

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO LÍCITO

Vivian Carla da Costa

Acadêmica de Direito do Centro Universitário Unicuritiba/PR.

RESUMO: O presente artigo busca explorar a possibilidade de responsabilidade do Estado por danos causados ao cidadão em razão de condutas que não contrariam a lei, o que estaria em desarmonia com a teoria geral da responsabilidade civil. Essa excepcionalidade encontra fundamento no princípio da primazia do interesse público sobre o privado, em que o agente público, no singelo intuito de atender à coletividade, acaba por lesionar direito de particular. Entretanto, essa atípica modalidade de responsabilidade não é pacífica no direito brasileiro, haja vista que não são todos os danos que ensejam reparação: há critérios e parâmetros que vêm sendo estabelecidos pela doutrina.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil – Responsabilidade Civil do Estado – Ato Lícito – Dano – Dever de Indenizar.

SUMÁRIO: 1. Responsabilidade Civil e seus Pressupostos; 2. A Responsabilidade Civil do Estado; 3. A Responsabilidade Civil do Estado por Ato Lícito; 4. À Guisa de Síntese; 5. Referências Bibliográficas.

1. A Responsabilidade Civil e seus Pressupostos

A responsabilidade civil é um dos institutos mais dinâmicos do Direito Civil brasileiro, haja vista que, à medida da evolução das concepções sociais, formam-se novas correntes doutrinárias e posicionamentos jurisprudenciais. Por ora, a teoria da responsabilidade *subjéctiva* é a que impera no ordenamento jurídico, sendo imprescindível, para essa vertente, a análise do elemento volitivo para a configuração do dever de indenizar.

Nesta linha, a da teoria da responsabilidade civil subjéctiva, exige-se a presença dos requisitos (i) ato ilícito; (ii) nexo de causalidade; (iii) dano; e (iv) culpa. Em pormenores, a sistemática da caracterização de tal modalidade de responsabilidade é a ocorrência de um ato ilícito negligente, imprudente ou imperito - características do elemento culpa - que viola direito de terceiro, seja de natureza patrimonial ou moral, ocasionando-lhe um dano que exige reparação. Trata-se de definição muito bem descrita no artigo 186¹ combinado com o artigo artigo 927, *caput*², do Código Civil.

Percebe-se, então, a função reparadora da responsabilidade civil, em que se pretende ressarcir integralmente os prejuízos suportados ou, em casos de abalo na esfera moral do indivíduo, perscrutar a maior aproximação possível do *status quo ante*. Sinteticamente, nas palavras do civilista das Arcadas,

¹ Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

² Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

VENOSA, “[o]s princípios da responsabilidade civil buscam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado”³.

Contudo, o modo subjetivo, ainda que seja a regra geral do ordenamento jurídico, não é a única espécie de responsabilidade civil. Há a previsão da responsabilidade civil *objetiva* no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil⁴, tal qual dispensa a análise do elemento volitivo na prática da conduta ilícita, bastando a comprovação de dano e denexo de causalidade. A sua existência se fundamenta na intenção de resguardar relações entre díspares em termos de vulnerabilidade e hipossuficiência. Inobstante, como já aludido, trata-se de excepcionalidade, haja vista que reduz o direito constitucional à ampla defesa do causador do dano. Assim, é certo que só “[h]averá responsabilidade civil objetiva quando a lei assim o determinar (v.g. CC 933) ou quando a atividade habitual do agente, por sua natureza, implicar risco ao direito de outrem”⁵.

E é nessa modalidade, a objetiva, que se enquadra a *responsabilidade do Estado* que, por ostentar prerrogativas que lhe conferem caráter de supremacia, prescinde de culpa para o ensejo da reparação de danos causados a particulares oriundos de prática de condutas ilícitas pelos seus agentes. Não suficiente, ainda em razão da “[...] natureza instrumental do aparato estatal”⁶, o Estado também pode ser responsabilizado pelos prejuízos sofridos por particulares em decorrência de condutas lícitas – circunstância que evidencia exceção da exceção. E é diante dessa peculiaridade que se debruça o presente trabalho.

