XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

DIRAJAIA ESSE PRUNER

DIOGO DE ALMEIDA VIANA DOS SANTOS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diogo De Almeida Viana Dos Santos; Dirajaia Esse Pruner; Rogerio Luiz Nery Da Silva.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-662-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Com muita satisfação, apresentamos à comunidade acadêmica os resultados de estudos e discussões aprovados para o XXIX Congresso Nacional do Conpedi, Balneário Camboriú - SC, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, nas instalações da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Esta obra científica é destinada à difusão de temas contemporâneos, sob a linha estruturante "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities".

Os frutíferos debates do Grupo de Trabalho "Constituição, teoria constitucional e democracia II" se deram em subgrupos temáticos, com interações voltadas à disseminação e aperfeiçoamento do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, no âmbito de Programas de Mestrado e Doutorado em Direito e áreas afins.

Os trabalhos apresentados, que ora compõem este registro, testemunham a utilidade do compartilhamento e disseminação do conhecimento e ideias inovadoras que contribuem para o desenvolvimento da ciência jurídica e afirmação da justiça no Brasil, Américas e mundo.

Congratulamos a grande comunidade que compõe o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito por seu contínuo esforço de prover um ambiente e oportunidades de aprimoramento da academia jurídica nacional.

Rogerio Luiz Nery da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e Universidade de Rio Verde (UniRV)

Dirajaia Esse Pruner - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Diogo de Almeida Viana dos Santos

Universidade Estadual do Maranhão - UFMA, e Universidade UNICEUMA

Grupo temático 1

LEGALIDADE AUTORITÁRIA E A SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO ARGENTINA: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA FORMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX.

LEGALIDADE AUTORITÁRIA E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO CHILE: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA FORMAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO A PARTIR DOS ANOS 1990

JUDICIALIZAÇÃO DOS PODERES: A INTERFERÊNCIA NA HARMONIA E POSSÍVEIS ELEMENTOS CASUÍSTICOS.

JUNHO E A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

ARTIGO 142 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA PERMISSÃO PARA INTERVENÇÃO MILITAR?

DEMOCRACIA E CIDADANIA SÃO CONCEITOS CONTRADITÓRIOS? UMA ANÁLISE DECOLONIAL DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INDÍGENA DESDE A CONSTITUINTE

Grupo temático 2

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA INSTITUIÇÃO A SERVIÇO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A CONSTITUIÇÃO COMO CULTURA NA VISÃO DE PETER HÄBERLE: PLURALISMO E DIVERSIDADE CULTURAL NA MODERNIDADE FRAGMENTADA

A RESPONDABILIDADE DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES E DA DOUTRINA JURÍDICA NA RESISTÊNCIA À CONSTITUIÇÃO: O CASO DA TAXA DE JUROS DE 12%

Grupo temático 3

NEOCONSTITUCIONALISMO E NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: SISTEMAS COMUNICACIONAIS PLURINACIONAL DA AMÉRICA LATINA

O DECISIONISMO DEMOCRÁTICO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE DOS DIREITOS DAS MINORIAS NO BRASIL

MECANISMOS DE COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL ENTRE O ORIGINALISMO E O CONSTITUCIONALISMO VIVO

A CONSTITUCIONALIDADE DOS PROTOCOLOS AUTÔNOMOS E OS DILEMAS DO DIREITO À CONSULTA PRÉVIA NO BRASIL

Grupo temático 4

A REFORMA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS DE 2019 A 2022

VETO NA CONSTITUINTE DE 1987-1988: UMA HISTÓRIA SOBRE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

O MODO DE NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS RISCOS À IMPARCIALIDADE

A AUSÊNCIA DE PRAZO PARA O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE INICIAL DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA COMO ENTRAVE À CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL

O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E O ELO ENTRE DIREITO E POLÍTICA EM PAÍSES DE MODERNIDADE TARDIA

CONTORNOS TEÓRICOS DA REGRA DA PONDERAÇÃO COMO PARTE DA TEORIA DA PROPORCIONALIDADE, NUMA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DA COLISÃO ENTRE PRINCÍPIOS INCIDENTES SOBRE O MESMO CASO CONCRETO

A RESPONDABILIDADE DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

THE RESPONSABILIZA OF THE STATE IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONS

Thiago Ribeiro De Carvalho
Fábio Ricardo Rodrigues Brasilino

Resumo

Este artigo aborda analisa a responsabilidade do estado nas constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Conforme se verificou a possibilidade de responsabilização do estado foi fruto de conquistas do direito alcançadas com o passar dos anos. No período compreendido entre a vigência da Constituição Imperial de 1824 e a promulgação da Constituição de 1946, a responsabilidade do estado era marcada pela divergência dos ditames constitucionais e a lei. Com o advento da primeira Constituição republicana em 1891, em que pese a carga teórica trazida pelos ideais republicanos, houve poucas mudanças em relação à responsabilidade civil do estado. Com o advento das Constituições de 1934 e 1937, a responsabilidade do estado passou a ser solidária ao funcionário público, havendo, assim, um litisconsórcio e assegurado o direito da Fazenda de cobrar a cota-parte do funcionário público. A única alteração entre as Cartas de 1934 e 1937 foi a supressão do direito de regresso da Fazenda; com o advento da Carta de 1937, o funcionário público deveria arcar com a sua cota-parte no momento da execução. Somente com a promulgação da Constituição de 1946, houve a congruência das teorias da responsabilidade civil do estado no texto constitucional e na lei civil, sendo consagrada a responsabilidade objetiva. Em que pese a ruptura institucional que ocorreu em 1964, a Constituição de 1967 e a emenda constitucional n. 1 de 1969 pouco tocaram o tema da responsabilidade civil do estado, e a jurisprudência continuou a aplicar o entendimento já consolidado

