micro e Pequenas Empresas (CF, arts.146, III, d; 170 IX e 179).

Entender o instituto do microempreendedor individual como uma efetivação e um reflexo do constitucionalismo dirigente pós-moderno brasileiro é fundamental para compreender o MEI não só como uma simples implementação legislativa que

possibilitou mais uma forma de se constituir uma empresa, mais sim, como algo promissor e que deve ser aperfeiçoado como exemplo para novas políticas públicas que visem à efetivação dos direitos sociais e que realmente possam provocar mudanças positivas no país.

Como bem salienta Jairo Saddi (2014, p.80), a constituição de 1988 é dirigente por conta do seu cunho programático, que estabelece um conjunto de diretrizes e fins que devem ser seguidos pelo Estado e pela Sociedade. Assim, como o Direito é um indutor de condutas, a interseção entre os fenômenos econômicos, jurídicos e políticos deve prosseguir para que se alcance a equidade do sistema social, realizando, como ressalta André Rosilho (2014, p.24), os aspectos de vanguarda inaugurados em 88, como: a vinculação estabelecida entre o Estado e os objetivos constitucionais, a restauração das liberdades individuais e a implementação de uma nova ordem econômica.

Segundo George Felício Gomes de Oliveira (2016, p.219), o Direito tem a função de ser um vetor de transformação social ou um indutor de condutas, como dito acima, assim, as normas jurídicas devem se voltar para o incentivo da adoção de condutas especiais, como a efetivação de políticas públicas, e não apenas com fim de proteção e repressão.

Esse novo olhar sobre a função do Direito está intimamente relacionada com o constitucionalismo pós-moderno ou neoconstitucionalismo que, como escreve Dirley da Cunha Júnior (2015, p.35 e 36), emergiu como uma reação aos horrores da Segunda Guerra Mundial e pretendeu modificar o paradigma do Estado Legislativo de Direito, para o Estado Constitucional de Direito em que suas constituições, centro de todo o sistema, incorporariam aos seus textos valores e opções políticas gerais (como a redução das desigualdades sociais) e específicas (como a obrigação do estado de prestar serviços na área da educação e saúde).

Esse novo constitucionalismo, marcado aqui no Brasil pela constituição de 1988, que estabeleceu o Estado Democrático e Social de Direito e avançou muito em relação aos direitos sociais, trouxe toda uma dimensão axiológica, e, com ela, surgiram as normas programáticas (CF artigo 3º), que através das políticas públicas, podem ser implementadas, para assim tornar efetivos os direitos sociais contidos na Constituição.

As normas programáticas são reflexo dessa constituição dirigente, que também trouxe um viés econômico em si, como salienta Miguel Calmon Dantas (2009, p.02) quando diz:

[...] a Constituição brasileira se integra ao modelo do dirigismo constitucional, cujas origens remontam ao constitucionalismo social, que promoveu a integração dos direitos sociais aos textos constitucionais e abrigou explicitamente uma constituição econômica determinante da intervenção do Estado sobre a ordem econômica, fundando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia material e da solidariedade.

Essas normas, como salienta Dirley da Cunha Júnior (2015, p.604), têm como principal destinatário o próprio Estado, pois, como explica Gianpaolo Poggio Smanio (2013, p.08 a 12), as Políticas Públicas são os instrumentos para a concretização dos Direitos Fundamentais e exigem a atuação da Administração Pública, dos órgãos e dos poderes do Estado para sua consecução, havendo aqui uma inevitável intersecção entre a Ciência Política e a Ciência Jurídica que devem compartilhar o instituto das Políticas Públicas.

Gianpaolo Poggio Smanio (2013, p.08) cita as considerações de Eros Gral, feitas em artigo publicado pela Revista dos Tribunais em 1988, acerca das normas programáticas, que dizem que elas não definem nem condutas nem organização, mas fixam objetivos que devem ser alcançados por seus destinatários.

Como as normas programáticas têm eficácia limitada, cabe ao legislador infraconstitucional integrar-lhes a eficácia, e, desse modo, possibilitar a execução dos interesses visados por essas normas (DIRLEY, 2015, p.143).

Essa eficácia ocorreu, no caso do MEI, quando da aprovação da LC 128/08, projeto de lei apresentado pelo Deputado Federal Antônio Carlos Mendes Thame, que pôde concretizar os valores constitucionais já mencionados acima, e, assim, possibilitar tanto a inclusão social quanto uma fonte de arrecadação para o Estado, ainda que a carga tributária seja menor para este tipo de empresa (THAME, 2011, p.01).

Torna-se possível compreender agora a natureza jurídica do Programa do Microempreendedor Individual, dentro da ordem constitucional de 88, como uma política pública, pois busca efetivar a garantia ao desenvolvimento nacional, expresso pelo art. 3º, II da CF, que, dentre iniciativas possíveis, encontrou na LC 128/08 um caminho para tanto, posto que pretende, ao criar condições favoráveis

(obedecendo mandamento constitucional dos arts.146, 170 e 179) para a formalização de autônomos e profissionais liberais como empresários individuais, garantir-lhes o alcance à justiça social.

A questão da justiça social pode ser melhor entendida quando se analisa as considerações feitas por Egon Bockmann Moreira (200, p. 111), ao dizer que a ordem jurídico-econômica do sistema constitucional brasileiro é capitalista, mas este capitalismo, que se apoia na livre concorrência e na iniciativa privada, encontra-se funcionalizado à justiça social, com fundamento no Estado Social Democrático de Direito. Por isso, é necessária a intervenção do Estado no domínio econômico, mencionada no trecho reproduzido acima de Miguel Calmon Dantas, ao falar da “constituição econômica determinante da intervenção do Estado sobre a ordem econômica”, para atender aos fins propostos pela própria Constituição Federal.

Como vem sendo dito, a implementação do MEI no ordenamento jurídico brasileiro está inserida em um contexto constitucional dirigente, que traz consigo um projeto para concretizar objetivos e princípios, como o da livre iniciativa, do valor social do trabalho, do tratamento favorável às empresas de pequeno porte, só citando aqui os princípios da ordem econômica, mais afetos à temática do MEI, indicando que deve haver um comportamento direcionado do Estado para tanto, que se materializa através das políticas públicas.

Assim, a LC 128/2008 proporcionou, como salienta George Felício Gomes de Oliveira (2016, p. 214), que trabalhadores como cabeleireiros, pintores, pipoqueiros, confeiteiros, artesãos, entre outros, pudessem se formalizar como pequenos empresários, trazendo como consequência a possibilidade de acesso à previdência social, maior facilidade de se conseguir um financiamento bancário, maior possibilidade de crescimento como empreendedor, entre outras vantagens que repercutem em um melhor desenvolvimento econômico e social nacional.

Agora, após a compreensão do MEI como uma Política Pública, é fundamental, para prosseguimento no estudo do objeto de pesquisa esta monografia, se analisar as principais diferenças entre as formas de empresas que são abrangidas pelo Simples Nacional.

2.2.1 A diferença entre o MEI, ME e EPP

Essas três formas de se constituir uma empresa podem parecer muito semelhantes, porém suas diferenças existem, e serão exploradas mais detalhadamente neste subtópico duas delas, quais sejam: a diferença com base na forma de sua constituição e na forma do seu faturamento anual.

Com relação à forma de se constituir, o MEI não se constitui perante as Juntas comerciais como as MEs e EPPs se constituem, mas, sim, exclusivamente, pelo Portal do Empreendedor.

O processo de constituição de empresas pelas Juntas Comerciais é mais demorado, e a empresa só poderá exercer sua atividade após o registro na Junta Comercial, na Prefeitura, na Receita Federal, na Previdência Social, após obtenções de alvarás de funcionamento, entre outros requisitos e exigências (SEBRAE NACIONAL, 2019, p.01 a 13).

Esse processo demanda mais tempo para se abrir novas empresas, apesar da existência do programa REDESIM (Rede Nacional para Simplificação de Registro e da Legalização de Empresas e Negócios) criado pelo do Governo Federal em 2007, que aos poucos está sendo implementado no Brasil, com o intuito de agilizar e diminuir custos que envolvem o processo de abertura de novas empresas a partir de uma integração dos diversos órgãos envolvidos nesse processo (LEONARDO, 2019, p.16).

Já o processo para constituição do MEI pelo Portal do Empreendedor é instantâneo, pois ao se preencher os dados cadastrais pedidos pelo *site* a empresa já se perfaz e o MEI imediatamente já pode exercer sua atividade, tendo em vista que o recém inscrito já vai obter, imediatamente após a sua inscrição, o seu número do CNPJ, a sua inscrição na Junta Comercial, a sua inscrição no INSS e o seu alvará provisório para funcionamento, gerando um documento chamado CCMEI (Certificado da Condição de Microempreendedor Individual) (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019, p.01).

Essa forma especial de se constituir o MEI, instituída pela própria LC 128/08, marcada pela desburocratização, sendo bastante rápida e prática, sem custos, realizada cem por cento eletronicamente sem necessidade de assinaturas ou envio de documentos, através do portal do empreendedor, realmente conseguiu respeitar

o mandamento constitucional dos arts.146 III, d; 170, IX e 179 e lograr os objetivos de inclusão social, sendo um incentivo para autônomos e profissionais liberais efetivarem os seus registros. Porém, a realidade vem demonstrando que a forma com que foi concebido o registro especial também está possibilitando a ocorrência de fraudes por falta de mecanismo de segurança capaz de identificar a autoria e efetuar a conferência dos dados de quem realiza a inscrição para ser MEI pelo Portal do Empreendedor.

Com relação ao faturamento anual, George Feliciano Gomes de Oliveira (2016, p. 221), diz que o Microempreendedor Individual é espécie do gênero Microempresa, com base na definição feita pela LC 123/06 do que seria uma ME (microempresa) e uma EPP (empresa de pequeno porte).

A LC 123/06 estabelece os seguintes parâmetros:

I - no caso da **microempresa**, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de **empresa de pequeno porte**, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Observando o parâmetro utilizado para enquadrar uma ME como aquela que aufera uma receita bruta igual ou inferior a 360 mil reais, a figura do MEI estaria compreendida como espécie de microempresa, posto que o limite anual de faturamento do MEI é de 81 mil reais.

Assim, a natureza jurídica do MEI não é *sui generis*, apesar de sua forma de constituição ser totalmente feita por meio do Portal *on line*, e, sendo espécie de microempresa, as normas referentes a este instituto serão aplicadas a ele como os benefícios concedidos em relação à redução da carga tributária, e simplificação dos cálculos e recolhimentos dos mesmos, não restando dúvidas quanto a isso quando se observa §3º, art.18-E da LC 147/14 (lei responsável por fazer alterações na LC 123/06) ao estabelecer que “o MEI é modalidade de microempresa”.

Nota-se que o faturamento anual é a forma precisa de se definir e diferenciar as três modalidades de formação de empresas em questão, porém existe outra diferença importante entre elas, qual seja: os tributos arrecadados por cada uma delas.

Essa diferença, observada quando da comparação das formas de cobrança tributária feitas a cada uma dessas três modalidades de empresa, será explorada dentro do conteúdo do subtópico seguinte.

2.2.2 Regime fiscal para o MEI, ME e EPP

O MEI adota o regime fiscal SIMEI (sistema de recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional para o MEI), e, independentemente da receita gerada por ele no mês, os valores dos impostos serão fixos. Todos os meses o empresário MEI vai gerar o Documentos de Arrecadação do Simples Nacional (DAS) no Portal do Empreendedor onde todos os tributos devidos estarão reunidos em uma só guia.

Os impostos devidos pelo MEI são: o INSS no valor de 5% sobre o valor do Salário Mínimo acrescido de R\$ 1,00 de ICMS (atividades de indústria, comércio e transportes de cargas interestaduais) para o estado e/ou de R\$ 5,00 de ISS (atividades de prestação de serviços e transporte municipal) para o município (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019, p.01).

O MEI ainda possui isenção de tributos federais, taxas, emolumentos e demais custos relativos à abertura, inscrição, registro, licenças como bem estabelece a LC 123/06.

As outras duas modalidades de empresas que estão sob análise, ME e EPP, vão poder utilizar o sistema do Simples Nacional, que também vai gerar uma guia única (DAS) no portal do Simples para que todos os tributos sejam arrecadados juntos, porém, diferente do MEI, o valor dos tributos vão ser variáveis de acordo com a receita mensal e, em relação ao MEI, a ME e EPP pagarão outros tipos de tributos, como os federais (PEREIRA, 2017, p. 01 a 04).

Os tributos devidos pela ME e EPP são: o IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP).

Vale ressaltar que dentro do Simples Nacional as alíquotas desses impostos são muito menores do que as mesmas fora da sistemática de arrecadação do Simples, mas tanto a ME quanto a EPP podem optar ou não por fazerem parte dessa sistemática de arrecadação, uma vez que o Simples é facultativo para elas.

Com o DAS os tributos são pagos de forma única e simplificada, com distribuição automática dos valores arrecadados para as contas dos Municípios, dos Estados e da União, além de economizar tempo e eliminar possíveis dificuldades na gestão empresarial relacionadas aos assuntos fiscais pelos empresários enquadrados no Simples Nacional.

Essa simplificação em relação à arrecadação tributária feita através do Simples Nacional é sem dúvidas um grande incentivo para o desenvolvimento econômico e social do país, tendo em vista o estímulo que gera através das facilidades trazidas pela LC 123/06 para empreender, especialmente em relação ao MEI, pelo estímulo trazido por conta da sua simplificação também no momento da sua constituição.

Para ter uma dimensão desse impacto no desenvolvimento social e econômico, o *site* do empreendedor Individual traz como estatística o número 8.983.359 de MEIs constituídos no Brasil. Este número representa a quantidade de MEIs contabilizados até o dia 21 de setembro de 2019 pelo Portal. (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019. p.01 a 11).

Importante salientar ainda que o desemprego crescente no país tem contribuído para a formação de novos empresários MEI. Assim, o programa do MEI, que nasceu com o objetivo de incentivar a formalização de pequenos negócios e de trabalhadores autônomos, tem se transformado em uma opção de ocupação temporária. Tal fenômeno foi observado em matéria jornalística de Darlan Alvarenga no *site* do G1 (2019, p.01 a 05).

2.3. PROCESSO DE REGISTRO DO MEI

2.3.1 Dados necessários para efetuar o cadastro

Para se formalizar como MEI basta que o interessado tenha algum meio de acesso à Internet, e, no site <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>, siga os seguintes passos: pressionar o ícone “formalize-se” e fornecer o número do CPF, data de nascimento, título de eleitor ou o número do recibo de entrega da Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF).

Após colocar estes dados o cadastro vai abrir para o preenchimento com outras informações como: número na identidade, nome da mãe, nome da empresa que

será aberta, endereço comercial e residencial, que podem ser iguais, número de telefone móvel para o qual será enviado um SMS com um código de confirmação de formalização que deverá ser inserido no processo de registro para se concluir o cadastro e um e-mail, se tiver. Preenchidos os dados exigidos, o interessado em se tornar um MEI vai selecionar a ou as atividades que exercerá como MEI (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019, p. 01).

A partir desse momento o MEI já está formado instantaneamente, e o CNPJ, a inscrição na Junta Comercial, no INSS, e o alvará provisório de funcionamento serão obtidos imediatamente, gerando um documento chamado Certificado da Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI). A partir desse momento o MEI já poderá atuar como um empresário, sem ter necessidade de assinaturas ou envios de documentos à Receita Federal, Junta Comercial ou à Fazenda Pública para comprovar a veracidade das informações que foram usadas para se efetuar o cadastro.

2.3.2 Exigência de dados adicionais para o cadastro do MEI a partir da Resolução (CGSIM) n° 16 de 2009

Logo que a figura do MEI foi criada, fraudes já começaram a aparecer e, só então, o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios³ (CGSIM), a partir de 2009, por conta da Resolução n° 16/09, art. 19-A, passou a requerer para a inscrição do MEI o título de eleitor ou o número do recibo de entrega da Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), caso tenha entregado uma nos últimos dois anos, ou conste como dependente em alguma declaração, juntamente com o CPF, data de nascimento, CEP, um número de celular ativo, entre outros dados já exigidos para o cadastro.