2. A Responsabilidade Civil do Estado

Atualmente, como já adiantado, a responsabilidade civil do Estado⁷, atualmente, possui natureza objetiva, tal qual dispensa a análise do elemento volitivo para a sua configuração. Trata-se de disposição constitucional, conforme narrativa do artigo 37, § 6º⁸, reiterada pelo Código Civil de 2002,

³ Sílvio de Salvo Venosa, **Direito civil: responsabilidade civil**, p. 1.

⁴ “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

⁵ Nelson Nery Junior; Rosa Maria de Andrade Nery, **Código civil comentado**, p. 1190.

⁶ Marçal Justen Filho, **Curso de direito administrativo**, p. 1382.

⁷ “Trate-se de dano resultante de comportamentos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **Direito administrativo**, p. 815.

“A responsabilidade civil do Estado consiste no dever de compensar os danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado”.

Marçal Justen Filho, **Curso de direito administrativo**, p. 1730.

⁸ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 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.

em seu artigo. 43⁹. Consagrou-se, assim, a *Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado*¹⁰, conforme razões muito bem expostas pelo civilista STOCO:

“É que os administrados não têm como se evadir ou conjurar os perigos de danos por ação do Estado, ao contrário do que ocorre nas relações privadas, na medida em que é ele quem dita os termos de sua presença no seio da comunidade, estabelecendo os termos e condições de seu relacionamento com os membros do corpo social. E essa intervenção do Estado vem se acentuando cada vez mais, exigindo que se permita à sociedade obter garantias mínimas de convivência com essa realidade”¹¹.

No entanto, muito embora o tema seja objeto de dispositivo constitucional e infraconstitucional, engana-se quem pensa que prescinde de controvérsias. A sua aplicabilidade e eficácia nos casos concretos ainda são muito discutidas doutrinariamente, haja vista que atribuir ao Estado a responsabilidade pelos atos praticados pelos seus agentes é entendimento ainda muito recente – tanto no Brasil, quanto em outros países. Há, inclusive, inúmeras teorias e classificações que expõem posicionamentos diversos.

E, para fins didáticos, adota-se aqui a classificação da jurista DI PIETRO¹², construída a partir de uma perspectiva de evolução histórica: (i) teoria da irresponsabilidade; (ii) teorias civilistas, que se subdividem em (ii.i) teoria de atos de império e gestão e (ii.ii) responsabilidade civil subjetiva e, por fim, (iii) as teorias publicistas, que se fragmentam em (iii.i) teoria da culpa administrativa (ou culpa do serviço público) e (iii.ii) teoria da responsabilidade objetiva (teoria do risco integral ou administrativo).

Apenas a título de zelo, irá tecer-se algumas considerações acerca dos principais aspectos das mencionadas teorias, haja vista que a análise do desenvolvimento histórico da responsabilidade civil estatal, ainda que modesta, auxilia a compreensão do porquê e dos consequentes efeitos do modelo adotado no direito brasileiro. Vamos a elas então!

O primeiro entendimento quanto à responsabilidade do Estado era justamente a sua ausência. De grande receptividade nos países em que se consolidou regimes monárquicos-absolutistas, a *Teoria da Irresponsabilidade* tinha como escopo elementar o princípio “*the king can do not wrong*”, em que, rigorosamente, o Rei, como ser supremo, não podia errar. Sob a égide de tal teoria, o Estado, mesmo como agente violador de direito alheio, jamais seria responsabilizado, pois gozava de “[...] prerrogativa de ampla irrestrita imunidade”¹³.

⁹ As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

¹⁰ “Na atualidade predomina a responsabilidade objetiva, que se caracteriza fundamentalmente pela dispensa de culpa na caracterização da obrigatoriedade de o Estado ressarcir a vítima de danos. A esta caberia apenas, além da prova dos prejuízos sofridos, a demonstração do nexo de causalidade”. Paulo Nader, **Curso de direito civil, volume 7: responsabilidade civil**, p. 322-323.

¹¹ Rui Stoco, **Tratado de responsabilidade civil**, p. 1336.

¹² Maria Sylvania Zanella Di Pietro, **Direito administrativo**, p. 816.

¹³ Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 203.

