

A Responsabilidade do Estado no quadro dos problemas jurídicos resultantes do planejamento¹

1. Tese aprovada por unanimidade pelo III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em Canela (RS), em setembro de 1981.

2. *Principes de la philosophie du droit.*

3. Karl Marx. *Le Manifeste communiste.*

No século passado o Estado tinha poucos admiradores. Hegel, que nele via a superação do indivíduo e, ao mesmo tempo, a realização plena da liberdade humana², constitui uma exceção ilustre a essa regra. O pensamento liberal dominante, em afirmação polêmica contra o autoritarismo ainda recente das monarquias absolutas, cuidava de travar o poder do Estado ou até mesmo destruí-lo. Liberais, que pelos rótulos de hoje talvez fossem chamados de direita, consideravam o Estado um empecilho ao livre desenvolvimento das forças existentes na sociedade, as quais, conduzidas pela "mão invisível" a que se referia Adam Smith, acabariam encontrando naturalmente seu ponto de equilíbrio. Outros liberais, à época chamados de radicais e que em nossos dias são identificados como de esquerda, em suas projeções históricas anunciavam o desaparecimento do Estado. Isso aconteceria logo após o triunfo do proletariado sobre a burguesia, como pretendiam os anarquistas, ou após um período intermediário de ditadura do proletariado³.

A experiência histórica encaminhou-se, contudo, por outros rumos. Apesar dos seus inimigos e da multiplicidade de instrumentos engendrados para limitar o poder estatal (a divisão de poderes, a idéia do Estado de Direito e o princípio da legalidade, o conceito de direito subjetivo público e os elencos de direitos e garantias inscritos nas constituições, bem como o sistema federativo são os exemplos mais eminentes), nunca se verificou tão impressionante crescimento da área de atuação do Estado mesmo nos regimes mais marcadamente democráticos e liberais. A expansão dos serviços públicos, a que o progresso tecnológico deu e continua a dar significativo impulso, tornou o homem moderno extremamente dependente da Administração Pública nos grandes centros urbanos. O Estado so-

4. Ernst Forsthoff, *Sociedade industrial y administración pública*, título da tradução espanhola que reúne os ensaios *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung e Der Staat als Auftraggeber*, Madrid, 1967, p. 51. É certo que ultimamente verificou-se o ressurgimento do pensamento liberal, sendo líderes dessa tendência, por um lado, os componentes da chamada escola de Chicago, com Milton Friedmann à frente e, por outro, Friederich Hayek. Postulam eles, em suma, o retraimento da intervenção estatal na economia, a substancial redução dos programas sociais do Estado, a diminuição dos impostos, tudo fundado na crença otimista de que a livre iniciativa, sem a mão do Estado, ajustará naturalmente as tensões existentes na sociedade, produzindo mais benefícios sociais do que os que são hoje proporcionados pelo poder público. No plano econômico é uma reação às teorias de Keynes, implantadas nos Estados Unidos com o New Deal e, no plano político, uma oposição ao Estado social, em que se transformou o Estado liberal burguês do século XIX (excelente condensação das idéias que informam este movimento encontra-se nas obras de Henri Le Page, *Demain le Capitalisme e Demain le Liberalisme*, Paris, 1978 e 1980, respectivamente).

O altíssimo custo do Estado social tornou os governantes de alguns dos principais países desenvolvidos simpáticos a esse neo-liberalismo. A Inglaterra de Margareth Thatcher, que se confessa admiradora de Hayek, e os Estados Unidos, na gestão Reagan, estão aplicando receitas neo-liberais. Na área social as consequências imediatas geradas por essa política na Inglaterra são conhecidas: desemprego e tumulto. Nos Estados Unidos os efeitos são de difícil avaliação, por tratar-se de uma experiência ainda muito recente. De qualquer maneira, mesmo que o Estado social venha a sofrer, nos próximos tempos, uma revisão crítica e submeter-se a algumas modificações setoriais, parece-me fora de cogitação o retorno a uma linha de pensamento que conduziu ao chamado 'capitalismo sel-

cial, o Estado do bem-estar, o Estado prestador de benefícios ou o Estado-previdência, com o qual se identificam, em maior ou menor proporção, os Estados democráticos modernos, tem nessa dependência uma das principais vertentes da sua força, pois a ninguém interessará a destruição do Estado, tal a desorganização social que fatalmente se estabelecerá⁴.