Art. 19-A. No ato de inscrição e registro do MEI este deverá inserir o número do CPF, a data de nascimento e o número do recibo de entrega da Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), se entregue, ou o número do Título de Eleitor, quando a pessoa física que estiver se registrando não tiver entregado a DIRPF.

³ O CGSIM é um órgão vinculado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa, composto por representantes da União, Estados, DF e Municípios e de demais órgãos de apoio e de registro empresarial que regulamenta a inscrição, cadastro, abertura, alvará/licenciamento, arquivamento, registro e demais itens relativos à abertura, legalização e funcionamento de empresas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária. (S.CARVALHO, 2018, p.04).

Mas tal implementação de novos requisitos (colocação de mais dados pessoais) não mudou em nada o cenário das fraudes, pois a falta de segurança do Portal do Empreendedor continua sem solução, tendo em vista que a falta de mecanismo que possibilite verificar a autoria e a conferência dos dados utilizados para a constituição do MEI, continua inexistente, não havendo como ter a garantia de segurança necessária nesta operação de constituição de uma pessoa jurídica somente exigindo estes dados para o preenchimento do cadastros do MEI.

Os dados pessoais requisitados para o registro do MEI podem ser obtidos facilmente por qualquer pessoa, principalmente por meio da Internet, que facilita o acesso aos mesmos, como por exemplo, o acesso facilitado a dados pessoais de consumidores, que constantemente têm os seus dados compartilhados entre empresas, que muitas vezes não se preocupam com possíveis vazamentos dessas informações pessoais, pois não há ainda uma maior exigência e responsabilização para elas quanto ao cuidado e tratamento que devem dispensar aos dados pessoais de seus clientes, apesar desta realidade estar prestes a deixar de existir, com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados, Lei 13.709/18, em agosto de 2020.

Além da facilidade de acesso a dados pessoais no meio digital, uma pessoa que tenha os seus documentos roubados, perdidos ou que seja incauta quanto ao fornecimento de seus dados pessoais, também estará suscetível ao crime de falsidade ideológica que pode ser praticado por conta da falta de segurança do Portal do Empreendedor que não possibilita a verificação da autoria e validação dos dados que foram inseridos para a criação do MEI.

O crime de falsidade ideológica, art. 299 do CP, estabelece que é crime “fazer inserir declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigações ao alterar a verdade sobre fatos”.

Nos comentários ao tipo penal 299, os autores Celso Delmanto, Roberto Delmanto, Roberto Delmanto Júnior e Fabio Delmanto, (2016, p. 891 a 892) esclarecem que, se configura a falsidade ideológica, dentre outros casos, quando existe a inserção de declaração falsa, que seria uma modalidade comissiva do tipo, onde o agente (fraudador) deliberadamente faz constar declaração falsa, tanto em documento público quando privado.

No caso do MEI, os fraudadores, ao inserirem informações falsas no *site*, estão cometendo crime de falsidade ideológica, pois será expedido um documento público, o certificado de microempreendedor individual (CCMEI), contendo informações falsas.

O documento expedido pelo *site* será materialmente verdadeiro, mas as informações nele presentes não serão condizentes com a realidade, pois, como será visto quando da análise das fraudes, os fraudadores inserem informações falsas, como endereços falsos, DIRPF ideologicamente falsas, números de telefones falsos, e, mesmo assim, conseguem fazer a inscrição como MEI, passando-se por terceiros que desconhecem que seus dados pessoais estão sendo usados para o cometimento de fraudes.

As novas exigências, Título de Eleitor e DIRPF, que apareceram a partir da Resolução CGSIM 16/09 para impedir que as fraudes acontecessem, não se mostraram eficientes, pois, por exemplo, com relação ao número de recibo da declaração de imposto de renda, que à primeira vista poderia trazer uma maior segurança ao cadastro, não surtiu tal efeito, já que surgiram casos em que foi inserida uma DIRPF falsa, como será visto no capítulo quarto, e, ainda assim, a inscrição de microempreendedor individual foi concluída.

Quanto ao envio de mensagem por SMS, requisito já existente, antes mesmo da Resolução CGSIM 16/09, também existem fraudes que possibilitam a habilitação de *chips* pré-pagos em nome de terceiros, como alerta o secretário do PROCON-JP, Marcos Santos, em uma matéria publicada no *site* da prefeitura de João Pessoa. Destaca-se a fala do secretário:

Na hora da compra [do *chip*] não se pede documento e nem se fornece nota fiscal que comprove a venda. Para cadastrar junto à operadora, uma gravação pede o número do CPF sem que haja comprovação de titularidade. Qualquer pessoa mal intencionada pode usar o CPF de terceiros para praticar algum tipo de crime.

A falta de sistema de segurança para conferência e validação tanto das informações inseridas no Portal do Empreendedor quanto da autoria de quem realiza o cadastro, dá margem à ocorrência de fraudes no registro dos microempreendedores individuais em nome de terceiros.

Essas fraudes não surgem como um efeito puro e simples da simplificação do registro do MEI, mas sim, por conta da falta de conferência da autoria e dos dados, que se existisse, possibilitaria ao Estado a validação das informações apresentadas quando da constituição do MEI, que, lembrando, é feita exclusivamente *on-line*, remotamente, através de um ponto de acesso à Internet, como uma *Lan house* ou uma rede *Wi-fi* pública ou privada.

As vítimas das fraudes são pegadas de surpresa quando recebem uma intimação de uma ação de execução fiscal, quando são intimadas sobre a lavratura de um Auto de Infração, quando tem um benefício social cortado ou quando tem o seu nome “negativado” por conta de um CNPJ devedor que está vinculado ao seu nome por conta de um registro de MEI fraudulento.

Essas pessoas devem agir segundo a orientação dada pela Instrução Normativa nº 1.863 de 2018 da Receita Federal que determina que as vítimas de fraude registrem um Boletim de Ocorrência e protocolem um processo na unidade de atendimento da Receita Federal solicitando o cancelamento do CNPJ vinculado ao seu nome.

As indenizações, que devem ser buscadas pelas vítimas das fraudes que sofreram danos materiais e/ou morais, são de responsabilidade da União, posto que o programa do microempreendedor individual, com sua sistemática de simplificação de cadastro pelo portal do empreendedor sem conferência de dados, foi implementado pelo Governo Federal.

3. CONSTITUIÇÃO FRAUDULENTA DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS EM NOME DE TERCEIROS

Para ingressar neste capítulo, é preciso lembrar brevemente o que foi dito a respeito do procedimento de registro do MEI e da falha de segurança do Portal do Empreendedor, que não permitem identificar quem de fato realiza esse registro, como também a veracidade das informações utilizadas para tanto, propiciando a geração de danos tanto à Administração Pública quanto aos administrados.

A implementação de um sistema seguro de registro, dever de agir que não está sendo observado pelo Estado, aqui representado pela União, ente público responsável pelo Programa do Microempreendedor Individual, traria inquestionável benefício tanto para a Administração Pública quanto para todos os administrados.

Para a Administração Pública, o benefício seria representado pelo controle dos dados que fossem inseridos para a realização da inscrição, que geraria a certeza de que todos os MEIs registrados pelo Portal realmente seriam constituídos com base em dados verdadeiros e por pessoas que realmente tivessem a intenção de se formalizar como um microempreendedor individual.

Para os administrados, o benefício seria saber que estariam resguardados e livres do risco de terem seus dados pessoais vinculados a uma empresa MEI criada de forma fraudulenta, que possivelmente lhes trariam vários tipos de danos.

Como visto no capítulo anterior, o sistema de segurança do Portal é frágil e não resguarda a higidez do processo de inscrição do MEI. Somente exigir, para o cadastro do MEI, o número do CPF, a data de nascimento, o número telefônico, o número do recibo de entrega da declaração de Imposto de Renda ou o número do Título de Eleitor, não garante que tais dados sejam verdadeiros ou, se o forem, não garante que quem esteja realizando o cadastro realmente seja quem diz ser.

A falha de segurança do sistema utilizado pelo Portal do Empreendedor para o registro do MEI propicia oportunidades para que fraudadores possam realizar seus intentos criminosos, com o objetivo de adquirirem vantagens indevidas às custas de terceiros, vítimas de fraudes.

As constantes fraudes que vêm sendo observadas no registro do MEI provocam um efeito reverso na sociedade, já que o MEI foi criado como uma política pública para concretizar princípios constitucionais, como o da livre iniciativa, desenvolvimento

nacional, na medida em que busca proporcionar uma oportunidade para a formalização do trabalho e desenvolvimento social em prol de uma sociedade mais justa e igualitária, até mesmo possibilitando, por força da Lei de Migração (Lei 13.445/17), que tanto o imigrante quanto o refugiado possam se formalizar como MEI, situação trazida expressamente pela Resolução 48 do CGSIM de outubro de 2018 em seu art. 2º §§1º e 2º. Contudo, as fraudes recorrentes por falta de segurança demonstram que o programa do microempreendedor individual vem propiciando diversos danos a terceiros, repercutindo negativamente na busca dos ideais almejados pela política pública em questão.

Para melhor compreensão de como as fraudes que utilizam dados de terceiros sem o consentimento destes funcionam, serão abordados dois tipos de fraudes envolvendo a constituição dos MEIs fraudulentos.

3.1 A FRAUDE COMO MEIO PARA SONEGAR TRIBUTOS

Essa fraude é utilizada por empresas optantes ou não pelo Simples Nacional e por empresas que não podem optar por tal regime de tributação e pagamento de tributos para sonegar o imposto incidente sobre a circulação de mercadorias (ICMS) e os tributos incidentes sobre o faturamento (PIS/COFINS e CSLL).

Exemplificando: a Empresa X, não optante pelo Simples Nacional, visando sonegar tributos, cria fraudulentamente empresas MEI em nome de trabalhadores rurais sem o conhecimento e a autorização dos mesmos, com o objetivo de comprar mercadorias em seus nomes, mercadorias estas que a Empresa X irá receber, pois é ela quem de fato está comprando e pagando.

Essas mercadorias, supostamente adquiridas pelos MEI, entram fisicamente no estabelecimento da Empresa X sem serem registradas nos seus livros fiscais e contábeis, possibilitando que essa empresa possa revendê-las sem nota fiscal, consumando-se a sonegação tributária. Agindo dessa forma, o fisco não terá como apurar as saídas das mercadorias revendidas sem nota fiscal, uma vez que não houve o registro da entrada das mercadorias na Empresa X.

Os fiscos dos estados detectarão a fraude acima descrita pela análise das notas fiscais eletrônicas de compras emitidas pelos fornecedores em nome dos MEIs fraudulentamente criados, toda vez que essa análise revelar valores de compras

muito acima do limite anual de faturamento definido para os MEIs, cujo valor anual atual é de 81 mil reais, bem como quando revelar a inexistência de notas fiscais de vendas de mercadorias por tais MEIs.

Diante dos resultados da análise acima descrita, os fiscos estaduais promoverão diligências fiscais visando à localização desses MEIs, momento em que poderá se confirmar a ocorrência da fraude na constituição dos MEIs,

Confirmada a fraude, o fisco estadual sempre cancelará em seu cadastro de contribuintes a inscrição da empresa MEI para que não possa mais haver a emissão de notas fiscais eletrônicas em seu nome.

Além disso, os fiscos estaduais costumam proceder de duas formas: lavram o auto de infração em nome dos MEIs, cobrando o ICMS sonogado, sem prévia investigação fiscal para confirmar a responsabilidade do empresário MEI; ou instauram prévia investigação fiscal para averiguar os responsáveis pela fraude, só então lavrando o auto de infração.

Quando as pessoas físicas são notificadas sobre a existência de um auto de infração em seus nomes ou são intimadas a prestar esclarecimentos no curso da investigação fiscal, elas passam a saber que tiveram seus dados fraudulentamente utilizados para a constituição de empresas.

Até que essas pessoas possam provar que foram vítimas de fraudes muitos transtornos ocorrerão em suas vidas, tendo em vista que o não pagamento dos impostos devidos pelos MEIs vai gerar a sua inscrição no cadastro de inadimplentes.

A fraude na constituição de MEIs fraudulentos também é danosa aos entes públicos, pois os fiscos estaduais, distrital e federal terão que lidar com a sonegação tanto do ICMS quanto do PIS/COFINS e CSLL. Cabe ressaltar que o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) é o principal tributo dos Estados e DF, e as contribuições PIS/COFINS, incidentes sobre o faturamento ou receita das empresas, e a CSLL, incidente sobre os lucros das empresas, todos os três destinadas à seguridade social, são importantes para a União. (COSTA, 2015, p. 154 e 389).

Com o intento de sonegar tributos a fraude acima descrita ainda pode ser mais rebuscada, quando os fraudadores transformam o MEI em uma ME ou EPP, para

que possam comprar mais mercadorias sem chamar a atenção do fisco, tendo em vista que uma ME ou EPP podem faturar por ano mais de 81 mil reais.

Nesse ponto cabe destacar como é fácil para os fraudadores realizarem essas transformações de MEI para MEs ou EPPs, mas, para isso, é preciso compreender o que seria o desenquadramento do MEI.

O MEI poderá ser desenquadrado de sua categoria quando o seu faturamento ultrapassar o valor permitido (R\$ 81 mil por ano), quando quiser contratar mais de um empregado, quando quiser atuar em uma atividade não permitida para MEI, quando abrir filial ou quando se tornar sócio ou administrador de outra empresa (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019. p 01 e 02).

Assim que surgir qualquer dessas situações, o MEI deve solicitar o desenquadramento pelo próprio Portal do Empreendedor Individual ou no *site* da Receita Federal, porém, se não o fizer, a Receita Federal poderá efetuar o desenquadramento automático ou de ofício.

Uma observação constata do portal do MEI se refere à necessidade de que, quando haja o desenquadramento, o MEI se dirija à Junta Comercial para efetuar a sua transição para ME ou EPP, e, assim, atualize o cadastro de sua empresa, porém não há um limite temporal estabelecido para que isso aconteça.

A fraude a partir do desenquadramento ocorre quando MEIs são constituídos por fraudadores que pretendem convertê-los, imediatamente, em ME ou EPP, para que possam comprar mercadorias por meio desses MEIs em maior quantidade, mas sem chamar tanto a atenção do fisco.

O que se pretende é a criação da empresa como se fosse um MEI para que ela comece a atuar imediatamente, pois, como foi visto anteriormente, o MEI, assim que se cadastra, já recebe o CNPJ, a inscrição na Junta, a inscrição no INSS, e o alvará provisório de funcionamento.

O MEI é utilizado nesse caso como um “atalho” para constituir uma empresa que demoraria mais para ser constituída se não fosse feita como tal, e, apesar de haver a necessidade de se buscar a Junta Comercial para atualizar o cadastro por conta do desenquadramento, momento em que a fraude poderia ser descoberta, não há um prazo para que isso seja feito, e, até que as autoridades fiscais ou as vítimas que tiveram seus dados usados descubram que algo está errado, os fraudadores que

constituíram as MEIs, com o objetivo de transforma-las em MEs ou EPPs, visando não pagar tributos e se protegerem de possíveis execuções fiscais, estarão conseguindo atuar livremente.

Vale ressaltar que as Juntas Comerciais, normalmente, não detectam fraudes quando da análise dos documentos diários que recebem relativos à formação de empresas, como, por exemplo, quando da análise de documentos e contratos levados a registro que podem conter falsificação nas assinaturas. Então, mesmo que chegassem para as Juntas Comerciais os casos de desenquadramento de MEIs, talvez não representasse grande barreira para a fraude, por conta de estar fora da sua competência efetuar esse trabalho de identificação de fraudes, como por exemplo, o exame grafotécnico.