A transição para um efetivo Estado Liberal de Direito implicou intensas mudanças em seus âmbitos político, econômico e, também, por óbvio, jurídico. Já nesse cenário, a teoria da irresponsabilidade se tornou obsoleta, na medida em que se passou a exigir, ainda que timidamente, uma responsabilização do Estado, o que ensejou a conjectura das *Teorias Civilistas*.

Inicialmente predominou a *Teoria dos Atos de Império e Atos de Gestão*, em que o elemento culpa só era avaliado se a conduta praticada pelo funcionário público fosse considerada – e comprovada – como mero ato de gestão (*iure gestionis*), ou seja, praticada em similitude como particular. Em contrapartida, se a conduta fosse qualificada como ato de império (*iure imperii*), não havia de se falar em responsabilidade do Estado, haja vista que praticada sob a égide da soberania. Por óbvio, tal distinção não surtiu qualquer efeito prático, de modo que o Estado permanecia isento de qualquer responsabilidade. Ou, nas palavras MONTEIRO, já que, “[...] realizando um ou outro, o Estado é sempre Estado”¹⁴.

A ineficácia prática desse modelo concedeu espaço à ascensão da *Teoria da Responsabilidade Subjetiva*, em que, finalmente, o elemento culpa ganhou principal relevância, ainda no Código Civil de 1916¹⁵. O ordenamento brasileiro, especificamente, inovou ao promover a responsabilização da pessoa jurídica de direito público pelos atos praticados pelos seus representantes, ressalvado o direito de regresso da entidade estatal. Contudo, essa teoria não vingou, posto que se mostrou igualmente ineficaz quanto ao âmbito da justiça. Afinal, “[...] impunha aos cidadãos lesados um encargo muito penoso, consubstanciado na obrigação de comprovar o dano e o comportamento culposo do agente estatal”¹⁶.

De mais a mais, ainda seguindo uma evolução histórico-política, progrediu-se para um Estado Democrático de Direito, período em que se consolidaram as *Teorias Publicistas*, nas quais o risco assumido se tornou o definidor da responsabilização do Estado. Assim, deu-se nas teorias da *Culpa Administrativa* (ou culpa do serviço público) e da *Responsabilidade Objetiva*. Essa última, da responsabilidade objetiva, subdivide-se em *Teoria do Risco Integral* e *Teoria do Risco Administrativo*, brilhantemente diferenciadas pelo jurista BACELLAR FILHO:

“[...] a evolução constitucional e doutrinária culminou por desenvolver a teoria do risco, que acolhe duas espécies: risco integral e risco administrativo. Ambas adotam o princípio da responsabilização objetiva. A primeira consagra a responsabilização objetiva de modo integral, isto é, sem qualquer abrandamento e sem acolher qualquer tipo de excludente. A segunda, mais consentânea com a razoabilidade, é submissa à objetividade na responsabilização, mas admite algumas excludentes (culpa da vítima, força maior, caso fortuito)”¹⁷.

¹⁴ Washington de Barros Monteiro, **Curso de direito civil: parte geral**, p. 105.

¹⁵ 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.

¹⁶ Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 208.

¹⁷ Romeu Felipe Bacellar Filho, **Direito administrativo e o novo código civil**, p. 217.

Porém, cabe a ressalva que a teoria do risco integral raramente encontra aplicabilidade na prática¹⁸, haja vista que não prevê quaisquer excludentes de responsabilidade. Em razão dessa natureza extremista da teoria do risco integral, a teoria que prevalece, hodiernamente, é do risco administrativo (ou mitigado) que admite situações atenuantes ou até mesmo excludentes da responsabilidade estatal, tais como culpa da vítima ou caso fortuito e/ou força maior.