Palavras-chave: Responsabilidade, Princípios, Constituições, Estado democrático de direito, República

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the state's accountability in the Constitutions of 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 and 1967. As verified the possibility of the state's accountability was the outcome of achievements in the law through the years. In the period between the vigor of the Imperial Constitution of 1824 and the promulgation of the 1946's Constitution, the state's accountability was known for the difference between constitutional dictates and the law. With the advent of the first republican Constitution in 1891, in which the theoretical load brought by the republican ideals was heavy, there were only a few changes about the state's civil accountability. With the advent of the Constitutions of 1934 and 1937 the state's accountability started being solidary with the public workers so there was a jointer which assured the Treasury Office the right to charge public workers with their share. The only

alteration between the Letters of 1934 and 1937 was the suppression of the Treasury’s right of return; with the advent of the Letter of 1937, the public worker would shoulder their share in the moment of execution. Only with the publication of the Constitution of 1946, there was the junction of the theories of the state’s civil accountability being established the objective accountability. About the institutional severance which occurred in 1964, the Constitution of 1967 and the Constitutional amendment n 1 of 1969 barely approached the theme of the state’ s civil accountability, and the law continued applying the established understanding.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Responsability, Principles, Constitutions, State democratic, Republic

INTRODUÇÃO

Este artigo, com o intuito de analisar questões teóricas e práticas que circundam a temática, abordará o tema da responsabilidade do estado nas constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967.

A possibilidade de responsabilização do estado foi fruto de conquistas do direito alcançadas com o passar dos anos. A superação do dogma da irresponsabilidade do estado se deu em fases e a possibilidade de responsabilização civil do estado tornou-se concreta nos séculos XVII e XIII.

Para enfrentar a responsabilidade do estado se faz necessário ter em vista questões relativas à ciência política, como o pacto social realizado por intermédio do texto constitucional, com os princípios do Estado Democrático de Direito, com o princípio republicano, e com o princípio da segurança jurídica.

Neste artigo, será realizado um breve resgate dos dispositivos que compuseram as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, com a finalidade de investigar a evolução do tratamento Constitucional dado a responsabilidade do estado no direito brasileiro. O objetivo deste artigo é situar o tema no direito brasileiro e verificar possíveis evoluções ou involuções nas constituições, leis, doutrina e jurisprudência.

1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1824

A era colonial, na prática, findou-se em 1808 com a chegada de Dom João VI ao Brasil. No período compreendido entre 1808 e a outorga da Constituição de 1824, não vigorou nenhuma Constituição no Brasil[1], sendo que a primeira Constituição brasileira surgiu a reboque da independência (VILLA, 2011, p. 13).

Anteriormente à Constituição Imperial de 1824, vigiam, no Brasil, as leis portuguesas (Ordenações Filipinas, Afonsinas e Manuelinas), as quais previam a irresponsabilidade do estado pelos atos de seus empregados públicos. Tal situação decorria do momento histórico, em que vigorava o absolutismo dos governantes (FACHIN, 2001, p. 97-98; GASPARINI, 1995, p. 597).

Com o advento da Independência, tornou-se imperiosa a edição de uma Constituição instituidora e constituidora da nova situação do estado brasileiro, todavia,

[1] A primeira Constituição Portuguesa é datada de 1822 (Constituição Política da Monarquia Portuguesa).

o processo de elaboração foi marcado pelo autoritarismo do Imperador. A Assembleia constituinte, eleita para elaborar o texto constitucional, foi dissolvida por Dom Pedro I, no dia 12 de novembro de 1823, por intermédio do Decreto de 3 de junho de 1822. Com a dissolução da Assembleia Constituinte, o príncipe regente incumbiu ao Conselho de Estado composto por dez membros a tarefa de elaborar a Carta Política, a qual foi outorgada pelo Imperador (HORTA, 1995, p.55-56).

O texto constitucional de 1824 preservou o dogma da irresponsabilidade da pessoa do imperador da seguinte forma:

> Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma (BRASIL, 1824) [redação original].

Com esse dispositivo, restou consagrado no texto constitucional a irresponsabilidade civil do imperador, sob qualquer aspecto, na esteira das leis portuguesas que até então vigoraram no Brasil.

Todavia, alguns decretos previam a possibilidade de responsabilização do estado, como por exemplo: Decretos de 8 de janeiro de 1835, Decreto de 1º de dezembro de 1845 e Decretos de 22 de janeiro de 1847, em que estavam positivadas a responsabilidade do Tesouro Público por extravio decorrente de culpa ou fraude do funcionário. O Decreto n. 1930 de 26 de abril de 1857 obrigava a Fazenda a ressarcir os danos causados por servidor de estrada de ferro (GASPARINI, 1995, p. 597).

Já o Decreto n. 451-B de 31 de maio de 1890, no art. 78, § 2º do Decreto n. 451 B, trazia a possibilidade de responsabilização subsidiária do estado em relação aos atos do oficial do registro de imóveis. A indenização era paga com recursos do fundo de garantia (arts. 60-62), o qual era formado pelas taxas e multas provenientes do registro dos imóveis (AGUIAR JÚNIOR, 1993, p.10).