O presidente da JUCEB, Antonio Carlos Tramm, relata em matéria publicada na revista da própria autarquia, intitulada JUCEB em Ação, redigida por Gabriel Carvalho (2019, p.10), que a falsificação de assinaturas é um problema crônico e que representa prejuízos para o órgão, pois afirma que a JUCEB responde a mais de 400 processos judiciais que podem representar um prejuízo de até 30 milhões para a autarquia.

O presidente ainda explica que a Junta é acionada constantemente por conta de irregularidades praticadas por terceiros e aponta a Assinatura Digital como um caminho para se impedir crimes de falsidade ideológica e material, mas salienta que a implementação da Assinatura Digital representa um custo alto a ser enfrentando pelos pequenos e microempresários.

As compras das mercadorias realizadas por meio da fraude descrita e a consequente sonegação de tributos configuram-se crime contra a ordem tributária e geram grande prejuízo para a arrecadação, pois, como diz Ricardo Lobo Torres (2000, p. 158), “o mais importante dos itens da receita pública é o dos ingressos tributários, derivados da economia dos cidadãos” que são usados pelos entes federados para custear as mais diversas necessidades públicas, como saúde, educação, segurança e manutenção do próprio Estado.

3.2 A FRAUDE COMO MEIO PARA OBTER VANTAGEM ILÍCITA DIVERSA DA SONEGAÇÃO TRIBUTÁRIA

O foco neste tipo de fraude não é a sonegação de tributos, embora em algumas situações possa até ocorrer a sonegação. O verdadeiro interesse do fraudador é “obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio”, conforme artigo 171 caput do CP, diferente da sonegação fiscal, conforme abaixo descrito.

O estelionato acontece toda vez que os fraudadores se utilizam da constituição de um MEI fraudulento em nome de terceiros para poderem contrair empréstimos em nome da pessoa jurídica, abrir contas bancárias, solicitar cartões de crédito, efetuar compras de mercadorias, entre outras atividades, que vão gerar danos tanto aos terceiros que tiveram seus dados usados indevidamente quanto às empresas que se relacionarem com esses MEI fraudulentos.

Ao concederem empréstimos e créditos, os bancos e as operadoras dos cartões de crédito não receberão os pagamentos dos valores que lhes são devidos, tendo em vista a intenção de lesar terceiros que o fraudador possui ao criar o MEI.

Nessa modalidade de fraude fica claro perceber que não só a pessoa física que teve os seus dados pessoais utilizados indevidamente para o registro fraudulento do MEI sofre prejuízos: as instituições financeiras também são lesadas e, na busca por satisfazer os seus créditos, irão cobrar administrativa e judicialmente das pessoas físicas que tiveram MEIs fraudulentos constituídos em seus nomes.

Neste momento em que recebem as cobranças administrativas e judiciais, as pessoas físicas tomarão conhecimento de que seus dados pessoais foram usados indevidamente para o registro de um MEI em seu nome.

Um exemplo da fraude para cometimento de estelionato seria a criação de um MEI com um fim específico de contratar cartão de crédito corporativo. Concedido o cartão, os estelionatários realizam compras e não pagam a fatura do cartão de crédito, levando à cobrança administrativa e judicial, com consequências danosas para a pessoa física que teve os seus dados pessoais indevidamente utilizados para o registro fraudulento do MEI.

Já em relação à fraude praticada para compra de mercadorias, além de provocar sonegação de tributos, o mesmo provocará prejuízos para a empresa vendedora, bem como para a pessoa física que tiver seus dados usados por terceiros.

Na fraude explicada no tópico 3.1 os fraudadores pagam pelas mercadorias compradas em nome dos MEIs fraudulentos, mas sonegam os tributos devidos na revenda dessas mercadorias. Nessa situação a intenção principal é sonegar tributos.

Já na fraude agora descrita, as mercadorias serão compradas em nome dos MEIs fraudulentos, mas não haverá nem o pagamento das compras nem o pagamento dos tributos devidos. Nessa situação a intenção principal é adquirir as mercadorias sem pagar pelas mesmas, também tendo como consequência a sonegação tributária.

As empresas que vendem aos MEIs fraudulentos, na busca por satisfazer os seus créditos, irão cobrar administrativa e judicialmente das pessoas físicas que tiverem MEIs fraudulentos constituídos em seus nomes, ocasião em que estas tomarão conhecimento da fraude.

O exemplo da situação acima seria a criação de um MEI para compras de mercadorias junto a grandes fornecedores, como indústrias e atacadistas, sem o pagamento das faturas ou com pagamento mediante cheques sem fundo ou com simulação de depósito bancário ou com simulação de transferência bancária, gerando também consequência danosas para a pessoa física que teve os seus dados usados indevidamente para o registro fraudulento do MEI.

Observe-se que neste último caso haverá também sonegação de tributos, pois o destino das mercadorias é desconhecido pelo fisco, e fatalmente serão revendidas sem o pagamento dos tributos devidos.

4. A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO

4.1 TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA

A responsabilidade civil do Estado está calcada no artigo 37 §6º da CF. Este artigo consubstancia atualmente, como será demonstrado no decorrer deste capítulo, a responsabilidade objetiva do Estado, *in verbis*:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A consolidação da responsabilidade do Estado, em suas três esferas de governo e em qualquer de suas funções (executivo, legislativo e judiciário), representa uma grande conquista e uma característica marcante do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que a evolução do instituto da responsabilidade civil estatal foi marcada por vários estágios, desde a irresponsabilidade, passando pela responsabilidade subjetiva, até chegar à responsabilidade objetiva (DI PIETRO, 2013, p.704).

A importância da responsabilidade objetiva do estado baseada na teoria do risco administrativo pode ser conferida em trecho do artigo escrito por Sérgio Cavalieri Filho (2011, p.210) ao falar que:

a teoria do risco administrativo, importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Essa teoria surge como expressão concreta dos princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública.

Sempre quando o Estado causar dano a outrem deve haver, segundo preceitua a teoria do risco administrativo, a partilha dos ônus da atividade estatal entre todos, e, também, a facilitação da defesa dos interesses dos particulares no âmbito processual, pois, a estes, somente caberá provar o dano decorrente da atividade administrativa e o respectivo nexos de causalidade. (SILVA; DELAZERI, 2019, p. 110).

O Estado não pode estar apartado do campo da responsabilidade civil, até porque, no Estado Democrático de Direito, “a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as

balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares” (BANDEIRA DE MELO, 2010, p. 935).

Para melhor compreensão da atual responsabilização estatal, baseada no risco administrativo, um breve estudo acerca da evolução da responsabilidade civil do Estado se faz necessário para que haja a clara percepção das mudanças que este instituto sofreu dentro do Direito Administrativo e para que haja a definição do tipo de responsabilidade que a União estará sujeita quando da ocorrência de fraudes na constituição dos MEIs.

Segundo divisão feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 704 a 709) as teorias que representam a evolução do instituto da responsabilidade civil estatal são: a teoria da irresponsabilidade, as teorias civilistas e as teorias publicistas.

Durante o Estado Absoluto o princípio que prevalecia era o da irresponsabilidade. O Estado não se responsabilizava pelos danos que provocasse, como pode ser comprovado a partir do resgate de expressões famosas, como a de língua inglesa “*The King can do not wrong*”, em tradução livre, “O Rei não erra” e a em língua francesa “*L'État c'est Moi*”, em tradução literal, “*O Estado sou Eu*”, cunhadas durante os governos absolutos, que tinham no Rei, figura sublime e perfeita, a representação do Estado que não errava e nunca poderia ser responsabilizado. (SILVA; DELAZERI 2019, p. 92).

Retomando a divisão feita por Di Pietro, esta esclarece que no século XIX, quando a tese da irresponsabilidade se encontrava superada, por conta de sua evidente injustiça, a ideia da responsabilidade estatal através das teorias civilistas começou a ser admitida, mas esta responsabilidade restaria completamente atrelada à ideia de culpa.

Num primeiro momento da teoria civilista, como salienta a autora, havia uma distinção, para que se houvesse a responsabilização estatal, entre os atos de império e os atos de gestão, em que o Estado só se responsabilizaria pelos últimos.

Em um segundo momento, por se perceber que efetuar a distinção entre atos de império e atos de gestão não estava contribuindo para a ideia de responsabilização estatal, a teoria civilista conhecida como teoria da culpa civil foi a que prosperou.

Com o passar dos anos, segundo José da Silva Pacheco ao citar José de Aguiar Dia (1988, p.110), essa mentalidade da irresponsabilidade acaba por se modificar e

passa a ser admitida a responsabilidade subjetiva do Estado, conhecida por culpa civil do Estado, que para ser configurada era necessário se identificar uma culpa individual de um agente público.

O próximo passo da evolução, ainda segundo Di Pietro, foi dado quando se percebeu que exigir que as vítimas provassem a culpa do agente estava se configurando uma tarefa muito difícil, portanto, em situações em que não se pudesse averiguar a culpa individual, as atenções se voltariam para a análise do funcionamento do serviço público, que não precisaria da demonstração da culpa individual do agente público, cabendo à vítima somente provar que o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou atrasado.

Neste momento surgem as teorias publicistas da responsabilidade do Estado, que seriam subdivididas segundo Di Pietro em: teoria da culpa do serviço e teoria do risco.

A teoria da culpa do serviço desvinculou a responsabilidade do Estado da culpa do funcionário, passando a utilizar a ideia de culpa do serviço.

Segundo Bandeira de Melo (2010, p.1002, 1003, 1007 1008), não se deve perder de vista que o Estado é uma entidade real, mas, ao mesmo tempo, abstrata e, por isso, não tem vida anímica própria para agir por sua conta, assim, sua vontade e ação se constituem pela atuação dos agentes públicos. Mas, nem sempre será possível identificar uma responsabilidade que esteja relacionada a uma conduta do agente público, muitas vezes a culpa é somente do Estado, não havendo como se individualizar a culpa. Por essa razão, a teoria da falta do serviço público, ou teoria da culpa do serviço, foi importante na evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado.

José da Silva Pacheco (1988, p.112) menciona esta responsabilidade estatal em que não se consegue responsabilizar o agente público, tendo em vista a impossibilidade de se individualizar a culpa ou o dolo do mesmo, ao citar lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, que diz que haverá uma culpa anônima do Estado sempre que não se conseguir individualizar condutas por danos decorrentes do não funcionamento, funcionamento tardio ou mal funcionamento de serviços públicos.

Essa responsabilidade por culpa/falta do serviço permaneceu sendo subjetiva, apesar de, como salienta Bandeira de Melo (2010, p.1017), vigorar a presunção de culpa para o Estado, diferentemente do que ocorria quando da vigência das teorias civilistas, pois nessas, necessariamente o administrado teria que fazer a prova da culpa.

A presunção de culpa para o Estado significa que não vai se exigir que o administrado tenha que, necessariamente, fazer a prova da culpa do agente para ter o seu dano ressarcido. Mas, se o Estado provar que o dano não derivou de uma conduta sua negligente, imprudente ou imperita (configuradoras da culpa), ficará excluída a sua responsabilidade.

Até este momento, no curso evolutivo da responsabilidade estatal, esta sempre esteve relacionada à análise da culpa, por isso, baseada na responsabilidade subjetiva. A ideia de responsabilidade objetiva vai surgindo aos poucos no ordenamento jurídico brasileiro até ganhar o destaque necessário com a constituição de 1988.

Anderson Schreiber (2013, p.20) faz uma reflexão muito importante acerca da incorporação da responsabilidade objetiva ao ordenamento jurídico brasileiro ao dizer que a CF/88 abriu novos caminhos ao adotar a responsabilidade objetiva ao dispensar a análise da culpa para certas situações, mostrando-se mais comprometida com a reparação dos danos em uma perspectiva marcada pela solidariedade social.

Segundo o mesmo autor (2013, p.19), o papel central da culpa, para caracterizar a responsabilidade civil, como filtro da mesma, foi se erodindo quando a teoria do risco foi ganhando espaço, lastreada por um anseio social que conformasse uma responsabilidade civil mais severa para setores específicos.

Di Pietro (2010, p.707) salienta que a análise da culpa foi substituída pela análise do nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o dano que um administrado viesse a sofrer. Neste novo patamar evolutivo da responsabilidade civil do Estado, não era mais necessária a análise da culpa do serviço (se não funcionou, funcionou mal ou funcionou atrasado).

No âmbito da Administração Pública a teoria do risco apareceu como teoria do risco administrativo, representando a obrigação de indenizar que o Estado passaria a ter

quando causasse danos em razão de procedimentos lícitos ou ilícitos sem precisar da comprovação da culpa, bastando mera relação causal entre a sua atuação e o dano causado. (BANDEIRA DE MELO 2010, p.1005 e 1006).

Esta ideia representa a teoria do risco administrativo, acolhida pelo artigo 37 §6º da CF, pois condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente de sua atividade administrativa. Assim, tal teoria importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado por sua atividade administrativa que, em si, já traria o risco do dano (CAVALIERI FILHO, 2011 p. 209).

Di Pietro (2013, p.707) diz que a responsabilidade objetiva se baseia no princípio da igualdade e esta afirmativa é reforçada por Bandeira de Mello (2010, p.1007) quando salienta que:

o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos.

Segundo ressalva Demetrio Oliveira da Silva e Julia Czarnobai Delazeri (2019, p. 92 e 93), o instituto da responsabilidade objetiva do Estado não é uma inovação da Constituição de 1988, apesar dela ter ampliado tal instituto, na medida em que passou a contemplar no bojo do art. 37 §6º as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, pois desde a constituição de 1946 já havia a previsão constitucional no sentido de responsabilização do Estado por danos causados a terceiros sem a necessidade de se provar a culpa do serviço.

A teoria do risco administrativo, importante salientar, comporta cláusula excludente de nexos causal como: caso fortuito, força maior, fato de terceiro e ainda permite que o Estado exerça o seu direito de regresso caso o dano tenha sido provocado por seu agente de forma culposa (JOSÉ DA SILVA PACHECO, 1988, p. 104).

Assim, segundo a teoria do risco administrativo, o Estado não seria responsabilizado se provasse alguma dessas excludentes de nexos causal. Entretanto, cabe mencionar a observação feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p.708) sobre a aplicação da responsabilidade administrativa baseada na teoria do risco integral, aplicada em algumas situações contidas no ordenamento jurídico brasileiro, destacando que tal responsabilidade por risco integral, quando aplicada, não admite nem a evocação das causas excludentes de nexos causal.

Frente a toda essa pluralidade de teorias e entendimentos acerca da responsabilidade do Estado, no direito brasileiro, não existe uma aplicação unânime da teoria do risco administrativo para todas as situações de responsabilidade estatal, pois nesta seara, os tribunais muitas vezes podem aplicar a teoria da culpa do serviço, chamada também de culpa anônima para se buscar a responsabilização do Estado, tendo em vista que ambas são teorias publicistas coerentes com o Estado Democrático de Direito. (DI PIETRO, 2013, p.712).

4.2 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR AÇÃO E OMISSÃO

O artigo 37 §6º da Constituição Federal, como visto, trouxe a teoria do risco administrativo, que implica em uma responsabilidade objetiva para o Estado. Essa teoria seria sempre aplicada frente às atitudes comissiva deste, pois o artigo traz expressamente a palavra “causar”, indicativo de uma ação positiva por parte do Estado, contudo, no direito brasileiro, ainda há controvérsias quanto à aplicação ou não da responsabilidade objetiva do art. 37 §6º em casos de omissão do Poder Público (DI PIETRO, 2013, p.715).

Para alguns doutrinadores, como para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p.717) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 1012 a 1017), em caso de omissão estatal deve haver a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva baseada na culpa do serviço, de modo que o art. 37 §6º somente seria utilizado para condutas comissivas do Estado.