Ao passo dessa linha histórica didaticamente construída, sabe-se que vigora no ordenamento jurídico brasileiro a teoria da responsabilidade civil subjetiva, sendo regra, e, no que tange ao Estado, a sua responsabilidade é objetiva. Entretanto, apenas a título elucidativo, cumpre trazer ao leitor qual será o previsível próximo passo no campo da responsabilidade civil e que quiçá poderá se estender à responsabilidade do Estado. Como já exposto no início do presente artigo, o instituto da responsabilidade civil é dinâmico, de modo que, atualmente, caminha para uma nova vertente, denominada pela doutrina como *Teoria da Responsabilidade Pressuposta*. A despeito de ainda se tratar de discussão embrionária, essa nova modalidade centraliza o dano como fator determinante para a configuração do dever de indenizar ao elevar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana ao primado do ordenamento jurídico:

“É preciso visualizar novos horizontes para a responsabilidade civil, muito além da discussão de culpa (responsabilidade subjetiva) ou da existência de riscos (responsabilidade objetiva). Nesse contexto, deve-se pensar, antes de qualquer coisa e em primeiro lugar, em indenizar as vítimas, para depois verificar, em um segundo plano, quem foi o culpado ou quem assumiu os riscos de sua atividade”¹⁹.

Pois bem. Diante de todo o apanhado histórico, é possível, agora, adentrar na modalidade escolhida pelo ordenamento jurídico. Como já dito, a regra é a responsabilidade civil subjetiva, contudo, quando se trata de Estado, a responsabilidade é objetiva, que se justifica a partir das diretrizes orientadoras da Carta Magna de 1988, em que se resguarda o direito à igualdade entre os indivíduos e entes – o que não significa necessariamente o mesmo grau de similitude, em virtude da soberania de um perante os outros – e se prioriza os interesses coletivos e sociais.

A responsabilidade objetiva, portanto, ignora a análise do elemento volitivo para a sua caracterização “[...] em virtude da amplitude de sua atuação diante dos cidadãos, tendo em vista a constatação de que prestação de serviços públicos cria riscos de eventuais prejuízos”²⁰, de modo que a ocorrência do dano em razão de conduta – lícita ou ilícita – que afetou direito alheio e, portanto, evidenciado o nexo causal, são suficientes para nascer o direito à indenização, conforme expõe CAHALI²¹.

¹⁸ “[...] pode-se identificar a adoção da teoria do risco integral na responsabilidade por danos nucleares (art. 21, XXIII, d, da CF, - alínea renumerada pela EC 49/2006) e por danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público (Lei 10.774, de 09.10.2003) Rui Stoco, **Tratado de responsabilidade civil**, p 1336.

¹⁹ Flávio Tartuce, **Direito das obrigações e responsabilidade civil**, p. 486.

²⁰ Flávio Tartuce, **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil**, p. 296.

²¹ “Na realidade, qualquer que seja o fundamento invocado para embasar a responsabilidade objetiva do Estado (risco administrativo, risco integral, risco-proveito), coloca-se como pressuposto primário da

Mas isso ainda não é tudo. Para que surja, efetivamente, o dever de indenizar do Estado, é necessário que a conduta responsável por lesão de direito alheio seja oriunda de exercício de atividade administrativa, ou seja, “[...] não responde [...] o Estado [...] por dano causado por alguém que [...] por ocasião do dano, não estava no desempenho das atribuições do seu cargo, função ou emprego público”²², seja em qualquer nível de atuação: Poder Judiciário, Legislativo ou Executivo.

E, como não bastasse todas as peculiaridades que permeiam o instituto da responsabilidade civil do Estado, a doutrina entende que poderá, também, o Estado ser obrigado a indenizar o indivíduo que possa a ter sofrido prejuízos em razão de eventual conduta do agente público, mesmo que essa seja revestida de licitude.

E esse posicionamento decorre do princípio da primazia do interesse público sobre o interesse privado, posto que o Estado, ao ostentar posição de proeminência, pode atuar, de forma lícita, conforme suas necessidades e ocasionar, ainda que inevitavelmente, lesão à direito alheio. Entretanto, o particular não pode ficar desprovido de assistência. Portanto, mesmo que o intuito seja legítimo e a conduta não seja derivada de ato manifestamente contrário a lei, permanece, em alguns casos, o dever de indenizar, pois, afinal, “[a] busca do bem-estar geral não pode negligenciar a proteção aos interesses individuais, juridicamente assegurados”²³.