Em que pese o texto constitucional positivar a impossibilidade de responsabilizar o Imperador, verificou-se que alguns Decretos previam a possibilidade de o Tesouro Público e a Fazenda indenizarem os danos causados por seus empregados. Em virtude da divergência entre o texto constitucional e os Decretos, buscou-se na parca doutrina disponível a resposta. A esse respeito, Cretella Júnior (1983, p. 27) leciona que a doutrina e a jurisprudência durante o Império apontavam para a impossibilidade de responsabilização do estado, salvo quando a própria lei assegurasse o direito à reparação.

O texto constitucional era explícito ao tratar da responsabilidade dos empregados públicos no art. 179, inciso XXIX:

> Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos (redação original).

Em relação a esse dispositivo, colheram-se os mais diversos posicionamentos doutrinários: para Mário Massagão (1960, p. 320), o artigo se limitava à responsabilidade criminal dos funcionários e sustentava a possibilidade de responsabilizar o estado extracontratualmente. É provável que o autor, apesar de não dizer isso expressamente, se apoiava na possibilidade de responsabilização civil prevista nos Decretos citados anteriormente. Vale mencionar que a doutrina não enfrentou a irresponsabilidade do Imperador positivada no art. 99 da Constituição do Império.

Em sentido diferente, Bueno (1978, p. 430) leciona que a responsabilidade civil era somente do empregado público. Sendo assim, com a violação da lei, surgia para o lesado a faculdade de promover a responsabilização do empregado público. Enquanto para os superiores do infrator, surgia a obrigação de tomar as medidas necessárias para a responsabilização, e por fazê-la efetiva em sua estrita observância aos ditames constitucionais. Portanto, a responsabilidade civil de ressarcir era somente do empregado público. Embora Cavalieri Filho (2009, p. 233) assevere que tal dispositivo não excluía automaticamente a responsabilidade civil do estado, por consagrar a responsabilidade civil pessoal dos empregados públicos.

Já Fachin (2001, p. 98-99) afirma que o texto constitucional preservava a irresponsabilidade civil do estado com fundamento no art. 99 da Constituição do Império, e consequente ao fato de que o art. 179, inciso XXIX, positivava que a responsabilidade civil era dos empregados públicos (responsabilidade pessoal). A possibilidade de responsabilizar os empregados públicos, segundo Fachin, era uma condição necessária e essencial para a "ordem, liberdade pública e garantia constitucional indispensável nos governos constitucionais", sendo imperativo que o funcionário público, além de se abster da prática de atos lesivos, responsabilizasse civilmente os seus subordinados.

Nesse primeiro momento, verifica-se que o constituinte prezou pela manutenção do dogma da irresponsabilidade civil do estado, permitindo somente a responsabilização civil pessoal dos empregados públicos (embora decretos posteriores tenham positivado de forma contrária). Nos termos do texto constitucional, havia a possibilidade de responsabilização civil em duas hipóteses: a) a responsabilização civil decorrente de abusos e omissões praticadas no exercício da função; e b) responsabilização civil do superior por não responsabilizar o seu subordinado. É patente a inexistência de

subordinação do legislador ao texto constitucional, o que se deve provavelmente ao desenvolvimento do direito constitucional neste período.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1891

A República foi proclamada em 15 de novembro de 1889, e a Constituição foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. O texto foi amplamente inspirado no modelo americano e, certamente por isso, foi adotada a forma de República Federativa, criado o STF, inserido o controle de constitucionalidade, o bicameralismo, entre outras medidas (HORTA, 1995, p.57).

Com a superação do modelo monárquico e a adoção do modelo de República Federativa, houve uma grande mudança paradigmática porque a República traz consigo uma carga teórica e um paradigma diferente do modelo monárquico. Todavia, diante do tema serão analisadas somente as implicações referentes à responsabilidade civil do estado. Fato é que o modelo republicano, desde então, esteve presente em todas as Constituições posteriores.

Para Lastarria apud Castro (1936, p. 531), na República, todos os funcionários são responsabilizáveis por seus atos porque, se assim não fosse, certamente haveria abusos e o governo tornar-se-ia despótico, apesar de suas formas constitucionais.

Em relação a essa questão, a Carta de 1891, pouco acrescentou ao direito brasileiro porque a possibilidade de responsabilizar os funcionários públicos era prevista na Constituição do Império. No tocante à responsabilidade civil do estado, o texto constitucional manteve a responsabilidade dos funcionários públicos e a irresponsabilidade do estado, da seguinte forma:

> Art. 82. Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos (BRASIL, 1891).

Antes de analisar o texto constitucional, vale mencionar que novamente instaurou-se um conflito entre os ditames do texto constitucional e a lei. A esse respeito, Mário Massagão (1960, p. 320) menciona a Lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, art. 13, e pela Lei n. 1939 de 28 de agosto de 1908, no art. 6º.

Ao verificar a notícia trazida por Mário Massagão, foram buscadas informações acerca da recepção ou não da responsabilidade civil subsidiária do estado pela Carta Magna de 1891; todavia, não foi encontrada nenhuma informação a respeito. A

investigação foi realizada porque se partiu da hipótese de que a responsabilização subsidiária poderia encontrar fundamento no princípio republicano e/ou no Estado de Direito na Constituição de 1891.