Sérgio Cavalieri Filho (2011, p. 213) já apresenta um panorama diferente acerca das discussões doutrinárias relativas ao tema da responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado, ao mencionar que existe uma corrente doutrinária que diz não haver mais espaço para a responsabilidade civil subjetiva do Estado no direito brasileiro, pois com o advento do art. 43 do CC de 2002, que repete a dicção do artigo 37 §6º da Constituição de 88, houve uma revogação do artigo 15 do CC de 1916, que era o suporte legal para a responsabilidade civil subjetiva do Estado, baseada na culpa civil.

Menciona também que há uma segunda corrente que diz existir a responsabilidade civil subjetiva do Estado baseada na teoria da culpa do serviço, seguida, por exemplo, por Bandeira de Mello e Di Pietro, que sustentam que sempre que o dano

decorrer de uma omissão do Estado, a responsabilidade será subjetiva, pois a responsabilidade estatal por ato omissivo sempre será uma responsabilidade por ato ilícito (negligência, imprudência ou imperícia), estando obrigado a indenizar os danos resultantes de eventos que teria a possibilidade de impedir que ocorressem.

Já quando o Estado gerasse o dano (atitude comissiva), entende Bandeira de Mello (2010, p.1010 e 1011) que deve ser aplicada a responsabilidade objetiva sem cogitar a existência de culpa, pois o administrado, diante do monopólio da força que detém o Estado, não teria como se desvencilhar da ação estatal que lhe gerou o dano.

Por último, Cavalieri Filho traz a terceira corrente, adotada por ele próprio (2011, p.213 a 2017), que sustenta a ideia de que a responsabilidade subjetiva não foi totalmente retirada do ordenamento jurídico brasileiro, como pretende a primeira corrente, mas ela só existiria quando se estivesse diante de uma omissão genérica da Administração Pública, momento em que se diferencia do entendimento da segunda corrente sobre a responsabilidade estatal.

Portanto, para Cavalieri Filho, ainda existiria a responsabilidade subjetiva em caso de omissão genérica, pois a responsabilidade subjetiva é uma regra básica que persiste independentemente de existir ou não existir norma legal a respeito, por ser um imperativo ético-jurídico universal de justiça.

Quanto à responsabilidade objetiva, esta seria aplicada tanto para as condutas comissivas quanto para as omissivas específicas da Administração Pública, como serão melhor descritas.

4.2.1 A diferença entre a responsabilidade objetiva por omissão geral e específica

Segundo Sergio Cavalieri Filho explica (2011, p. 214 e 215), o artigo 37 §6º não abrange somente as condutas comissivas do Estado, mas também as condutas omissivas do mesmo, de tal modo que, a responsabilidade objetiva também seria configurada quando estivéssemos diante de atitudes omissivas da Administração Pública.

Há respaldo para este entendimento quando se observa a jurisprudência do STF, como, por exemplo, quando se analisa o voto do ministro relator Celso de Mello no RE 631214 AGR / RJ que diz:

Essa concepção teórica [teoria do risco administrativo] – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, **tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público** – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, **independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público**, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles que atuam em nome do Estado. (grifei)

Sendo aplicada a responsabilidade objetiva tanto para atitudes comissivas quanto para omissivas, a Suprema Corte, neste julgamento, salienta que o Estado só deixaria de ter a sua responsabilidade configurada se provasse a existência de excludentes de nexos causal (caso fortuito, força maior ou fato de terceiro), posto que na responsabilidade objetiva não se faz análise da culpa.

Esta decisão se assemelha bastante à corrente que defende a inexistência da responsabilidade civil subjetiva do Estado no direito brasileiro, ocorrendo para todos os casos (comissivos ou omissivos) somente a aplicação da responsabilidade objetiva, que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 716), seria o entendimento majoritário na doutrina.

Mas, para a corrente doutrinária seguida por Cavalieri Filho (2010, p. 215 a 217), não será sempre possível se aplicar a responsabilidade objetiva em casos de omissão. Deve haver uma distinção entre a responsabilidade por omissão do Estado em específica e genérica, sendo identificada uma responsabilidade objetiva sempre quando se estiver diante de uma conduta omissiva específica da Administração Pública. Já quando se estiver diante de uma conduta omissiva genérica, a responsabilidade do Estado seria subjetiva.

A omissão específica, portanto, seria a abrangida pelo art. 37 §6º da Constituição e existiria toda vez que o Estado estivesse na condição de guardião e, por omissão, criasse uma situação propícia para a ocorrência do evento danoso, quando, na verdade, teria o dever específico de agir para impedir a ocorrência do mesmo, pois a omissão se torna causa adequada de não se evitar o dano.

O autor cita como exemplo uma situação de rebelião em presídios onde ocorra a morte de detentos. Neste exemplo, há a configuração da omissão específica,

demonstrando que o Estado, por estar na posição de guardião da integridade física dos presos, não agiu quando deveria para impedir que os danos ocorressem.

Quanto à omissão genérica, esta estaria configurada toda vez que não se pudesse exigir do Estado uma atuação específica, tendo este somente um dever genérico de agir, devendo ficar provada a culpa/falta do serviço (funcionou mal, funcionou atrasado ou não funcionou) que concorreu para o dano.

O autor cita como exemplo uma situação de negligência na segurança de balneário público que possibilitasse que um adolescente inadvertidamente mergulhasse de cabeça em rio de águas rasas, lhe causando lesão na medula. A omissão genérica estaria configurada por conta de uma culpa/falha do serviço prestado.

Essa distinção entre responsabilidade por omissão específica e genérica é encontrada em julgados, não representando uma corrente doutrinária sem ressonância, como pode ser observado da ementa a seguir reproduzida em parte:

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. QUEDA DE MOTOCICLISTA EM BURACO EXISTENTE NA VIA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PROVAS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO.

1- Responsabilidade civil do Município que tem o dever de manutenção e conservação da via pública. 2- Prevalece o art. 37. § 6º, da Constituição da República. 3- Nestes casos, a jurisprudência desta Egrégia Corte reiteradamente tem decidido, pelo reconhecimento da responsabilidade objetiva da Administração Pública, bastando apenas a presença de três elementos para configurar-se o dever de indenizar, a saber: o dano, a **conduta omissiva específica**, e o nexo de causalidade. [...] (TJ-RJ - APL: 00132036720138190002 RIO DE JANEIRO NITEROI 2 VARA CIVEL) (grifei)

Assim, para esta corrente doutrinária, a omissão do Estado deveria ser analisada a partir de duas perspectivas, uma específica e outra genérica, cabendo um tratamento mais severo à omissão específica por haver uma maior cobrança do dever de agir específico do Estado, pois sua omissão criaria situação propícia para ocorrência do dano.

4.2.2 A responsabilidade por dano apenas propiciado pelo Estado

Como já foi visto até aqui, a responsabilidade civil do Estado pode ser configurada tanto quando a pessoa jurídica de direito público interno realizar uma conduta comissiva quanto omissiva, havendo uma variedade de entendimentos doutrinários

acerca da aplicação ou não da responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco administrativo do art.37 §6º, para as situações de omissão estatal.

Até aqui também já foi visto que há uma uniformidade no entendimento doutrinário acerca da aplicação da responsabilidade objetiva para as situações de danos causados pelo Estado através de uma atitude comissiva sua.

Segundo Bandeira de Mello (2010, p.1010 a 1013) um dano será gerado por ação do Estado toda vez que este produzir o ato lesivo de forma lícita ou ilícita, e, será gerado por omissão, toda vez que o Estado não impedir a ocorrência do dano que deveria e poderia ter evitado se tivesse atuado com diligência e a partir dos meios adequados.

A princípio, um dano só poderia ser gerado quando o Estado produzisse o ato lesivo diretamente ou não impedisse a ocorrência do mesmo, por deixar de agir quando deveria, porém Bandeira de Mello (2010, p.1017) estabelece uma terceira forma do Estado gerar danos a terceiros. Esta forma existiria toda vez que uma situação danosa fosse propiciada pelo mesmo.

Pode-se perceber que a diferenciação é sutil, mas de grande relevância. Quando o Estado propicia a ocorrência do dano por conta dos riscos inerente à atividade administrativa, ele não estaria diretamente gerando o dano, ele apenas propiciaria a ocorrência de um dano em virtude de questões concernentes à própria atividade administrativa.

Por ser uma hipótese muito próxima, segundo o autor, das situações de dano criadas diretamente pelo Estado, onde se aplica a responsabilidade objetiva, os danos derivados de situações apenas propiciados pelo Estado receberiam o mesmo tratamento dispensado à responsabilidade por ação.

Mas, simplesmente por serem esses danos derivados do risco propiciado pelo Estado, a ocorrência deles já implicaria na incidência da responsabilidade objetiva, baseando-se diretamente na teoria do risco administrativo, toda vez que houver uma conexão entre a situação de risco propiciada e o dano gerado.

Nas palavras de Bandeira de Mello (2010, p.1019):

[...] a lesão deriva de uma situação criada pelo próprio Estado. É o próprio Poder Público que, embora sem ser o autor do dano, compõe, *por ato seu*, situação propícia à eventualidade de um dano.

O autor esclarece (2010, p.1019 e 1020) que a responsabilidade objetiva por situação apenas propiciada pelo Estado existe quando há a) danos sofridos por terceiros oriundos de coisas ou pessoas perigosas sob a guarda do Estado; b) danos sofridos por pessoas que estão sob tal guarda; e c) outros casos em que o Poder Público expõe terceiros a situação indesejável onde o risco de dano é totalmente assumido pelo Estado.

É importante destacar que essa definição de responsabilidade derivada de uma situação apenas propiciada pelo próprio Estado não significa dizer que o autor pretende aplicar a ideia do risco integral da atividade administrativa, pois o mesmo salienta que a responsabilidade do Estado deve surgir a partir da conexão que vier a se formar entre a situação de risco e o dano gerado, não se excluindo a análise das excludentes de nexos causal.

Por fim, Bandeira de Mello acrescenta que, para tais danos apenas propiciados pelo Estado, não é cabível fazer uma análise da culpa do serviço, pois simplesmente por ter o Estado exposto terceiros a risco, deve-se aplicar a responsabilidade objetiva ao mesmo.

A definição de Bandeira de Melo acerca do que seria a responsabilidade estatal por situação apenas propiciada pelo Estado se assemelha, na opinião de quem escreve, à definição de Cavaliere Filho acerca da responsabilidade estatal por omissão específica, pois ambos os autores analisam a questão da “situação propícia” capaz de gerar um dano a partir de perspectivas diferentes, mas chegando num mesmo resultado, qual seja, a responsabilidade objetiva do Estado.

Quando Cavaliere Filho fala da “situação propícia” capaz de gerar um dano, e, por consequência, a responsabilização estatal, ele o faz considerando que esta “situação propícia” adveio de uma abstenção estatal quando deveria ter havido uma atuação específica do mesmo que evitaria a ocorrência do dano.

Quando Bandeira de Mello fala da “situação propícia” capaz de gerar um dano ele o faz considerando que esta “situação propícia” adveio de uma situação criada pelo Estado de maneira indireta que tem a capacidade de expor terceiros ao risco de dano.

O primeiro autor considera que a “situação propícia” é gerada por uma omissão específica, ao passo que o segundo autor considera que a “situação propícia” é

gerada por um ato assemelhado ao comissivo. Mas, independentemente do ponto de vista, ambos terminam por concluir que o Estado responderá de forma objetiva, quando propiciar a ocorrência de danos, porque são danos que derivam do risco administrativo, conforme a teoria do risco contida no art.37 §6º da Constituição.

4.2.3 A responsabilidade civil da União por fraudes no registro do microempreendedor individual

Saindo da teoria e indo para a prática, após toda uma análise acerca das nuances da responsabilidade estatal delineadas por variadas correntes doutrinárias, uma das questões que envolvem o objeto de pesquisa deste trabalho monográfico é a definição da responsabilidade objetiva da União quando da ocorrência de fraudes no registro do microempreendedor individual com a utilização de dados de terceiros. Porém essa responsabilidade é por ação ou omissão?

Antes de responder este questionamento, é preciso destacar que o Programa do Microempreendedor Individual é uma política pública federal e o Portal de Empreendedor, sítio eletrônico onde são realizados os cadastros dos MEIs, foi criado e é mantido pelo Governo Federal. Portanto, a responsabilidade quanto aos danos gerados por conta da constituição fraudulenta de MEIs é assumida pela União, legitimada passiva da relação.

No entender de quem escreve, a fraude que ocorre com o registro de MEIs fraudulentos em nome de terceiros a partir da falha de segurança do sistema criado pela União que não possibilita a comprovação da autoria e veracidade dos dados utilizados para se efetuar o cadastro como MEI, pode ser percebida tanto na perspectiva da omissão específica quanto na perspectiva da “ação” baseada na ideia da situação apenas propiciada pelo Estado.

A responsabilidade da União para casos em que terceiros tiverem seus dados utilizados na constituição do MEI fraudulento não poderia ser vista como uma simples omissão, nos moldes da teoria da culpa/falha do serviço, já que o serviço existe (criação de sistema em portal eletrônico para o registro dos microempreendedores individuais), pois está disponível para todos que acessarem o Portal do Empreendedor, não funciona mal nem funciona atrasado, tendo em vista que o Portal do Empreendedor funciona perfeitamente para as realizações dos cadastros que venham a ser feitos por qualquer pessoa que conseguirá facilmente

se cadastrar e instantaneamente obter o seu Certificado de Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI), que lhe permitirá atuar como microempreendedor individual, não havendo problemas quanto ao serviço em si de constituição/registro do MEI.

O que tem gerado os danos a partir dos cadastros fraudulentos não é a culpa/falha do serviço, pois o sistema do Portal para o registro do MEI realiza tal função, mas o que gera os danos a terceiros é a falha de segurança desse sistema criado que não possibilita a verificação da autoria e a conferência dos dados pessoais fornecidos para a criação do MEI pelo Portal, permitindo que qualquer pessoa indistintamente faça cadastros em nome de terceiros sem a menor dificuldade.

Assim, a compreensão é de que não há nenhum problema quanto ao serviço público, fornecido através da criação do Portal do Empreendedor, mas o sistema não é seguro, o que geraria uma situação propícia para o dano.

A responsabilidade da União para estes casos de fraude, evidentemente, não seria por ação, pois o Estado não causa diretamente o dano, não é o Estado que cria os MEIs fraudulentos, mas propicia a criação deles por falha de segurança do sistema criado que não possibilita a verificação da autoria e a conferência dos dados pessoais fornecidos para a criação do MEI.

Assim, seria mais preciso considerar que os danos advindos dos registros fraudulentos de microempreendedores individuais seriam gerados por uma conduta omissiva específica, inspirando-nos nas ideias de responsabilidade civil do Estado delineadas por Cavaliere Filho, ou seriam gerados por uma situação apenas propiciada pelo Estado, baseando-nos na doutrina de Bandeira de Mello.

Seria mais preciso considerar os danos advindos dos registros fraudulentos de microempreendedores individuais com base nessas duas correntes de pensamento, pois ambas trabalham com a ideia da “situação propícia”, como analisado no subtópico anterior.

Na perspectiva da omissão específica, o dano gerado a terceiros por conta do registro fraudulento do MEI em seus nomes ocorreria por conta da União, que se encontraria na condição de guardião (que cria, disponibiliza e mantém espaço virtual voltado à inscrição dos MEIs), por omissão específica sua, ter criado uma situação propícia para a ocorrência do evento danoso ao não utilizar sistema seguro para

efetuar a verificação de autoria e conferência dos dados que são fornecidos indistintamente por qualquer pessoa que pretenda criar um MEI através do Portal.

O artigo 11, inciso II da Lei 11.598 que estabelece normas gerais para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas estabelece:

Art. 11. O Poder Executivo Federal criará e manterá, na rede mundial de computadores - internet, sistema pelo qual:

[...]