3. A Responsabilidade Civil do Estado por Ato Lícito

Superado esse breve introito, cabe, agora, abordar especificamente a responsabilidade civil do Estado em decorrência da prática de ato lícito por agente público no exercício de suas prerrogativas. O que, como narrado brevemente, pode implicar o dever de reparação de danos sofridos por terceiros. Trata-se de instituto muito bem conceituado por JUSTEN FILHO:

“A responsabilidade estatal por ato lícito ocorre quando é imposta ao Estado a obrigação de indenizar efeitos danosos consumados sem que o Estado tenha atuado de modo a infringir a ordem jurídica”²⁴.

A doutrina é esclarecedora ao discorrer sobre esse tema, haja vista que atribui à responsabilidade do Estado caráter peculiar em razão da sua supremacia em face do cidadão, posto que “[...] dispõe de poderes para sacrificar os direitos patrimoniais privados, total ou parcialmente, quando isso se tornar necessário à realização dos interesses públicos e sociais, tal como definidos em lei”²⁵. Em contrapartida a essa prevalência do Estado, há a possibilidade de incidência do dever de indenizar o particular em razão de conduta praticada pelo agente público, mesmo que, não efetivamente, revestida de ilicitude, mas sim considerada, segundo entendimento doutrinário, antijurídica:

determinação daquela responsabilidade a existência de um nexo de causalidade entre a atuação ou omissão do ente público, ou de seus agentes, e o prejuízo reclamado pelo particular”.

Yussef Cahali, **Responsabilidade civil do estado**, p. 44-45.

²² Diógenes Gasparini, **Direito administrativo**, p. 1142.

²³ Elcio Trujillo, **Responsabilidade do estado por ato lícito**, p. 77.

²⁴ Marçal Justen Filho, **Curso de direito administrativo**, p. 1398.

²⁵ Carlos Ari Sundfeld, **Direito administrativo ordenador**, p. 73.

“A par dos pressupostos da responsabilidade civil já revisitados é preciso ainda, para que se evidencie o dever de indenizar, que o ato-fato causador do dano seja antijurídico. Mais do que um ato ou acontecimento ilícito, o ato antijurídico refere-se ao ato que ofende direitos alheios, independentemente de ser ato culposo ou não, lícito ou ilícito”²⁶.

Nesse aspecto, antes de prosseguir rumo ao cerne da discussão proposta, cabe trazer, sucintamente, a distinção entre o dano ilícito e o dano antijurídico. É cediço que a ilicitude é característica de tudo aquilo que é contrário aos dispositivos legais. Em contrapartida, o dano antijurídico:

“[...] é todo e qualquer dano que motiva uma injusta redução do patrimônio do administrado e que pode resultar tanto de uma atividade ilícita ou lícita desde que em decorrência de anormalidade e especialidade”²⁷.

E essa responsabilização, ainda que não surja a partir de uma prática desarmoniosa à lei, encontra fundamento no basilar princípio constitucional da isonomia, pois tem como amplo escopo a busca da paridade entre os interesses dos cidadãos, na medida de suas individualidades, e os encargos públicos, que devem ser fundamentados no benefício da coletividade. Afinal, é “[...] justo que sejam indenizados a fim de que se opere o equilíbrio entre todos os membros da sociedade”²⁸.

No entanto, cabe a ressalva de que não são todos os prejuízos suportados pelo particular oriundos de condutas regulares dos agentes públicos que ensejam a responsabilidade do Estado, mas tão somente aqueles que geram danos significativos e ultrapassam os meros dissabores cotidianos. Assim,

“A especialidade e a anormalidade decorrentes do ato impositivo de sacrifício servindo como pressuposto do próprio ato lícito dano vem, também, fixar o limite do dano ressarcível ou seja, haverá a indenização apenas quando demonstrados esses dois fatores, não bastando a simples gravidade do prejuízo apontado. Isto porque os pequenos sacrifícios, oneradores de alguns cidadãos, constituem simples encargos sociais, compensados por vantagens de outra ordem proporcionadas pela atuação da máquina estatal”²⁹.

Essa restrição faz-se necessária, haja vista que a responsabilidade do Estado por ato lícito não deve ser um mecanismo favorecedor de enriquecimento sem causa do particular, tampouco de obstaculização das finanças estatais. A sua aplicação no caso concreto deve estar diretamente atrelada à demonstração dos efetivos e severos prejuízos suportados. É o que, já há muito tempo, tem-se dito na doutrina, conforme ensina CANOTILHO:

²⁶ Danielle Annoni, **A teoria do abuso de direito e os novos direitos: uma releitura dos pressupostos da responsabilidade civil**. In: Inácio de Carvalho Neto (coord.). *Novos direitos após seis anos de vigência do código civil*, p. 72.