Voltando à análise do art. 82 da Carta Magna, Fachin (2001, p. 100) destaca que a responsabilização pessoal do funcionário estava ligada ao elemento culpa, tratando de responsabilidade subjetiva e pessoal. Nesse sentido, teria sido mantida a irresponsabilidade civil do estado, visto que a ação deveria ser proposta contra o funcionário. E conclui que o tratamento dado pela Constituição de 1824 e 1891 foi semelhante, ou seja, o estado era irresponsável civilmente pelos danos causados por seus funcionários.

A Constituição de 1891, inclusive, previa, no art. 72, caput e § 9º, o direito de os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil representarem mediante petição aos Poderes Públicos para denunciarem abusos de autoridades e promoverem a responsabilidade dos culpados. É importante salientar que tal intenção de responsabilizar civilmente o estado não foi levada a cabo pela Constituição de 1891.

Embora, a possibilidade de responsabilizar o estado ainda fosse uma quimera, a partir de 1898 Rui Barbosa e outros advogados iniciaram a proposição de ações com o intuito de responsabilizar civilmente o estado. Inicialmente, a possibilidade foi rechaçada pelo STF; depois, a jurisprudência dominante foi conduzida por Pedro Lessa e Edmundo Lins e foi acolhida pela doutrina e jurisprudência (PACHECO, 1965, p. 93).

Ao confrontar o art. 179, inciso XXIX da Constituição do Império, com o art. 92 da Constituição de 1891, verifica-se que as expressões “empregado público” e “função” foram substituídas por “funcionário público” e “cargo” respectivamente. Já as demais balizas foram mantidas, como a obrigação de responsabilizar os subordinados e que o abuso ou omissão geradores do dano deveriam ser cometidos no exercício de suas funções (cargo).

Mas, certamente na vigência dessa Constituição, a mudança mais significativa relacionada à responsabilidade civil do estado foi a entrada em vigor, em janeiro de 1917, do Código Civil de 1916. O art. 15 disciplinava a responsabilidade civil do estado da seguinte forma:

> Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (BRASIL, 1916).

No primeiro momento, já se verifica, de forma inquestionável, a colisão entre o art. 82 da Constituição de 1891 e o art. 15 do Código Civil de 1916. Deve-se ressaltar ainda que nenhum autor pesquisado chegou a questionar a inconstitucionalidade do dispositivo. Vale lembrar que esse conflito entre o texto constitucional e a lei civil já ocorria de maneira farta durante a vigência da Carta Magna anterior, o que resultou com diversos entendimentos doutrinários.

Mário Massagão (1960, p. 322) sustenta que o Código Civil adotou a teoria do acidente administrativo em relação à responsabilidade civil do estado em razão de o dispositivo não fazer alusão à culpa e não se inclinar teoria do risco integral, porque condiciona a indenização a dano causado por ato contrário ao direito ou com a inobservância de prescrição legal. De forma diferente, Caio Mário (1971, p. 84) afirma que o Código Civil teria positivado "o princípio do risco integral", segundo o qual cabe à pessoa jurídica de direito público responder pelo dano causado.

Em outro norte, Pacheco (1965, p. 93) afirma que, com o advento do Código Civil de 1916, o responsável passou a ser o estado, enquanto a responsabilidade dos representantes do estado passou a ser secundária, por intermédio da ação de regresso; o que, sem dúvida, foi um grande avanço em relação ao estudo da responsabilidade civil do estado.

Sendo possível a responsabilização do civil do estado, a doutrina cuidou de enumerar quais seriam os requisitos: a) prática do ato ou omissão ilícitos no exercício da função pública; b) que o dano causado tivesse violado direitos (BEVILÁQUA, 1976, p. 215).

Em que pese a análise de doutrinadores renomados, parece que a Constituição Federal prescindia do devido status de norma suprema, o que somente ocorreu com os avanços trazidos pelo direito constitucional após o término da Segunda Guerra Mundial. Isso é perceptível porque o art. 15 do Código Civil estava em desacordo com os preceitos constitucionais, e a doutrina permanecia silente em relação a isso, e ainda o considerava um avanço. Em relação, à responsabilidade civil do estado, esta somente era viável se o ato ou omissão fossem ilícitos.

Conforme mencionado anteriormente, o art. 82 da Constituição de 1891 colidia frontalmente com o art. 15 do Código Civil. Fato que acirrou ainda mais a questão foi a edição do Decreto n. 24.216, de 9 de maio de 1934, que visava excluir a responsabilidade civil do estado aproximadamente três meses antes da entrada em vigor da Constituição de 1934:

> A União Federal, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos actos criminosos dos seus representantes, funcionários ou prepostos, ainda quando praticados no exercício do cargo, função ou desempenho de seus serviços. Salvo se nelles forem mantidos após a sua verificação. (redação original) (CASTRO, 1936, p. 533).

A esse respeito, Castro (1936, p. 533) apud Gumercindo:

> Esse decreto se limitou a reproduzir a doutrina firmada em diversos arestos do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar este dispositivo que se contém no art. 5º do Código Civil. Nada pois inovou. Apenas conciliou definitivamente a lei com a doutrina sustentada em várias decisões do mais alto pretorio do Paiz, e defendida, com galhardia, por notaveis tratadistas de direito publico (redação original).

Verifica-se, portanto, uma grande confusão normativa porque o texto constitucional positiva a responsabilidade civil estrita dos representantes do estado; o Decreto n. 451 B de 31 de maio de 1890, a responsabilidade civil subsidiária à dos tabeliães; o Código Civil de 1916, a responsabilidade civil do estado (fundada no acidente administrativo para uns e princípio do risco integral para outros); e o Decreto n. 24.216 de 9 de maio de 1934 positivava a irresponsabilidade civil do estado.