II - **sempre que o meio eletrônico permitir que sejam realizados com segurança**, serão prestados os serviços prévios ou posteriores à protocolização dos documentos exigidos, inclusive o preenchimento da ficha cadastral única a que se refere o art. 9º desta Lei; (grifei)

A União tem o dever específico de agir para impedir que as fraudes aconteçam, devendo criar e manter sistema seguro para a realização de serviços via Internet, não sendo diferente para a situação do registro do MEI a partir do Portal do Empreendedor. Porém, a sua omissão quanto a esse dever de agir específico vem permitindo a criação fraudulenta de MEIs, pois não há qualquer mecanismo que possa conferir e validar do registro do MEI feito pelo Portal eletrônico.

Quando não há qualquer mecanismo que garanta a higidez do processo de cadastro do MEI, resta configurada uma “situação propícia” para a ocorrência dos danos a partir do ambiente virtual criado e mantido pela União que vem possibilitando a ocorrência das fraudes.

Essa questão da constituição fraudulenta de MEIs pode ser vista também conforme preceitua a ideia da situação apenas propiciada pelo Estado, trazida por Bandeira de Melo, quando se pondera que os danos têm ocorrido por conta de um sistema de segurança frágil ou até mesmo inexistente, criado pela União para feitura dos cadastros do MEI.

A União estaria expondo terceiros a situações indesejáveis quando cria sistema do Portal do Empreendedor sem estabelecer um mecanismo de segurança para o mesmo, de forma que todo o risco de dano deve ser completamente assumido pelo Estado.

Percebe-se que a União não gera o dano diretamente, mas cria a situação propícia para o mesmo por conta do sistema inseguro que utiliza no Portal do Empreendedor.

As duas ideias expostas acima podem representar perspectivas diferentes de se perceber o mesmo fenômeno da insegurança do Portal do Empreendedor, uma por omissão específica e a outra por conduta semelhante à comissão, mas que considerariam a responsabilidade da União, nesses casos, de forma objetiva segundo a teoria do risco administrativo.

No início deste subtópico foi dito que as fraudes que ocorrem com o registro fraudulento de MEIs poderiam ser melhor compreendidas se percebidas na perspectiva da “situação propícia”, tanto segundo a teoria da omissão específica quanto segundo a ideia da situação apenas propiciada pelo Estado.

Isso acontece porque quando a União cria o sistema frágil, sem observar o seu dever de oferecer sistema seguro para a realização de procedimento via Internet de registro do MEI pelo Portal, tal ente público, possibilita que fraudes aconteçam, restando configurada uma situação de omissão específica, segundo preceitua Cavaliere Filho, também restando configurada a situação apenas propiciada pela União, conforme preceitua Bandeira de Melo.

Quando os danos a terceiros começam a aparecer e a União não melhora o seu sistema de segurança, deixando que os danos continuem a ocorrer, propiciados pela criação de sistema frágil do portal eletrônico, fica mais patente a configuração da omissão específica por não agir quando deveria.

Quando a União não estabelece o sistema seguro para o registro do MEI pelo Portal do Empreendedor é como se ela passasse a presumir que não haveria a possibilidade de fraudes ocorrerem, e que qualquer dado que fosse utilizado para se efetuar o registro realmente representaria no mundo real um dado verdadeiro e que todo e qualquer MEI que fosse criado realmente seria criado por quem desejasse se tornar um.

Definir a responsabilidade da União perante os danos gerados a terceiros por conta da constituição fraudulenta de MEIs a partir do Portal do Empreendedor é tarefa que merece uma análise detalhada, cabendo para a situação o entendimento de que em um primeiro momento há um comportamento propiciador da fraude e em um segundo momento há um comportamento claramente omissivo específico que permite a perpetuação da mesma, pois a União ainda não criou um sistema seguro para o registro do MEI ser feito via Portal do Empreendedor.

Assim, neste momento, qualquer pessoa pode estar criando um MEI em nome de qualquer outra pessoa (que já não tenha uma empresa em seu nome) porque o sistema de segurança frágil do Portal do Empreendedor propicia esse tipo de fraude, expondo terceiros à situação de risco de dano, mesmo depois de ter sido feita alteração (ineficaz) quanto aos requisitos para o cadastro do MEI, que passou a exigir o título de eleitor ou o número do recibo de entrega da Declaração de Imposto de Renda, como visto no segundo capítulo.

Os danos gerados a terceiros, e também à própria administração pública, por conta da constituição fraudulenta de MEIs estão sendo propiciados por conta de uma situação criada pela União que vem desde a origem do programa do MEI até os dias de hoje, quase 11 anos após a criação do Programa pela lei 128 de 19 de dezembro de 2008, sem solução.

4.2.4 julgados sobre a responsabilidade da União por fraudes no registro do MEI

Agora, após todas essas explanações acerca da responsabilidade do Estado pode-se buscar visualizar quais são os argumentos que estão sendo utilizados para se configurar a responsabilidade da União frente às fraudes no registro do MEI a partir da observação de julgados da Justiça Federal.

Há julgados que justificam a responsabilidade da União, nesses casos de fraude na constituição de MEIs, com base na teoria da culpa/falta do serviço, por entender que houve uma falha na prestação do serviço por parte da União.

Desse modo, portanto, estaria configurada uma responsabilidade subjetiva, cabendo ao administrado alegar que o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou atrasado, podendo então a União provar que, se não agiu com negligência, imprudência ou imperícia e utilizou todos os meios adequados e disponíveis, não haveria como ser configurado o dever de indenizar, pois não haveria como se exigir do Estado uma atuação específica para impedir o dono.

Segue a reprodução da ementa:

ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE MICROEMPRESA POR TERCEIRO. PORTAL DO EMPREENDEDOR. CANCELAMENTO NOS CADASTROS DE MICROEMPREENDEDOR E CNPJ. DANO MORAL.

1. Uma vez constatado que a **autora teve seu nome e CPF vinculados à microempresa que não criou, tendo um terceiro se utilizado do Portal do Empreendedor** (www.portaldoempreendedor.gov.br), vinculado ao

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, integrante da Administração Pública Federal, para formalizar a existência de uma empresa em seu nome, deve a União e a Junta Comercial do Paraná - JUCEPAR cancelar todos os registros relacionados ao Certificado de Microempresário e CNPJ desta microempresa. **2. O sistema criado pelo Governo Federal para criação da pessoa jurídica do microempreendedor, no Portal do Empreendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br), dá margem à realização de fraudes,** eis que para formalizar a criação da empresa basta o fornecimento de dados sem necessidade de assinaturas ou envio de documentos e cópias. Tudo é feito eletronicamente. Portanto, **tal sistema não resguarda, por meio de certificação digital ou outros métodos, que o real interessado se utilize de seu nome para criar uma pessoa jurídica.** 3. Considerando que a sistemática desburocratizada e simplificada para a criação da pessoa jurídica do microempreendedor individual foi idealizada e colocada em prática pelo Governo Federal, verifica-se a **legitimidade passiva da União** para responder a ação, bem como a responder pelas consequências danosas de tal sistemática. 4. **A falha no serviço por parte da União** causou dano moral à autora, que deve ser compensado. (AP 5047154-43.2011.4.04.7000/PR – Rel. Cândido Alfredo Silva Leal Junior – 4ª Turma Especializada – TRF4 – DJ: 23/02/2016) (grifei).

Há também julgados que justificam a responsabilidade da União com base na teoria do risco administrativo, segundo a corrente doutrinária que aplica a responsabilidade objetiva independente de se configurar uma conduta comissiva ou omissiva, onde caberia à União alegar alguma excludente de nexos causal para não ser responsabilizada, como pode ser observado a partir da seguinte ementa reproduzida em parte:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA UNIÃO. INTERESSE DE AGIR. CNPJ. FRAUDE DE TERCEIRO. CANCELAMENTO. POSSIBILIDADE.

- [...] não fica a autora impedida de discutir judicialmente a sua suposta inscrição perante o CNPJ, **mormente quando se argumenta com eventual fraude praticada por terceiros.** [...] - O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, consagra a **responsabilidade do Estado de indenizar os danos causados por atos, omissivos ou comissivos,** praticados pelos seus agentes a terceiros, independentemente de dolo ou culpa.- Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a "**Teoria do Risco Administrativo**", pela qual a responsabilidade do Estado em indenizar é objetiva, de modo que é suficiente a demonstração do nexos causal entre a conduta lesiva imputável à administração e o dano. **Desnecessário provar a culpa do Estado,** pois esta é presumida. Inverte-se o ônus da prova ao Estado que, para se eximir da obrigação deverá provar que o evento danoso ocorreu por culpa exclusiva da vítima (AGA 200400478313, LUIZ FUX, STJ; AGA 200000446610, GARCIA VIEIRA, STJ).- No caso dos autos, a autora [...]que trabalhava como auxiliar administrativa em uma lanchonete [...]. Alega que, em 08 de março de 2012, entrou em contato com a Telefônica para pedir a transferência da linha telefônica (que estava em seu nome) para o nome do proprietário da lanchonete. Nessa ocasião, **ficou sabendo que, para fazer tal transferência, deveria passar o número de seu CNPJ, uma vez que**

constava seu cadastro como pessoa jurídica. Diz que se dirigiu até a Receita Federal e **verificou que de fato havia um CNPJ em seu nome desde 26/01/2012, cujo cadastro havia sido feito pela internet, como empreendedor individual.** [...], fez registrar boletim de ocorrência. Aduz que tanto a Receita Federal quanto a Junta Comercial informaram que somente poderiam fazer o cancelamento do CNPJ por intermédio do Judiciário.- Conforme se verificou no conjunto probatório, **o procedimento para a abertura do Cadastro de Microempreendedor Individual-MEI é realizado em sistema virtual e apresenta falhas, possibilitando que uma pessoa, conhecendo os dados pessoais de outra, proceda à abertura de CNPJ não verdadeiro [...].** (TRF-3 - AC: 00023534720124036119 SP, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MÔNICA NOBRE, Data de Julgamento: 02/08/2017, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:16/08/2017) (grifei).

Neste julgado a União alegou fato de terceiro para não ter que fazer o cancelamento do CNPJ por nulidade do mesmo, pois alega que não pode ser responsabilizada pela utilização de CPF por um fraudador. Ao alegar uma excludente de responsabilidade ou de nexos causal a União está fazendo a sua defesa pautada na teoria do risco administrativo que lhe confere uma responsabilidade objetiva.

A alegação da União não foi acolhida, pois entendeu a julgadora do processo que a União assume os riscos ao agir com negligência (assumindo aqui o posicionamento que estabelece que o 37 §6º tanto será aplicado para condutas comissivas quanto omissivas) por ter criado um sistema de cadastros frágil sem que sejam feitas quaisquer averiguações sobre a veracidade dos dados informados, não cabendo, portanto, tentar se esquivar da sua responsabilidade alegando fato de terceiro.

Ainda destaca a julgadora que apesar do MEI ser constituído com o objetivo de simplificação de cadastro, tal simplificação não exclui o dever de que tal cadastro seja realizado com segurança, ao citar artigo 11, inciso II da Lei 11.598, já citada acima quando foi abordada a questão da omissão específica da União.

Em ambos os julgados, independentemente de se condenar a União com base na teoria da culpa/falta do serviço ou na teoria do risco administrativo, há a menção da falha de segurança do sistema, que é o fato que propicia a ocorrência do dano, e sobre o qual a União deve se responsabilizar.

Reiterando o que foi dito, a falha de segurança, no entender de quem escreve, é “situação propícia” que pode ser analisada a partir dos posicionamentos de Cavaliere Filho e de Bandeira de Melo. O primeiro, quando fala da omissão específica, representada pelo dever de agir específico do Estado, até mesmo,

confirmado tal dever, pela reprodução do art. 11, inciso II da Lei 11.598. E o segundo, quando fala das situações apenas propiciadas pelo Estado quando este criar um sistema de segurança frágil para o Portal do Empreendedor.

Ambos os posicionamentos vão gerar a obrigação da União indenizar com base na teoria do risco, teoria também constante da última ementa analisada. Mas, essas duas abordagens doutrinárias dos autores citados acima, são capazes de proporcionar um entendimento mais minucioso das peculiaridades que envolvem a questão da responsabilidade da União perante as fraude na constituição dos MEIs.

4.2.5 Relação entre a falha de segurança e a responsabilidade civil do Portal do Empreendedor e dos *marketplaces*

Cabe ser feita uma breve abordagem acerca do problema da falha de segurança nos *marketplaces*, pois, tal problema, se assemelha à mesma questão presente no sistema do Portal do Empreendedor.

Segundo Deomar Adriano Gmach (2018, p.262 a 264), o *marketplace* é uma plataforma online que inaugurou uma nova modalidade de comércio online onde empresários abrem espaço em seus *sites* de venda para que outros empresários ou até pessoas físicas possam vender seus produtos ou oferecer seus serviços.

Desde 2012 essa figura do *marketplace* vem crescendo no Brasil, e, cada vez mais, estão sendo oferecidos produtos e serviços nestes ambientes online. Contudo, ainda não se tem muito bem definida qual seria a relação contratual entre o *marketplace* e o fornecedor de produtos ou serviços que faz uso dessa da plataforma online.

A questão da definição dessa relação contratual é fundamental para se analisar a responsabilidade da plataforma online (*marketplace*) quando da ocorrência de situações como, por exemplo, de fraude.

O marketplace funciona como um intermediador da relação de consumo entre o fornecedor (que anuncia produtos e serviços através da plataforma online) e o consumidor. Porém, em seus termos e condições gerais de uso, o *marketplace*, deixa claro que não figura como parte da cadeia de fornecedores, pois somente aproxima pessoas que estão interessadas em oferecer produtos e serviços de pessoas que estão interessadas em adquiri-los (Ferreira, 2012, p 05).

As fraudes que acontecem nos *marketplaces* estão atreladas à falta de sistema eficaz de segurança em suas plataformas online, de modo que, por não existir tal sistema, se possibilita, por exemplo, a criação de lojas de fachada que vão gerar tanto prejuízos ao próprio *marketplace*, quanto às pessoas que comprarem produtos nessas lojas.

Para vender no Mercado Livre, por exemplo, basicamente é preciso acessar o *site* do Mercado Livre, clicar no ícone vender, selecionar o tipo de produto que se deseja vender, adicionar fotos do produto, indicar o preço, informar os seus dados pessoais, selecionar o tipo de anúncio que se deseja para o produto e informar a forma de entrega do mesmo (CASTANHO, 2019 p. 01 a 02).

A falha de segurança é notória, pois não há mecanismo nas plataformas dos *marketplaces* que garanta minimamente a proteção necessária para se firmar negócios online, havendo diversos julgados na jurisprudência nacional que abordam a questão da responsabilidade do *marketplace* quando da ocorrência de situações como da fraude da loja de fachada.

Tais julgados entendem que o *marketplace* presta um serviço, e por isso, estaria inserido na cadeia de fornecedores, devendo se responsabilizar por eventuais danos que advierem do comércio online.

Tanto a plataforma online do *marketplace* quanto o Portal do Empreendedor padecem de requisito básico de segurança quando prestam serviços ou possibilitam que transações sejam feitas via Internet, pois lhes falta um sistema capaz de assegurar a veracidade das informações e a identidade das pessoas que estejam fazendo uso dos seus serviços através dos seus portais.

Assim como a União é responsabilizada pelos danos decorrentes dos registros fraudulentos de MEIs os *marketplaces* também estão sendo responsabilizados por situações de fraude que advierem das falhas de segurança da suas plataformas online.

4.3 DANOS INDENIZÁVEIS

Não só as pessoas físicas sofrem danos decorrentes das fraudes no registro do MEI. O Estado brasileiro também sofre danos por causa das fraudes, pois tributos serão

sonogados, além das possíveis indenizações que a União terá que pagar às pessoas afetadas pelas fraudes.