²⁷ Elcio Trujillo, **Responsabilidade do estado por ato lícito**, p. 122.

²⁸ Elcio Trujillo, **Responsabilidade do estado por ato lícito**, p. 106.

²⁹ Elcio Trujillo, **Responsabilidade do estado por ato lícito**, p. 103.

“[...] se o dano não exceder os encargos normais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento dos serviços públicos, não há lugar ao pagamento da indenização, sob pena de insolúveis problemas financeiros, paralisadores da atividade estadual”³⁰.

A responsabilidade do Estado por ato lícito, portanto, deve ser aplicada com cautela nos casos concretos e jamais deve ser interpretada como se fosse uma sanção à atividade estatal. Deve, sim, ser atribuída em caráter meramente reintegrador, na medida que pretende conceder ao lesado o retorno ao *status quo ante*. A sua função, portanto, sintetiza-se na busca por uma reparação do dano especial e anormal sofrido pelo particular, através de pecúnia³¹.

4. À Guisa de Síntese

Que o Estado, a partir da conduta de seus agentes públicos, possa causar danos a terceiros dispensa maiores delongas. Entretanto, que a natureza de tais condutas possam ser ilícitas, mas também lícitas e, independente de seu caráter, possam ensejar o dever de reparação de decorrentes danos ainda é objeto de grande celeuma doutrinária.

A fim de solucioná-la, a doutrina vem percorrendo longo caminho até se chegar no posicionamento atual do direito brasileiro, tal qual resguarda a possibilidade de responsabilização civil do Estado, independente se a conduta praticada pelo agente público seja provida ou desprovida de licitude, desde que seja praticada no exercício de sua função. Essa modalidade, no entanto, é paradoxal, haja vista que os requisitos fundamentais da responsabilidade é a ocorrência de ato *ilícito*, nexos de causalidade e consequente dano.

Essa curiosa forma de indenização surge diante da supremacia do Estado, tal qual possui o poder de lesar direito alheio - desde que seja em benefício de um bem-estar social maior - em confronto com a hipossuficiência do cidadão, que não pode inibir a atuação estatal, mas, no entanto, se teve seu direito tolhido, também não pode - e não deve - ficar à mercê de indenização.

Inobstante, há a contrapartida que o Estado também não pode ser incumbido a arcar com os custos que culminem no regalo de todos. Como parâmetro, portanto, a doutrina sugere a análise minuciosa do dano suportado: se este foi sofrido por um para o benefício de todos e ostenta características de anormalidade e especialidade, não há outro caminho se não, repará-lo.

5. Bibliografia

³⁰ José Joaquim Gomes Canotilho, **O problema da responsabilização do estado por atos lícitos**, p. 272.

³¹“O que importa na responsabilidade civil é a fixação de um *quantum* para reequilibrar o patrimônio atingido. Não se trata, portanto, de uma punição”.
Sílvio de Salvo Venosa, **Direito civil: parte geral**, p. 576.

ANNONI, Danielle. **A teoria do abuso de direito e os novos direitos: uma releitura dos pressupostos da responsabilidade civil.** In: CARVALHO NETO, Inacio de. (coord). **Novos direitos após seis anos de vigência do código civil de 2002.** Curitiba: Juruá, 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado.** 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos.** Coimbra: Almedina, 1974.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Direito administrativo.** 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 11.ed. São Paulo: RT, 2015.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral.** 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil: volume 7, responsabilidade civil.** 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado.** 11.ed. São Paulo: RT, 2014.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência.** 10.ed. São Paulo: RT, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador.** São Paulo: Malheiros, 1993.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil.** 8.ed. São Paulo: Método, 2013.

TRUJILLO, Elcio. **Responsabilidade do Estado por ato lícito.** São Paulo: LED – Editora de Direito LTDA, 1996.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral.** 15.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Direito civil: responsabilidade civil.** 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016.