Certo é que havia uma celeuma legislativa. Em que pese o art. 1.807 do Código Civil de 1916 revogar expressamente as ordenações, alvarás, leis, decretos, resoluções, usos e costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas pelo Código, verifica-se que o Decreto de 1934 é posterior entrada em vigor do Código Civil de 1916.

Por fim, menciona-se que o art. 15 do Código Civil de 1916 manteve-se inalterado até a entrada em vigor do Código Civil de 2002, ou seja, vigorou durante as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e aproximadamente por 15 anos sob a égide da Constituição de 1988.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937

A Carta Política de 1934 buscou inspiração no constitucionalismo pós-guerra de 1914-1918 e nas Constituições representativas do constitucionalismo social do século XX (Constituição do México de 1917, Constituição da Alemanha de 1919 e a Constituição da Espanha de 1931) (HORTA, 1995, p. 58). Em relação à responsabilidade do estado, o constituinte a positivou da seguinte forma:

> Art. 171. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos.
> § 1º Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.
> § 2º Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado.

Vale relembrar que, nesse período, vigia o Código Civil de 1916 e que o dispositivo constitucional novamente colidia com a lei civil, em que pese o silêncio da doutrina acerca da sua recepção pela nova ordem constitucional.

Para Pacheco (1965, p. 93), esse artigo tinha por finalidade conter a evolução do instituto da responsabilidade civil, por intermédio da adoção de uma responsabilidade civil conjunta e solidária do estado e de seus agentes, somente quando houvesse negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo.

A respeito da responsabilidade civil do estado, Castro (1936, p. 531-532) afirma que, desde o Império até a República, a legislação brasileira sempre foi expressa no sentido de responsabilizar os funcionários públicos penalmente. E com fincas nos ensinamentos de Amaro Cavalcanti, afirma que:

> (...) "a lei brasileira colloca sempre ao lado da responsabilidade penal a responsabilidade civil, isto é, a obrigação de satisfazer o damno resultante do delicto" (redação original).

Por essa razão, o § 1º do art. 171 previa um litisconsórcio necessário entre o funcionário público e a Fazenda. Esse dispositivo assegurava à Fazenda o direito de promover a execução em face do funcionário público, quando fosse iniciada a execução da sentença de indenização.

O art. 171 foi o primeiro dispositivo constitucional brasileiro a admitir de forma expressa a responsabilidade civil do estado, o que, sem dúvida, guarda maior coerência com o Código Civil de 1916 do que a Constituição anterior. No entanto, parece que a responsabilidade positivada no Código Civil é objetiva, enquanto a responsabilidade positivada no texto constitucional estava condicionada ao elemento culpa (subjetiva).

Nesse norte, Fachin (2002, p. 101-103) leciona que a Constituição de 1934 consagrou valores democráticos, a justiça social; preservou o elemento culpa como requisito para a responsabilização do estado; e avançou em relação aos textos constitucionais anteriores nos seguintes aspectos: a) responsabilidade solidária entre Fazenda Pública e funcionário; b) litisconsórcio passivo; c) direito de regresso.

Ocorre que se manteve a incompatibilidade entre o texto constitucional e o Código Civil de 1916, embora não se tenha encontrado nenhum questionamento acerca da não recepção do art. 158[2] do Código Civil, na doutrina e jurisprudência.

Por sua vez, a Constituição de 1937 manteve no art. 1582 a redação do art. 171 da Constituição anterior; todavia suprimiu o direito de regresso, o qual era previsto no § 2º do art. 171.

Com a supressão do direito de regresso cabia ao funcionário público repor de uma só vez a importância da condenação. Em algumas situações, o juiz poderia ordenar descontos no vencimento ou remuneração, desde que não excedessem a quinta parte (CASTRO, 1941, p. 469). Em que pese essa alteração, foi mantido o elemento culpa como fundamento da responsabilidade civil do estado (FACHIN, 2002, p. 103-104).

Para Massagão (1960, p. 322), as Constituições de 1934 e 1937 estabeleceram a responsabilidade civil solidária do funcionário com a Fazenda, devendo haver um litisconsórcio passivo necessário. Todavia, com essa opção, a Fazenda era responsável perante o credor pela integralidade do débito, mas só poderia exigir do funcionário causador do dano a sua cota-parte em razão dos princípios norteadores da responsabilidade passiva.

Por fim, vale lembrar que o art. 15 do Código Civil de 1916 estava vigente e que não foi encontrado nenhum questionamento acerca da sua recepção pelas Constituições de 1934 e 1937 na doutrina.

4. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

O desenvolvimento das atividades da administração, por vezes, causa prejuízos aos administrados, o que fez surgir à responsabilidade civil do estado, a qual vem evoluindo ao longo da história. A tese da irresponsabilidade civil era corolário dos estados absolutistas, embora tenha prevalecido em alguns países sob o argumento de que a responsabilização civil dependeria do elemento dolo ou culpa, o que seria incompatível com o Estado de Direito.

A irresponsabilidade civil do estado era fundamentada na máxima the *king can do no wrong*, que predominou no direito anglo-saxão, e que excluía a responsabilidade da Coroa por delitos e quase delitos cometidos por seus funcionários. Nos Estados Unidos, o Federal *Tort Claims Act*, de 1946, admitiu a possibilidade de ações de

[2] Art.158. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

indenização com fundamento no dano causado pelo serviço público. Na Inglaterra, a irresponsabilidade era fundamentada na necessidade de uma lei para o pagamento de indenização. Todavia, com o *Crown Proceeding Act*, de 1947, se passou a admitir a responsabilização da Coroa, exceto quando a lei expressamente excluía a responsabilidade (MASSAGÃO, 1960, p. 315-317).