Quanto às pessoas físicas, por conta de passar a constar um CNPJ ligado aos seus nomes, correrão o risco de ter empréstimos contraídos em seus nomes, ter contas em bancos abertas em seus nomes, perder benefícios como o do Bolsa Família, receber cobranças tributárias, ter o nome inscrito na lista de inadimplentes, entre outros danos, que advirão do registro fraudulento do MEI.

Segundo Bandeira de Mello (2010, p.1020), nem todo dano é indenizável, pois para que se busque uma indenização do Poder Público é preciso que o dano corresponda a uma lesão ao direito da vítima e que este dano seja real, atual ou futuro, não cabendo indenização a dano hipotético cuja certeza de concretude não se tenha.

O dano é a lesão de um interesse concretamente tutelado, como define Anderson Schreiber (2013, p.193) e implica na reparação devida à vítima, com o objetivo de se restaurar o *status quo ante* em que a mesma se encontrava antes da ocorrência do dano, ou pelo menos, com o objetivo de tentar compensar os danos sofridos em forma de indenização monetária.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2015, p, 368 a 369), a lesão a direito pode ser tanto patrimonial, quando atinge o patrimônio da vítima, quanto extrapatrimonial, quando não atinge o patrimônio do ofendido, o que não deixa de gerar consequências patrimoniais, como por exemplo, quando alguém busca ser ressarcido por ter sofrido alguma lesão em seus direitos da personalidade.

Só há o dever de indenizar se houver dano, e no caso das fraudes com o MEI os danos são claros, porém, quem os produz não é a União, mas sim, quem se aproveita da falha de segurança do Portal do Empreendedor para a prática de atos ilícitos.

Apesar da União não gerar diretamente o dano, ela propicia a ocorrência dos mesmos, quando deveria impedir a sua ocorrência, pois criou o Portal sem sistema de segurança necessário.

Há um nexo de causalidade entre a conduta do União e o dano sofrido por terceiros que se tornarem vítimas das fraudes, de forma a gerar o dever de indenizar para a União, responsável pelo Programa do Microempreendedor Individual e pelo Portal,

que não cumpriu o seu dever de agir específico que impediria a ocorrência dos danos a terceiros.

Durante muito tempo o dano indenizável no direito brasileiro era somente aquele que representasse uma perda patrimonial da vítima, então não se concebia a hipótese de ressarcimento por dano que não fosse patrimonial.

Anderson Schreiber (2013, p.105) explica que até a década de 60 os tribunais brasileiros negavam o ressarcimento dos danos morais, porém em 1966 o Supremo Tribunal Federal começou a conceder indenizações aos danos extrapatrimoniais, passando não só a resguardar os interesses econômicos mas também resguardar os interesses existenciais.

Mas, segundo o mesmo autor, foi somente com a constituição de 1988 que a ênfase aos danos morais passou a ser mais forte, até porque a nova constituição trouxe expressamente a responsabilidade pelos danos extrapatrimoniais em dois incisos do art. 5º que cuida dos direitos e garantias fundamentais:

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Apesar do reconhecimento dos danos morais, houve, por um certo tempo, uma resistência em se aplicar a indenização por esses danos de forma exclusiva, sem que estivessem acompanhados por um dano material. Em contrapartida, quando sua aplicação começou a ser mais difundida, seu sentido se tornou muito amplo e passou-se a se configurar tal dano de forma indistinta, até mesmo distorcida, por excesso de subjetividade em sua configuração (SCHREIBER, 2013, p.107).

Carlos Roberto Gonçalves (2015, p.388) bem salienta que o dano moral não é propriamente a dor, humilhação, angústia, por que vem a vítima a sofrer, é tudo isso também, mas não só isso, pois deve-se observar se além desses sentimentos por que sofrem a vítima se eles foram provocados por lesões a direitos fundamentais, direitos da personalidade, como a honra, nome, imagem, intimidade, dignidade, entre outros.

Assim, o conceito bem resumido de dano moral seria representado pela configuração de danos que afetem os direitos da personalidade da vítima, não havendo lesão à sua esfera patrimonial.

Já o conceito de dano material seria, bem resumidamente, a busca por ressarcimento por uma lesão que gera alguma perda na esfera patrimonial da vítima.

Quando nos voltamos à análise do problema que envolve a constituição fraudulenta de MEIs, é possível notar que a maioria dos casos vai representar um dano efetivo à vítima na modalidade do dano moral, por lhes afetar direitos da personalidade.

Outras vezes, mesmo havendo a fraude, será possível notar que e o dano não será configurado, não havendo que se falar em ressarcimento. Contudo a responsabilidade da União ainda persistirá nem que seja para dar baixa no cadastro do MEI fraudulento, ou emitir novo CPF para a pessoa que tiver os seus dados utilizados para a constituição da empresa fraudulenta.

Para exemplificar os danos que podem atingir uma pessoa que tenha uma empresa constituída em seu nome de forma fraudulenta, cabe descrever o conteúdo de duas notícias veiculadas no *site* Conjur que trazem a informação de que a União deverá indenizar pessoas por serem vítimas de fraude no Portal do Empreendedor.

A primeira notícia relata que uma cabeleireira de Joinville (SC) será indenizada em R\$ 4,5 mil reais, a título de danos morais, pela União por ter seu nome usado por criminosos que abriram um MEI em seu nome. A vítima descobriu a fraude ao tentar comprar um carro, momento em que o banco lhe avisou que constava um CNPJ em seu nome. Quando foi procurar entender o que estava acontecendo, descobriu na junta comercial de seu Estado que um MEI tinha sido aberto em Curitiba com o seu CPF (CONJUR, 2016, p.01).

A segunda notícia relata que a União ressarcirá uma mulher em R\$ 5 mil reais, a título de danos morais, por ter o seu CPF usado para a abertura de MEI fraudulento que gerou débitos em seu nome, além de fazer com que a mesma perdesse o benefício que tinha do Bolsa Família, tarifa social de água e luz e isenção de IPTU por ter um CNPJ em seu nome.

Para piorar a situação grave que representa a falta de segurança do Portal do Empreendedor, a vítima em questão, ao se dirigir à junta comercial de seu Estado,

Santa Catarina, percebeu que o cadastro que havia sido feito em seu nome constava um RG e um endereço que não eram seus e nem existiam (CONJUR, 2018, p.01).

Os possíveis débitos gerados nos nomes das vítimas da fraude do MEI podem ocasionar a sua inscrição no cadastro de devedores do SPC/SERASA, gerando mais repercussões danosas às vidas dessas vítimas.

É sabido que há uma falha de segurança no sistema do Portal do Empreendedor, e este segundo caso de fraude, exemplificado acima, é capaz de relata algo mais preocupante ainda com relação à segurança do *site*, pois dados que nem sequer existem estão sendo utilizados para o registro do MEI.

Este fato realmente demonstra a total falta de controle sobre os cadastros que estão sendo realizados pelo Portal do Empreendedor, que necessita da implementação de um sistema de segurança para verificação de dados e confirmação de autoria das pessoas que pretendem se formalizar como MEIs.

O portal G1 de notícias trouxe uma reportagem relatando casos de abertura de empresas falsas em Alagoas. Nessa reportagem há o relato de um funcionário público que foi vítima da fraude, tomando consciência de que se encontrava como vítima quando recebeu um carnê para pagamento dos impostos do MEI, acrescentando por meio da entrevista realizada pela matéria, que está tendo uma enorme dor de cabeça, perda de tempo e dinheiro para resolver esta situação. (G1, 2015, p, 01 a 02).

Qualquer pessoa pode ser vítima dessa fraude, porém nem sempre os danos serão gerados, como no julgado já reproduzido acima, cuja ementa diz:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DA UNIÃO. INTERESSE DE AGIR. CNPJ. FRAUDE DE TERCEIRO. CANCELAMENTO. POSSIBILIDADE. (TRF-3 - AC: 00023534720124036119 SP, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MÔNICA NOBRE, Data de Julgamento: 02/08/2017, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:16/08/2017)

Nesse julgado, com dito anteriormente, mesmo não havendo donos à vítima, que descobriu a fraude antes de sofrê-los, coube à União o dever de proceder ao

imediatamente cancelamento do CNPJ que se encontrava constituído em nome de vítima da fraude que nunca realizou tal inscrição como MEI.

Em outro julgado, há até deferimento do pedido de cancelamento do CPF da vítima para tentar minorar os danos que a mesma estava passando por conta da fraude, como pode ser observado da ementa a seguir:

EMENTA: CIVIL. ADMINISTRATIVO. INCLUSÃO INDEVIDA DO CPF DO AUTOR PARA ABERTURA DE EMPRESA INDIVIDUAL. DESVINCULAÇÃO NECESSÁRIA. FRAUDE. POSSIBILIDADE DE CANCELAMENTO DO CPF E EMISSÃO DE UM NOVO.

I. Trata-se de remessa oficial e apelação de sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, para declarar a nulidade do registro do Microempreendedor Individual Fabio Freire de Araujo (CNPJ nº. 14.858.469/0001-70), com a consequente **anulação da inscrição**, bem como declarar a inexistência de qualquer relação jurídica do autor, vítima de fraude, com a União decorrente de débitos contraídos por essa empresa, competindo a União dar ciência aos demais órgãos, incluindo Juntas Comerciais, da ordem judicial de anulação do registro do MEI, nos termos do art. 29-E da Resolução CGSIM nº 16, de 17 de dezembro de 2009. **Condenou a ré a cumprir a obrigação de fazer no sentido de cancelar, em caráter definitivo, o número de CPF originário do autor (CPF nº. 621.904.403-78), bem como a expedir um novo número de inscrição no CPF.** (REMESSA NECESSÁRIA: Nº: 0803278-90.2013.4.05.8100 Desembargador(a) Federal Ivan Lira De Carvalho - 2ª Turma JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA).

Nesse julgado a vítima também pede para que haja o cancelamento da Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física realizada em seu nome. Tal pedido foi deferido, pois nos autos ficou provado que as informações constantes dessa declaração de IR feita em seu nome não eram condizentes com a realidade, posto que nem mesmo havia a compatibilidade entre a fonte pagadora declarada no imposto de renda com a real fonte pagadora da pessoa física que teve um MEI constituído em seu nome.

Qualquer dado que for solicitado para a constituição do MEI pelo Portal é passível de fraude. Além de se poder constituir uma empresa MEI com dados de qualquer pessoa sem verificação de sua autoria, é possível que também sejam feitas inscrições com documentos inexistentes, pois não há uma verificação de autenticidade para se possibilitar a constituição do MEI.

Todos estes transtornos pelos quais as vítimas passam poderiam não existir se houvesse um sistema seguro que fosse capaz de resguardar a higidez do processo

de constituição do MEI, trazendo benefícios tanto ao Estado quanto para toda a sociedade.

As buscas por formas de se solucionar este problema das fraudes com o MEI devem ser imaginadas e prontamente implementadas.

5. POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA AS FRAUDES

5.1 A CERTIFICAÇÃO DIGITAL COMO MECANISMO EFICIENTE NO COMBATE ÀS FRAUDES NO REGISTRO DO MEI

Uma maneira de solucionar a ocorrência de fraudes na constituição do MEI seria a implementação de um único requisito para o registro desse tipo de empresário. Este requisito seria a exigência de uma certificação digital.

Em julgados sobre o tema, os juízes citam a questão da falta de segurança e até mencionam a não existência de mecanismos que possam comprovar a veracidade dos dados informados quando do registro do MEI, como um certificado digital, por exemplo.

Este posicionamento está contido na seguinte ementa, já reproduzida no capítulo anterior, e agora reproduzida em parte, que diz:

ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE MICROEMPRESA POR TERCEIRO. PORTAL DO EMPREENDEDOR. CANCELAMENTO NOS CADASTROS DE MICROEMPREENDEDOR E CNPJ. DANO MORAL.

*[...]2. O sistema criado pelo Governo Federal para criação da pessoa jurídica do microempreendedor, no Portal do Empreendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br), dá margem à realização de fraudes, eis que para formalizar a criação da empresa basta o fornecimento de dados sem necessidade de assinaturas ou envio de documentos e cópias. Tudo é feito eletronicamente. **Portanto, tal sistema não resguarda, por meio de certificação digital ou outros métodos, que o real interessado se utilize de seu nome para criar uma pessoa jurídica.**[...] (TRF4, AC 5004378-57.2013.404.7000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Candido Alfredo Silva Leal Junior, juntado aos autos em 26/09/2014). (grifei)*

A adoção de mecanismo capaz de gerar a segurança necessária ao cadastro realizado pelo Portal do Empreendedor é urgente, tendo em vista os danos que estão sendo gerados, tanto para particulares quanto para o próprio Estado. O certificado digital seria uma solução viável para resolver tal questão de forma compatível com a sistemática do Programa do Microempreendedor Individual, sem mencionar, a sua extrema importância e corriqueiro uso no mundo cada vez mais digital.

5.1.1 Conceito de certificado digital e sua importância

A certificação digital surgiu no Brasil a partir da MP nº 2.200-2 de 24 de agosto de 2001. Esta MP está vigente até os dias de hoje, tendo em vista, que a mesma é

anterior à EC 32 que estabelece um prazo para a conversão das medidas provisórias em leis.

O artigo 1º da MP estabelece:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, **para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica**, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras. (grifei)

O certificado digital, nas palavras de Lafaiete Luiz do Nascimento (2008, p.18 e 19), é um documento que funciona como uma carteira de identidade virtual que permite a identificação segura de uma mensagem ou transação na rede de computadores. O certificado digital utiliza procedimentos matemáticos e lógicos de criptografia envolvendo chaves de segurança entre o remetente e o receptor das informações, para garantir a autenticidade dos dados, tão importante e fundamental para assegurar transações eletrônicas, que, por sua vez, são capazes de incentivar cada vez mais que negócios sejam realizados pela internet.

Ainda segundo Lafaiete, as principais informações contidas em um certificado digital são: dados do titular como o nome, endereço, e-mail, CPF, período de validade do certificado, nome da AC (autoridade certificadora) emissora do certificado, número de série do certificado, assinatura digital de AC, chave pública e chave privada.

A estrutura resumida do ICP- Brasil (autarquia federal), criado pela MP 2.200-2 se apresenta como “uma cadeia hierárquica de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual do cidadão” e é composta basicamente por uma autoridade certificadora raiz, uma série de autoridades certificadores de 1º nível, autoridades certificadoras finais e autoridades de registro (AR) (INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, 2017 p. 01 a 11).

Segundo o art.10 §1º da MP nº2.200-2 os certificados emitidos no âmbito do ICP-Brasil “presumem-se verdadeiros em relação aos signatários” e segundo o *caput* do art. 1º da Lei 8.935/94, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro, é estabelecido que os “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”, portanto dotados de fé pública.

No *site* do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) há uma lista com todas as instituições credenciadas como Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil, que cada vez mais estão surgindo, por conta da maior frequência na utilização da criptografia como forma de conceder segurança às atividades realizadas no meio digital.

Dentre essas Autoridades Certificadoras estão: a Caixa Econômica Federal (empresa pública), a Receita Federal (órgão do executivo federal) e Casa da Moeda (empresa pública), além das autoridades certificadoras do setor privado credenciadas à ICP-Brasil.

No mundo digital, com tantas operações feitas eletronicamente, o certificado digital, cumpre o seu papel de assegurar a identificação de pessoas físicas e jurídicas, além de garantir a transmissão de informações de forma segura, tendo sempre em mente o valor jurídico que possui, posto que é um documento, utilizado para identificação e validação de dados e informações na Internet. (LINK CERTIFICAÇÃO DIGITAL, 2018 p. 1).

O uso do certificado digital não é algo apartado do dia a dia das atividades da Administração Pública, tendo em vista que esta vem exigindo o uso de certificação digital em algumas situações por conta da importância que o certificado tem em garantir a segurança das operações no mundo digital.