Mário Massagão compôs, juntamente com Arthur Bernardes, o senador Ivo de Aquino e o deputado Eduardo Duvivier, a subcomissão incumbida da elaboração do anteprojeto da Constituição de 1946. No âmbito desta, apresentou a seguinte sugestão de redação do art. 6º (MASSAGÃO, 1960, p. 322).

> Art. 6º As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade causarem a terceiros.
> Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Após a aprovação unânime do dispositivo, Aliomar Baleeiro propôs a seguinte emenda aditiva: "Na ação proposta contra a Fazenda Pública, fundada em lesão praticada pelo funcionário, êste será sempre citado como litisconsorte" (redação original)

Em relação à emenda aditiva, Mario Massagão registrou que o texto objeto da emenda constava nas Cartas de 1934 e 1937, mas que a emenda era incompatível com o texto do art. 194. Argumentou que, para que haja a ação de regresso, é desnecessário que o funcionário seja litisconsorte na ação de responsabilidade, portanto seria desnecessária e incompatível com a redação do art.194 a emenda aditiva. A subcomissão, ao analisar a proposta, concluiu que a condenação do funcionário na condição de litisconsorte seria desfavorável à Fazenda porque, na responsabilidade solidária, somente obrigava o devedor a pagar a sua cota-parte. Suscitou ainda que a responsabilidade civil do estado independe de culpa por ser baseada no princípio do risco, enquanto a responsabilidade do funcionário depende da existência dos elementos de culpa. Após analisar os argumentos suscitados, Aliomar Baleeiro retirou a proposta de emenda aditiva (DUARTE, 1947, p. 353-354).

Reconstruído o trâmite do artigo em análise, verificou- se que foi mantido intacto o dispositivo referente à responsabilidade civil do estado elaborado pela comissão que elaborou o anteprojeto da Constituição. A Constituição de 1946 foi promulgada em 18 de setembro daquele ano, manteve a forma de república federativa e disciplinou a responsabilidade do estado no art. 194, da seguinte forma:

> Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade causarem a terceiros.
> Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

A expressão “funcionário” era utilizada em sentido amplo, de forma que abrangia todos os investidos em nome do estado, o que afastou as dúvidas que surgiram com a adoção da expressão "representantes" usada pelo art. 15 do Código Civil de 1916 (MASSAGÃO, 1960, p. 323).

A doutrina se dividiu em relação a qual teoria o art. 194, caput, teria adotado. Para Cavalcanti (1949, p. 104), independentemente da teoria da responsabilidade civil do estado adotada, o mais importante é que a responsabilidade civil do estado se tornasse efetiva sempre que a atuação estatal causasse dano. Os principais defensores da teoria do risco, à época, eram Pedro Lessa, Filadelpho Azevedo, Francisco Campos e Castro Nunes.

Para Spindola (1952, p. 210), o dispositivo em questão baniu o dogma da irresponsabilidade civil do estado definitivamente da "dogmática e do direito positivo". O artigo em questão trata apenas da responsabilidade civil do estado visto que a criminal é exclusiva do autor do delito, o que encontraria respaldo no art.1.525 do Código Civil de 1916: "Art. 1.525. A responsabilidade civil é independente da criminal; não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando essas questões se acharem decididas no crime". Destaca ainda que a responsabilidade civil do estado pelos atos de seus funcionários necessitaria do vínculo entre o dano e o ato praticado no exercício da função.

Para Massagão (1960, p.323), o caput teria adotado a teoria do risco integral, ou seja, bastava a ocorrência de dano ligada pelo nexo causal à ação ou omissão de funcionário público nessa qualidade. No mesmo sentido, aponta Mendes Júnior (1961, p. 315), ao afirmar que o art. 194 da Constituição de 1946 aderiu à teoria da responsabilidade sem culpa, ou teoria do risco. Assim, a administração responderia mesmo se não houvesse culpa; mas o funcionário, somente se houvesse culpa.

A esse respeito, dizia Onofre Mendes Júnior (1961, p. 314-315) que, se o objetivo do estado é o bem comum, não caberia a um indivíduo se sacrificar em prol da coletividade, o que autorizaria a reparação civil, por ser esta um problema de justiça social. Não é admissível que se cause dano a um indivíduo e se exija que este o suporte sozinho, enquanto o benefício é partilhado pela coletividade. Em se repetindo isso várias vezes, o fenômeno alcançará diversos patrimônios privados, o que se reverterá

em prejuízo para a própria coletividade com a redução da iniciativa privada, que contribui para o desenvolvimento e fortalecimento coletivo. Portanto é equivocado pensar no progresso coletivo causando ruína ao particular. No regime democrático, os direitos individuais e as liberdades públicas são constitucionalmente protegidas. Portanto, a responsabilidade civil do estado deve ser interpretada à luz dos princípios do direito social, das teorias solidaristas (pregam a defesa do fraco contra o abuso do forte) e da justiça comutativa (divisão do ônus).

Já para arcar com os encargos das indenizações, Mendes Júnior (1961, p. 315) propunha a instituição de um seguro com a finalidade de indenizar os prejudicados pelo estado, o que foi inspirado no sistema adotado em relação aos acidentários do trabalho.