Tal fato pode ser demonstrado a partir da reportagem veiculada pelo *site* da Serpro (2018, p.1), empresa pública de prestação de serviços em tecnologia da informação do Brasil, quando trouxe a notícia da exigência, a partir do segundo semestre do ano de 2018, do uso do certificado digital obrigatório para o envio de informações trabalhistas pelos empregadores, através do Portal do e-Social, não sendo exigido tal requisito para os empregadores domésticos e optantes do Simples Nacional com apenas um empregado, salientando que para o Estado, o uso do certificado contribuirá muito para a eficiência na fiscalização e economia de tempo e custo na gestão pública.

5.1.2 Aplicação do certificado digital ao MEI

A possibilidade de uso de certificação digital para o MEI representa uma solução viável para resolver os problemas das fraudes, podendo perfeitamente se adaptar e

se incorporar à realidade da sistemática do Programa do Microempreendedor Individual.

Quando uma empresa ou uma pessoa física pretendem adquirir um certificado digital, tais interessados devem enviar uma solicitação eletrônica a uma AC escolhida. Haverá um agendamento para uma validação presencial em ponto de atendimento de uma AR, local em que o solicitante vai comparecer com documentos pessoais para serem conferidos. No momento da validação presencial também será realizada uma coleta de dados biométricos, e, caso haja alguma suspeita de fraude nas biometrias (como uma mesma pessoa pedindo certificado com CPFs diferentes, por exemplo), a emissão será suspensa. Um agente autorizado vai validar a documentação e autorizar a emissão do certificado. (MOECKE, 2018. p. 01 a 06).

O certificado digital seria uma maneira eficiente para possibilitar a segurança que falta ao cadastro do MEI. Porém, deve-se pagar para ter um certificado digital e comparecer pessoalmente a uma AR. Exigir tal requisito (possuir um certificado digital) quando do registro do MEI, estaria indo de certa forma de encontro à ideia de desburocratização e gratuidade que caracterizam o regime especial do MEI, mas há como compatibilizar a sistemática do Programa do Microempreendedor Individual com a exigência de um certificado digital.

A maneira de se solucionar essa questão seria a partir de um subsídio da Administração Pública. A União, criadora do Programa do Microempreendedor Individual, arcaria com o valor do certificado digital que seria utilizado para que o cadastro no microempreendedor individual fosse efetuado pelo Portal do Empreendedor de forma segura.

Uma nova resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) seria elaborada no sentido de se exigir o certificado digital para que a inscrição do MEI no Portal do Empreendedor pudesse ser realizada.

Esta previsão de uso de certificação digital, como procedimento de segurança, seria completamente possível, tendo em vista o estabelecido pelo parágrafo único do art. 32 da Resolução CGSIM nº 48 de 11 de outubro de 2018 que estabelece:

Art. 32. No ato de inscrição e registro do MEI, este deverá inserir o número do CPF, a data de nascimento e o número do recibo de entrega da declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), se entregue,

ou o número do Título de Eleitor, quando a pessoa física que estiver se registrando não tiver entregado a DIRPF.

Parágrafo único. **Poderão ser adotados procedimentos de segurança além dos já previstos nesta Resolução**, [listados no caput] inclusive procedimento específico a ser definido pelo Gestor do Portal do Empreendedor para os imigrantes, refugiados e solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, tanto para a formalização, quanto para gerar o Código de Acesso do Simples Nacional. (grifei)

Quando o interessado em se tornar um MEI fosse fazer o seu requerimento junto à Autoridade Certificadora (Caixa Econômica, Receita Federal, Casa da Moeda ou outra autoridade certificadora privada que estaria conveniada ao Governo Federal para emissão de certificados subsidiados) para a elaboração do certificado, o mesmo indicaria se tratar de um certificado para constituição de MEI.

As Autoridades de Registro, sabendo se tratar de um certificado para constituição de um MEI, deveriam marcar prontamente uma data de comparecimento pessoal para aferição de dados pessoais, pois se destinaria a uma prioridade de atendimento aos futuros MEI, cuja lei dispensa tratamento simplificado, gratuito e desburocratizado, e, então, o certificado, após a conferência de todos os dados, seria disponibilizado logo em seguida, conforme as diretrizes do ICP-Brasil, e possuiria uma validade curta, que poderia ser de um mês, tempo mais que suficiente para o registro do MEI via Portal do Empreendedor.

O certificado também não precisaria ser um certificado que gerasse um maior custo à União, pois seria um certificado mais simples, suficiente para garantir a segurança do Portal do Empreendedor a partir da validação dos dados pessoais inseridos no Portal.

Segundo o *site* da Certisign, certificadora digital privada, vinculada ao ICP-Brasil, existem 12 tipos de certificados digitais que variam conforme os seus níveis de criptografia e uso que se pretenda dar ao certificado digital. Esse mesmo *site* informa que os certificados mais comuns são do tipo A1 e A3 que se diferenciam basicamente por sua forma de armazenamento, sendo o A1 armazenado no navegador de internet ou na nuvem e o A3 armazenado em um dispositivo criptográfico (cartão ou *token*) (CERTISIGN, 2017 p. 1 a 5).

O certificado digital seria utilizado, no caso do MEI, para garantir a veracidade das informações e a identificação da pessoa que estivesse efetuando o seu registro

através do Portal do Empreendedor. Para tal finalidade, a criptografia assimétrica, que trabalha com dois códigos chamados de chave privada e pública, seria a utilizada para tanto (CERTSING, 2018, p 1 a 6).

À primeira vista pode parecer uma medida custosa para o Estado e um pouco mais trabalhosa para os interessados em si tornarem MEIs, entretanto, a implantação do certificado digital para a realização do registro do MEI seria capaz de coibir as fraudes frequentes que veem ocorrendo, protegendo todos que estariam sujeitos aos danos quando tivessem seus dados indevidamente usados para a constituição de um MEI fraudulento, e, com isso, a União não teria que arcar com os custos das indenizações pagas às vítimas das fraudes e as fazendas públicas não teriam que lidar constantemente com a sonegação fiscal que estivesse ligada à fraude com o MEI.

Além disso, a União os Estados, o DF e os Municípios já subsidiam os impostos pagos pelo MEI, tendo em vista as suas alíquotas especiais, já mencionadas no segundo capítulo deste trabalho, quando foi abordada a questão do regime tributário do MEI. Então, subsidiar os custos do certificado digital não fugiria à lógica da estruturação da política pública do MEI.

Com relação às autoridades certificadoras, a Caixa Econômica poderia ser utilizada como uma entidade parceira da União para emissão de certificados para MEIs, por conta de sua presença em todas as unidades da Federação, espalhadas por diversos municípios.

Existe uma enorme quantidade de agências da Caixa habilitadas em todos os 26 estados e no DF para atendimento de certificação digital ICP-Brasil, como pode ser observado a partir da listagem de agencias habilitadas no seguinte endereço eletrônico:

https://www.caixa.gov.br/Downloads/certificadodigitalagenciashabilitadas/agencias_habilitadas_caixa_certificacao_digital.pdf.

Nada mais coerente do que se implementar o certificado digital, instrumento tão importante e utilizado para garantir a segurança no meio eletrônico, ao MEI, que desde a sua elaboração como política pública estabeleceu que a sua constituição seria feita totalmente e exclusivamente *on-line* pelo Portal do Empreendedor, demonstrando seu caráter inteiramente digital.

5.2 IMPLANTAÇÃO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDADE (DNI)

A implementação de um documento nacional de identidade já é uma realidade para o Brasil. Em 2017, a Lei 13.444 dispôs sobre o Programa da Identidade Civil Nacional (ICN), que será uma base de dados com informações dos cidadãos para ser compartilhada entre os diversos órgãos públicos do país (SENADO, 2019, p.1).

Todos os brasileiros vão receber um documento único (documento nacional de identidade) que tem o objetivo de integrar futuramente vários documentos como o CPF, RG, título de eleitor, CNH, certidão de nascimento, carteira de trabalho, certificado de alistamento militar, entre outros documentos, para principalmente facilitar a vida dos administrados, que não vão precisar portar vários documentos, e para dar mais segurança na identificação do cidadão e propiciar a simplificação e agilidade na prestação de serviços públicos (GOVERNO FEDERAL, 2019. p. 1).

Segundo a Lei 13.444 o TSE é o responsável por gerir o banco de dados que conterá as informações biométricas (digitais, foto facial) e biográficas (raça, idade, estado civil) e também será o responsável por emitir as identidades digitais aos cidadãos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019, p.1).

Segundo o *site* do Senado Federal, a fase de implementação definitiva do DNI deve somente acontecer em 2020. Contudo, duas fases teste aconteceram, uma para os próprios servidores do TSE e outra para parlamentares e servidores do Congresso Nacional. Importante destacar que, quando o DNI for implementado, a partir de 2020, somente substituirá o CPF e o título de eleitor.

O *site* do TSE explica que o DNI será muito seguro e garantirá que ninguém consiga se passar por outra pessoa quando for se identificar numa instituição pública ou privada. A segurança fica a cargo de um sistema de criptografia dos dados e para acessar as informações do DNI, será necessário o uso de uma senha, momento em que um QR Code e um código de verificação serão gerados, eles aparecerão toda vez que o cidadão fizer uso de sua identidade digital via *tablets* e *smatphones*.

O *site* do Governo Federal explica que a primeira versão do DNI será disponível para *download*, lembrando que também existirá o DNI físico. Após baixar o aplicativo do DNI o cidadão, que já estiver cadastrado no ICN, ou seja, todo aquele que passou pelo recadastramento biométrico da Justiça Eleitoral, vai poder efetuar um pré-cadastro para obter o seu Documento Nacional de Identidade. Após o pré-

cadastro o cidadão deverá comparecer a um ponto de atendimento do TRE para validação do seu cadastro perante um servidor do referido órgão.

As vantagens do Documento Nacional de Identificação, quando estiver totalmente implementado com vários documentos integrados, serão inúmeras como: integração da base de dados de diversos órgãos públicos em todo o país, segurança, acesso fácil a vários documentos pelo cidadão, o que será extremamente importante para coibir as falsificações de documentos.

Apesar de todas essas vantagens, esse Documento de Identificação Nacional não servirá como um certificado digital, pelo menos em um primeiro momento. Quando o DNI for implementado em 2020, somente poderá ser usado para substituir o CPF e o Título de Eleitor, de forma que, somente com o tempo é que este documento se encontrará mais aperfeiçoado.

Segundo informações colhidas no site da ANCert Brasil, o DNI, além de conter as informações de vários documentos do cidadão, vai poder também comportar uma certificação digital, mas não fica claro se o custo desse certificado seria arcado pelo Estado ou se caberia a cada cidadão, por sua escolha e condição financeira, adicionar o certificado digital ao seu DNI.

Segundo o mesmo *site*, a Estônia seria o modelo mundial que melhor representa a implementação do sistema de identificação digital em sua sociedade, e o sistema de identificação digital aplicado na Espanha se assemelharia ao sistema que o Brasil passará a implementar a partir de 2020, porém na Espanha o documento único já pode estar atrelado a um certificado digital.

A implementação do DNI no Brasil será muito significativa para colocar o Brasil no rol de países que já fazem uso de um sistema de identificação digital dos cidadãos e colhem os benefícios da celeridade, desburocratização e principalmente de segurança.

Para o MEI, este sistema de identificação nacional, quando já estiver mais aprimorado e puder vir acompanhado de um certificado digital, funcionará para a validação do cadastro do cidadão que deseje se constituir como MEI pelo Portal do Empreendedor.

No futuro, com a difusão e aperfeiçoamento do DNI, todas as operações que hoje facilmente podem ser fraudadas, como por exemplo, a constituição de um MEI

fraudulento ou a abertura de uma empresa com documentos de terceiros através das Juntas Comerciais, vão ser realizadas de forma muito mais segura, pois o DNI será um meio hábil para validar as informações que nele estiverem contidas. Quando este documento estiver associado ao certificado digital, será capaz de também confirmar a autoria de quem o utilizará em transações pela internet.

5.3 BLOQUEIO DO CPF

Neste capítulo, houve a exposição de duas maneiras de se impedir que fraudes no cadastro do MEI, através do Portal do Empreendedor, continuem a ocorrer.

O certificado digital seria um meio muito seguro e capaz de validar os dados que fossem utilizados para a inscrição do MEI, assim como também seria um meio capaz de provar a autoria de quem efetuasse o cadastro através do Portal do Empreendedor.

A Implementação do Documento Nacional de Identificação, no futuro, poderá ser o meio seguro de validação de informações e segurança nas relações, tanto públicas quanto privadas, mas ainda não é uma realidade concreta e só o tempo dirá como o DNI vai impactar principalmente nessas questões de segurança e identificação do cidadão, tanto no meio real quanto no meio virtual.

Estas duas soluções dependem de uma iniciativa da Administração Pública para que possam ser implementadas, mas poderia existir um meio para coibir as fraudes na formação de MEIs que seria feito individualmente pelo cidadão.

Este meio seria o bloqueio do CPF. A Junta Comercial da Bahia oferece um serviço gratuito de bloqueio do CPF. A pessoa interessada em proteger o seu CPF pode preencher um formulário chamado de Formulário para Bloqueio de CPF, disponibilizado no *site* da JUCEB, <http://www.juceb.ba.gov.br/home/passo-a-passo/solicitar-bloqueio-de-cpf/>. Neste formulário o interessado informará alguns dados pessoais e solicitará que seja feito o bloqueio de qualquer pedido de abertura de empresa em seu nome perante a Junta Comercial. Após ser preenchido, deve ser levado à Junta Comercial.

Este serviço é pouco difundido e poucas pessoas sabem que ele existe, assim como poucas pessoas sabem da vulnerabilidade do Portal do Empreendedor, que apresenta uma falta de segurança gravíssima que permite que qualquer pessoa possa criar um MEI em nome de qualquer outra pessoa sem a menor dificuldade

para tanto, bastando que possua os dados pessoais dessa outra pessoa. Porém, tal serviço não consegue impedir a constituição de MEIs fraudulentos, só consegue impedir a constituição fraudulenta de outros tipos de empresas que nascem nas Juntas Comerciais.

Como foi dito no segundo capítulo, o MEI não é criado na Junta Comercial, mas seu registro de criação fica armazenado na mesma. Quando há uma tentativa de se criar um MEI com um CPF que esteja bloqueado não existe um cruzamento de informações com os dados da Junta que pudesse identificar a impossibilidade de se criar uma empresa com aquele CPF.

Se houvesse o cruzamento das informações, tal serviço poderia ser utilizado pelo cidadão que quisesse proteger o seu CPF, sabendo da falha de segurança existente no Portal do Empreendedor, o que poderia lhe evitar um problema futuro de formação de MEI fraudulento em seu nome.

Mas, tal medida não seria uma solução propriamente dita para a fraude com o MEI, pois não caberia ao cidadão ter que se preocupar em proteger o seu CPF por conta de uma falha no dever de segurança do Estado, tendo em vista que este tem responsabilidade de criar um sistema seguro para o cadastro dos Microempreendedores Individuais pelo Portal do Empreendedor, e tal segurança só seria alcançada, em um primeiro momento com a exigência de um certificado digital subsidiado, e, mais adiante, com o seu aperfeiçoamento, o uso da identidade digital.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho monográfico tinha como objetivo abordar os benefícios e a importância da criação da figura do Microempreendedor Individual na conjuntura da ordem constitucional de 1988, analisar a forma de registro da figura do MEI para buscar entender a falha de segurança do Portal do Empreendedor, ponderar a possibilidade de fazer uso do certificado digital como um meio capaz de dar segurança ao Portal do Empreendedor, e, principalmente, tinha o objetivo de avaliar a responsabilidade objetiva da União perante os registros fraudulentos de MEIs.

Todos esses objetivos foram cumpridos, pois, foi possível compreender a natureza jurídica do Programa do Microempreendedor Individual, dentro da ordem constitucional de 88, como uma política pública que nasceu com o intuito de promover a formalização de autônomos e profissionais liberais como empresários individuais, garantindo-lhes o alcance à justiça social.

Após essa análise da natureza jurídica do Programa do Microempreendedor Individual, ficou claro que a forma de registro do MEI feita pelo Portal do Empreendedor não resguarda a higidez desse processo, pois somente exigir, para o cadastro, o número do CPF, a data de nascimento, o número telefônico, o número do recibo de entrega da declaração de Imposto de Renda ou o número do Título de Eleitor, não garante que tais dados sejam verdadeiros ou, se o forem, não garante que quem esteja realizando o cadastro realmente seja quem diz ser.

A falha de segurança do sistema utilizado pelo Portal do Empreendedor para o registro do MEI, que foi analisado no decorrer deste trabalho, demonstrou que, tal falha, propicia a oportunidade para que fraudadores possam realizar seus intentos criminosos, com o objetivo de adquirirem vantagens indevidas às custas de terceiros.

Por meio da compreensão da questão da falha de segurança do sistema criado pela União, que não possibilita a comprovação da autoria e veracidade dos dados utilizados para se efetuar o cadastro como MEI, pode-se perceber que sua responsabilidade objetiva tanto pode ser percebida na perspectiva da omissão específica quanto na perspectiva da “ação” baseada na ideia da situação apenas propiciada pelo Estado.

A implementação de um sistema seguro de registro, dever de agir que não está sendo observado pela União, traria inquestionável benefício tanto para a própria Administração Pública quanto para todos os administrados que vem sofrendo incontáveis danos quando percebem que seus dados foram utilizados para a constituição fraudulenta de MEIs, se deparando com situações como: perda do benefício sociais, inscrição de seus nomes no cadastro de inadimplentes, recebimento de cobranças tributárias, tudo porque existir um CNPJ registrado em seus nomes.

A possibilidade de uso de certificação digital para o MEI foi apresentada como uma solução viável e imediata para resolver os problemas das fraudes, podendo perfeitamente se adaptar e se incorporar à realidade da sistemática do Programa do Microempreendedor Individual.

Assim, é possível perceber que ao tornar o mecanismo de segurança eficiente, através do certificado digital, a inscrição do MEI não será mais usada por fraudadores que utilizam da falha de segurança do sistema do Portal para atuar em suas práticas criminosas que tanto causam danos a terceiros e também ao Estado.

Dessa forma, tanto o Estado quanto a sociedade somente sentirão o verdadeiro impacto positivo dessa política pública no desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan. **País já tem 8,1 milhões de microempreendedores formais; veja atividades em alta entre MEIs**. G1 economia, 3 de abr.2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/03/pais-ja-tem-81-milhoes-de-microempreendedores-formais-veja-atividades-em-alta-entre-meis.ghtml>>. Acesso em: 26 de set. de 2019.

ANCERTBRASIL. **Conheça alguns países que também usam o certificado digital**. São Paulo, 2017 Disponível em: <<https://ancertbrasil.org.br/2017/08/04/conheca-alguns-paises-que-tambem-usam-o-certificado-digital/>> Acesso em: 26 out.2019.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27°ed. São Paulo: editora Malheiros, 2011.

BOCKMANN, Egon Moreira. Qual é o Futuro do Direito da Regulação no Brasil?. In. SUNDFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André (orgs). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**.1° ed. São Paulo: editora Malheiros. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do *Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 01 de abril de 2019.

BRASIL. Código Penal. Brasília, DF. 07de Dez. de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso Em: 19 out. de 2019.

BRASIL. Lei N° 8.935. Brasília, DF. 18 de Nov. de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso Em: 06 out. de 2019

BRASIL. Lei N° 11.598. Brasília, DF. 03 de Dez. de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11598.htm>. Acesso Em: 06 out. de 2019.

BRASIL. Lei N° 13.444. Brasília, DF. 11 de maio. de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm>. Acesso Em: 20 out. de 2019.

BRASIL. Lei Complementar N° 123. Brasília, DF. 14 de Dez. de 2006. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>. Acesso Em: 31 março de 2019.

BRASIL. Lei Complementar N° 128. Brasília, DF. 19 de Dez. de 2008. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>. Acesso Em: 31 março de 2019.

BRASIL. Lei Complementar N° 147. Brasília, DF. 7 de Ago. de 2014. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>. Acesso Em: 01 junho de 2019.

BRASIL. Lei Complementar N° 155. Brasília, DF. 27 de Out. de 2016. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp155.htm>. Acesso Em: 01 junho de 2019.

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF. 19 de ago. de 2018. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso Em: 19 out de 2019.

BRASIL. Medida Provisória n° 2.200-2 de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200-2.htm>. Acesso em: 31 de março de 2019.

CAIXA. **Identidade Digital**. [S.I] [2017?]. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/empresa/identidade-digital/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 05 out.2019.

CASTANHO, Igor. **Como vender no Mercado Livre? Veja esse passo a passo completo!**. Olist [S.I] [2012?]. Disponível em: <<https://blog.olist.com/como-vender-no-mercado-livre-veja-esse-passo-a-passo-completo/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

CARVALHO, Gabriel. Fraudes em assinaturas de contratos prejudicam cidadãos e órgãos públicos. **JUCEB em ação**. Salvador, n°1, p.10, Jan de 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. A responsabilidade civil objetiva do Estado. **Revista JUS**, Belo Horizonte, ano 42, n.25, p 209-2017, jul/dez. 2011.

CERTISIGN. **Tipos de certificado digital**. [S.I] 2017. Disponível em: <<https://blog.certisign.com.br/tipo-de-certificado-digital/>> Acesso em: 05 out.2019.

CONSULTOR JURÍDICO. **União deve indenizar mulher vítima de fraude no portal do microempreendedor** [S.I], 2018. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2018-set-17/uniao-indenizar-vitima-fraude-portal-microempreendedor>>. Acesso em: 16 fev.2019.

CONSULTOR JURÍDICO . **União terá de indenizar vítima de fraude no Portal do Empreendedor**. [S.I], 2016. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2016-mar-09/uniao-indenizar-vitima-fraude-portal-empendedor>>. Acesso em: 16 fev.2019.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 7ª Ed. são paulo: editora saraiva, 2017.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 9º ed. Salvador: editora JusPodivm, 2015.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. 1º ed. São Paulo: editora Saraiva, 2009.

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JR., Roberto; DELMANTO, Fábio M. de Almeida. **Código penal comentado**. 9º.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.26ºed. São Paulo: editora Atlas S.A, 2013.

FERREIRA, Claudio Augusto Annuza. **A Responsabilidade Civil na Intermediação do Comércio de Internet**. 2012. 19 f. Artigo (Pós Graduação Lato Sensu em Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:
<http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao_latosensu/direito_do_consumidor_e_responsabilidade_civil/edicoes/n1novembro2012/pdf/ClaudioAugustoAnnuzaFerreira.pdf>. Acesso em: 20 out.2019.

GAMACH, Adriano Deomar. Marketplace:Contornos Jurídicos e a Responsabilidade Civil nos Acidentes de Consumo.**Revista dos Tribunais**, São Paulo, RT 995, p.261-283, set.2018.

G1. **Vítima de golpe tem empresas falsas registradas em seu nome em Alagoas**. [S.l], 2015. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/02/vitima-de-golpe-tem-empresas-falsas-registradas-em-seu-nome-em-alagoas.html>>. Acesso em: 12 out.2019.

GOMES, Evanice. **Procon-JP convoca consumidor vítima de fraude através do celular pré-pago**. Site da prefeitura de João Pessoa, João Pessoa- PB, 30 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/procon-jp-convoca-consumidor-vitima-de-fraude-atraves-do-celular-pre-pago/>>. Acesso em 02 de abril de 2019.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito Civil Brasileiro**. 10ºed. São Paulo: editora Saraiva, 2015.

GOVERNO FEDERAL.**DNI**. [S.l], 2018. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/tecnologia-da-informacao/documento-nacional-de-identidade/dni-1>>.Acesso em: 26 out.2019.

Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. **Autoridades certificadoras**. Brasília-DF, 27 de junho de 2017 atualizado 26 de fevereiro de 2019. Disponível em:<<https://www.iti.gov.br/icp-brasil/estrutura>>.Acesso em 02 de abril de 2019.

JUCEB. **Bloqueio e Desbloqueio de CPF**. Salvador [2010?] Disponível em: <<http://www.juceb.ba.gov.br/home/passos-a-passosolicitar-bloqueio-de-cpf/>>.Acesso em: 26 out.2019.

LAFAIETE, Luiz do Nascimento. Os cartórios e a certificação digital. **Revista Prática Jurídica**, ano VII, n. 76, p. 19-22, julho de 2008.

LEONARDO, Flávio. Redesim cresce e já cobre 90% dos CNPJs da Bahia. **JUCEB em ação**. Salvado, nº1, p.16 a 17, Jan de 2019.

LINK CERTIFICAÇÃO DIGITAL. **A importância do certificado digital na transmissão do eSocial**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <<https://www.linkcertificacao.com.br/a-importancia-do-certificado-digital-na-transmissao-do-esocial/>>. Acesso em: 05 out.2019.

LOBO TORRES, Ricardo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: editora Renovar, 2000.

Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Resoluções CGSIM nº 48. Brasília-DF, 11 de Nov.2018. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-gcsim-48-2018.htm>>. Acesso em: 31 de março de 2019.

Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Resoluções CGSIM nº 16. Brasília-DF, 8 de Dez 2011. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/SEMPE/DREI/RESOLUCOES_CG SIM/Resoluo-n-16.pdf>. Acesso em: 31 de março de 2019.

MOECKE, Cristian Thiago. **O que é uma autoridade certificadora e quais são confiáveis?**. Bry tecnologia, Florianópolis –SC, 29 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.bry.com.br/blog/o-que-e-uma-autoridade-certificadora/>>. Acesso em: 02 de abril de 2019.

OLIVEIRA, George Felício Gomes. Do instituto do microempreendedor individual no direito brasileiro: conceito, natureza e regime jurídico. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v.15, n.04, p 207-232, out/dez de 2016.

PACHECO, José da Silva. A nova Constituição e o problema da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e privado prestadoras de serviços públicos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, RT635, p.103-115, set.1988.

PEREIRA, Paulo Teixeira do Vale. **Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual: diferenças e características**. Santa Catarina, 23 de agosto de 2017 Disponível em: <<https://blog.sebrae-sc.com.br/epp-microempresa-mei/>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. Quais documentos ou dados são necessários para me formalizar como MEI? Após a formalização, o que devo fazer?. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/duvidas-frequentes/informe-se-antes-de-formalizar/2-quais-documentos-ou-dados-sao-necessarios-para-me-formalizar-como-mei-apos-a-formalizacao-o-que-devo-fazer>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Quais impostos devem ser pagos pelo Microempreendedor Individual- MEI? Quais são os valores e os vencimentos?**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/duvidas-frequentes/6-pagamento-de-obrigacoes-mensais/6.10-quais-impostos-devem-ser-pagos-pelo-microempreendedor-individual-mei-quais-sao-os-valores-e-os-vencimentos>>. Acesso em 01 de junho de 2019.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **O que é o desenquadramento do MEI?**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/ja-sou/servicos/mei-microempresa-desenquadramento/o-que-e-o-desenquadramento-do-mei>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **O que você precisa saber antes de se tornar um MEI?** Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/o-que-voce-precisa-saber-antes-de-comecar>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Estatísticas**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 26 de Jun. de 2019.

ROSILHO, André. **A constrição de 1988 e suas políticas públicas em quatro atos**. In: SUNDERFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André (orgs.). Direito da Regulação e Políticas Pública. 1º. ed. São Paulo: editora Malheiros 2014.

SADDI, Jairo. **É possível a análise econômica da constituição?**. In: SUNDERFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André (orgs.). Direito da Regulação e Políticas Pública. 1º. ed. São Paulo: editora Malheiros 2014.

S.CARVALHO, Paulo Henrique de. O Microempreendedor Individual-MEI. **Guia do MEI- Passo a Passo**: lições, conceitos e características, 2018. Disponível em: <http://www.portaldopresariocontabil.com.br/images/arquivos/guia_mei.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil**. 5ºed.São Paulo: editora Atlas S.A, 2013.

SEBRAE. **Como abrir uma empresa**. SEBRAE nacional. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/passo-a-passo-para-o-registro-da-sua-empresa,665cef598bb74510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 01 de junho de 2019.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da; DELAZERI, Julia Czarnobai. A Responsabilidade civil (objetiva) do Estado Quanto aos Danos Causados aos Contribuintes. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, nº.128, p.91-113, jul/ago.2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania. In: SMANIO Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 1ºed. São Paulo: editora Atlas S.A.. 2013.

SOUZA JÚNIOR, Osnildo de. Simples Nacional: Procedimento e Processo de Exclusão. **Revista Brasileira de Direito Tributario**, nº16, p 69ª 92, Set-Out de 2009.

SUNDERFELD, Carlos Ari e ROSILHO, André (orgs.). **Direito da Regulação e Políticas Pública**. 1º. ed. São Paulo: editora Malheiros 2014.

RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa RFB nº 1863. Brasília-DF, 27 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97729>>. Acesso em: 25 de set. de 2019.

SENADO. **Decreto prepara a implantação do Documento Nacional de Identidade**. [S.I], 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/18/decreto-prepara-a-implantacao-do-documento-nacional-de-identidade>>. Acesso em: 20 out.2019.

SERPRO. **Certificado digital será obrigatório para o eSocial** [S.I], 2018. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2018/certificado-digital-sera-obrigatorio-para-o-esocial>>. Acesso em: 05 out.2019.

THAME, Mendes. Mendes Thame, **Microempreendedor Individual – MEI** [S.I] de2011. Disponível em: <<http://www.mendesthame.com.br/2011/04/microempreendedor/>>. Acesso em 23 de set. de 2019.

TOMAZETTE, Mário. **Curso de Direito Empresarial**. 6º ed. São Paulo: editora Atlas S.A.. 2014.

TJ-RJ - APL: 00132036720138190002. Relator: Teresa de Andrade Castro Neves, Data de Julgamento: 18/04/2018, **JusBrasil**, 2018. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574409830/apelacao-apl-132036720138190002-rio-de-janeiro-niteroi-2-vara-civel/inteiro-teor-574409835?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 01 abril de 2019.

TRF-3 - AC: 00023534720124036119. Relator: Mônica Nobre, Data de Julgamento: 02/08/2017, **JusBrasil**, 2017 Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498947993/apelacao-civel-ac-23534720124036119-sp/inteiro-teor-498948012?ref=juris-tabs>>. Acesso em :01 de abril de 2019.

TRF-4: Embargos de Declaração em Apelação Cível: 5047154-43.2011.404.7000. Relator: Candido Alfredo Silva Leal Junior. DJ 19/05/2016. **JusBrasil**, 2016. Disponível em:< [TRF 4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/342647410/embargos-de-declaracao-em-apelacao-civel-ed-50471544320114047000-pr-5047154-4320114047000?ref=juris-tabs](http://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/342647410/embargos-de-declaracao-em-apelacao-civel-ed-50471544320114047000-pr-5047154-4320114047000?ref=juris-tabs)>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

TRF-5: - Apelação / Remessa Necessária: processo nº: 0803278-90.2013.4.05.8100. Relator: juiz federal titular. **TRF5.JUS**, 2015. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/data/2017/02/PJE/08032789020134058100_20170216_47599_40500007721519.pdf>. Acesso em: 26 de out.2019.

STF - RE: 631214 RJ. Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 19/02/2013, 2013. **JusBrasil**, 2013. Disponível

em:<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23085790/agreg-no-recurso-extraordinario-re-631214-rj-stf/inteiro-teor-111564066?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

TSE. Identidade Digital poderá ser emitida para todos os cidadãos cadastrados no programa ICN. [S.l], 2019. Disponível

em:<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/identidade-digital-podera-ser-emitida-por-todos-os-cidadaos-cadastrados-no-programa-icn>> .Acesso em: 20 de out.2019.