Em relação às concessões, o mesmo se aplica porque o serviço público prestado de forma indireta preserva esse caráter, embora a responsabilidade civil recaísse sobre o concessionário, que assume os riscos da exploração. No tocante à responsabilidade civil dos funcionários, a Constituição optou pela responsabilidade civil fundada na culpa por ser individual, ou seja, se culpa não ocorrer, a Fazenda carecerá de ação regressiva (MASSAGÃO, 1960, p. 323).

Em uma visão aprofundada, Pontes de Miranda (1953, p. 264) ensina que o dever civil de indenizar do estado resulta de ato próprio porque os atos dos funcionários são atos do próprio estado. Sendo que a Carta consolidou a responsabilidade civil objetiva do estado, enquanto para a ação de regresso, essa responsabilidade civil estava condicionada à comprovação do elemento culpa.

Em que pese os ensinamentos dos insignes autores, parece que Fachin (2002, p. 104-105) conseguiu de forma sucinta resolver a questão, ao afirmar que o texto constitucional manteve a responsabilidade civil do estado, todavia, sob novas balizas a saber: a) responsabilidade civil objetiva (independe do elemento culpa); b) o funcionário deixou de ser solidariamente responsável; c) restabeleceu-se o direito de regresso (FACHIN, 2002, p. 104-105).

Vale mencionar que no caput do referido artigo, não há nenhuma ligação da responsabilidade civil do estado à comprovação da existência do elemento culpa de seus funcionários. No entanto, o parágrafo único do artigo em comento afirma a possibilidade da ação de regresso, quando os funcionários agirem com culpa. Isso significa que a responsabilidade civil do estado é objetiva, mas a responsabilidade civil do funcionário é subjetiva.

Assim, em que pese o posicionamento de ilustres juristas, tem-se que, com a promulgação da Constituição de 1946, o art. 194 trouxe consigo a teoria da

responsabilidade civil objetiva do estado, orientada pelo risco criado ou risco administrativo. Deve ser mencionado que pela primeira vez houve a correta sistematização entre o dispositivo constitucional e o art. 15 do Código Civil de 1916.

5. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 01 de 1969

Com a ruptura constitucional havida em 31 de março de 1964, emergiu a necessidade de uma nova ordem constitucional e, nesse contexto, surgiu a Constituição de 1967. Em que pese a grande mudança na condução do estado, poucas foram as alterações no âmbito da responsabilidade civil do estado, tanto que o art. 105, reproduziu os dizeres do art. 194 da Carta Magna revogada, porém acrescentou ao parágrafo único o "dolo".

> Art. 105. As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.
> Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

Para Ferreira Filho (1977, p. 184), foi mantida a responsabilidade civil objetiva do estado pelos danos decorrentes de sua atuação consagrada na Carta Política anterior. Feitas essas considerações, conclui que a vítima somente cabia comprovar que o dano decorreu de uma atividade pública, sem a necessidade de comprovação da culpa ou dolo. Segundo o autor, tal opção do constituinte decorre da justiça social como forma de partilhar igualmente os encargos sociais. Afirma, ainda, que se fosse exigida a comprovação de dolo ou culpa para reparação, a vítima estaria suportando mais do que a sua parte como integrante da comunidade. Ao final, assevera que funcionário público abrange todos que exercem função pública. Já na ação de regresso, é necessária a demonstração do dolo ou da culpa.

Em que pese a Carta Política de 1967 ter dado sustentação a um regime autoritário, não se furtou a consagrar de forma expressa a responsabilidade civil do estado e a possibilidade de regresso. Em outras palavras, manteve a responsabilidade civil objetiva do estado e acrescentou, entre as possibilidades da ação de regresso, o dolo do funcionário público (FACHIN, 2002, p. 105).

Essas bases da responsabilidade civil do estado foram mantidas, inclusive com a Emenda Constitucional n. 01 de 1969, cujo art. 107 é a repetição do artigo 105 da Constituição de 1967.

> Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.
> Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

Em relação à responsabilidade civil do estado, Caio Tácito (1975, p. 44) adverte acerca da inexistência de uniformidade na jurisprudência e entre os doutrinadores, mas aponta que a teoria objetiva ganhava terreno sensivelmente.

O art. 107 tem por finalidade a defesa do administrado, "oferecendo-lhe um patrimônio solvente e a possibilidade da responsabilização civil objetiva em muitos casos. Já a ação regressiva prescinde da comprovação culpa ou dolo" (BANDEIRA DE MELLO, 1981, p. 269).

Para a doutrina, a expressão "funcionários" não abrangia o parlamentar por este não se enquadrar tecnicamente no referido conceito. De igual forma, não se poderia estender a responsabilidade civil descrita no caput aos atos legislativos por serem estes abstratos, o que impossibilitaria a violação de direitos subjetivos. A modificação ou supressão normativa seria legítima porque decorre do exercício soberano do legislador. Nesse momento, apenas admite-se a indenização de modo excepcional em relação a ato materialmente administrativo, "mascarado" de ato legislativo, por não conter as características de uma lei (MOREIRA NETO, 1976, p. 479).

Em relação ao ajuizamento da ação, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 481-482) sustentava a possibilidade de proposição da ação de indenização em face do estado, do agente público ou ambos em litisconsórcio, desde que se observe que a responsabilidade do estado é objetiva, enquanto a do agente é subjetiva.

CONCLUSÃO

Com a análise histórica, verificou-se que, no período compreendido entre a vigência da Constituição Imperial de 1824 e a promulgação da Constituição de 1946, a responsabilidade do estado era marcada pela divergência dos ditames constitucionais e a lei. Na Constituição Imperial, apesar da previsão constitucional da irresponsabilidade civil do estado e da responsabilidade, alguns decretos previam a possibilidade da responsabilização subsidiária do estado. Esse descompasso entre o texto constitucional e os decretos levou a doutrina a se posicionar determinando que o estado era civilmente irresponsabilizável, salvo nas hipóteses previstas em lei. Apesar do texto constitucional positivar que os empregados públicos eram estritamente responsáveis por abusos ou omissões no desempenho de suas funções e pela responsabilização de seus

"subalternos".

Com o advento da primeira Constituição republicana em 1891, em que pese a carga teórica trazida pelos ideais republicanos, houve poucas mudanças em relação à responsabilidade civil do estado. Novamente o que houve foi a manutenção da previsão da responsabilidade civil dos funcionários públicos no texto constitucional e a adoção da responsabilidade subsidiária pela lei ao arrepio da Carta Magna. A responsabilidade dos funcionários públicos prescindia da comprovação do elemento culpa, além da ação ser proposta em face do funcionário público.

A evolução trazida pela primeira Carta republicana se restringia à alteração das nomenclaturas de "empregado público" para "funcionário público" e de "função" para cargo. Já no âmbito infraconstitucional, com a entrada em vigor do Código Civil de 1916, a doutrina adotou a responsabilidade objetiva do estado orientada pelo risco administrativo, apesar de o texto constitucional sequer prever a responsabilidade civil do estado. Diante da divergência entre os ditames da lei civil e da Carta Política, a jurisprudência aplicava a lei civil em detrimento da Lei Magna.

Com o advento das Constituições de 1934 e 1937, a responsabilidade do estado passou a ser solidária ao funcionário público, havendo, assim, um litisconsórcio e assegurado o direito da Fazenda de cobrar a cota-parte do funcionário público. Vale observar que o avanço realizado no texto constitucional está aquém das balizas da lei civil e a jurisprudência continuou a aplicar a responsabilidade civil prevista no Código Civil. A única alteração entre as Cartas de 1934 e 1937 foi a supressão do direito de regresso da Fazenda; com o advento da Carta de 1937, o funcionário público deveria arcar com a sua cota-parte no momento da execução.

Somente com a promulgação da Constituição de 1946, houve a congruência das teorias da responsabilidade civil do estado no texto constitucional e na lei civil, sendo consagrada a responsabilidade objetiva.

Em que pese a ruptura institucional que ocorreu em 1964, a Constituição de 1967 e a emenda constitucional n. 1 de 1969 pouco tocaram o tema da responsabilidade civil do estado, e a jurisprudência continuou a aplicar o entendimento já consolidado. A Constituição de 1988 manteve a responsabilidade civil do estado nos moldes do Código Civil de 1916 então vigente, sendo que o dispositivo do Código Civil de 2002 também se encontra alinhado com as balizas constitucionais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade civil do estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. **Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 59, p. 5-48, nov. 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais do direito administrativo**. Rio de janeiro: Forense, 1969. v. 2.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio**. Elementos de direito administrativo**. São Paulo: RT, 1981

BEVILAQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil:** comentado. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

BRASIL. Código Civil. Lei n. 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Politica do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao 24.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constit uicao/ constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituica o/ constituicao34.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/const ituicao37.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/con stituicao46htm>.Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1 988/emc0-69.htm>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Decretos de 8 de janeiro de 1835. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-8-11835.htm#:~: text=DIM%2D8%2D1%2D1835&text=DECRETO%20DE%208%20DE%20JÁNEIRO ,Depositos%20e%20sob%20sua%20responsabilidade. Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Decretos de 22 de janeiro de 1847, em que estavam positivadas a responsabilidade do Tesouro Público por extravio decorrente de culpa ou fraude do funcionário. Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 1930 de 26 de abril de 1857. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM1930.htm#:~:text=DE CRETO%20N%C2%BA%201.930%2C%20DE%2026,26%20de%20Junho%20de%20 1852. Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 451 B de 31 de maio de 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D451-B.htm . Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 221, de 20 de novembro de 1894. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/l0221-1894.htm . Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 1939 de 28 de agosto de 1908. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1939-28-agosto -1908-581738-publicacaooriginal-104492-pl.html. Acesso: 8 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 24.216 de 9 de maio de 1934. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24216-9-maio-1934-515151-publicacaooriginal-1-pe.html . Acesso: 8 ago. 2017.

CAVALCANTI Themistocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1949. v. IV.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

CASTRO. João Augusto de Araujo. **A nova constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria e editora Freitas Bastos, 1936.

CAVALCANTI Themistocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1949. v. IV.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas. 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. A responsabilidade do estado por ato legislativo. **Revista de direito administrativo**, 1983. Disponível em: <http://bibliotecadi gital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43882/42779>. Acesso em: 17 ago. 2017.

DUARTE, José. **A Constituição brasileira de 1946**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 3. 1947.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1977.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey. 1995.

MASSAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Max Limonad, 1960. t. II.

MENDES JÚNIOR, Onofre. **Direito administrativo**. Belo Horizonte: Bernardo Álvares, 1961. v. I.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1976.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1953.v.V.

PACHECO, Cláudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Edigraf, 1965. v. XIII.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense. 1971. v.1.

SPINDOLA, Eduardo. **A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952. v. 3.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Leya, 2011.