Nos regimes totalitários, de esquerda ou de direita, é óbvio que a ingerência do Estado na vida das pessoas tem um realce e uma importância ainda consideravelmente maiores. As cláusulas vagas do interesse do povo, da utilidade pública ou da segurança do Estado, indispensáveis, aliás, em qualquer sistema de direito público atual, são ali noções incontrastáveis, diante das quais nada contam dos interesses individuais. Não causa surpresa, portanto, que o planejamento estatal tivesse sido e continue sendo amplamente utilizado nesses regimes. Como instrumento de ação pública o planejamento não é, porém, exclusivo dos regimes totalitários. No passado questionou-se a viabilidade do planejamento em sistemas abertos, de estilo democrático. Cabe notar, todavia, que a função administrativa, por natureza, implica atividade racional, que se destina a obter um máximo de resultados com um mínimo de ônus ou de inconvenientes. Deve ser, por conseguinte uma atividade planejada⁵. Planejamento há, pois, em qualquer regime político de nossos dias. A intensidade do planejamento, seu tipo ou seu grau de imperatividade é que se alterarão, conforme tenham, ou não, de ser respeitados direitos subjetivos públicos.

Fica assim claramente visto que, nos regimes de corte democrático, o primeiro problema jurídico que o planejamento projeta no plano lógico — o da sua admissibilidade em face da *Constituição* — é hoje, senão uma indagação de valor puramente histórico, pelo menos uma questão de simples medida. Efetivamente, não se discute mais que o planejamento seja possível dentro dos regimes democráticos. O que se pode discutir é se determinado plano, sob suspeita de violar direitos e garantias individuais, será ou não conciliável com a *Constituição*.

No caso brasileiro, a *Constituição Federal* alude ao planejamento em diversos preceitos. A ele se refere, entre outros, o art. 8º em três itens: no item V, ao atribuir competência à União para "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional", no item IX, ao dizer que é também da competência da União "estabelecer o plano nacional de viação" e no item XIV, no qual declara competir, igualmente, à União "estabelecer e executar planos nacionais de educação e saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento". O conflito entre planos financeiros e econômicos dos Estados com os planos nacionais ou regionais de desenvolvimento, cujas diretrizes estejam estabelecidas em lei federal, é hipótese de intervenção nos Estados (*Constituição de 1967*, art. 10º, item V, alínea c), o que põe em evidência a energia com que a *Constituição brasileira* defende planejamento econômico, tornando inquestionável sua legitimidade. Outro reflexo do planejamento na área do direito foi a modificação do conceito tradicional de lei. É sabido que no primitivo direito romano a lei era apenas a vinculação que se estabele-

vagem'. Confiar plenamente na livre iniciativa é uma ingenuidade. Basta lembrar que na primeira década deste século, o liberalismo exacerbado expressava-se ainda em decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, que julgou inconstitucional lei que limitava em dez horas a jornada de trabalho das padarias, sob o argumento de que infringia o princípio constitucional que assegura a liberdade de contratar. Na segunda metade do século passado inúmeras decisões de tribunais americanos pronunciaram-se pelo mesmo fundamento, pela inconstitucionalidade de leis fixadoras de salário-mínimo ou disciplinadoras das condições de trabalho das mulheres e crianças (sobre isso, W. Friedmann, *The State and the rule of law in mixed economy*, London, 1971, p. 21 e 32).

5. Wolff-Bachoff, *Verwaltungsrecht*, München, 1974, vol. I, p. 8 e segs.

6. Sobre o antigo conceito de *lex*, por todos, Max Kaser, *Altromisches Jus*, 1949, p. 64 e segs.

7. Franz Wieacker, *Vom Römisches Recht*, 1961, p. 52.

8. Franz Wieacker, *Vom Römisches Recht*, 1961, p. 52.

9. Sobre a evolução do conceito material de lei, Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1954, p. 139 e segs.

10. Jean-Jacques Rousseau, *Contrat social*, Liv. II, c. VI.

11. Paul Laband, *Droit public de l'empire Allemand*, vol. II, p. 342 e segs.

12. Paul Laband, *Droit public de l'empire Allemand*, vol. II, p. 342 e segs.

lecia mediante a palavra. Os vínculos que os particulares constituíam, ao manifestar vontade na regulação de seus interesses privados, chamavam-se *leges privatae*. *Leges publicae*, a sua vez, eram as vinculações instituídas pelo povo reunido em assembleia. O casuismo do pensamento romano, o seu pendor a raciocinar em torno de problemas e situações concretas transparece no fato de que as primeiras *leges publicae* tinham por objeto casos isolados e consistiam, basicamente, na celebração ou homologação de negócios jurídicos, cujos efeitos eram primordialmente de direito privado. Tal a hipótese do *testamentum in calatis comitiis* e da *adrogatio*⁶.

O contato com o pensamento grego, caracteristicamente inclinado à abstração, é que fez penetrar no direito romano a idéia de que a lei deveria ser geral⁷. A isonomia, a necessidade de que os iguais sejam tratados igualmente, os desiguais desigualmente, é uma exigência da justiça, sobre a qual muito pensaram os gregos⁸.

A generalidade da lei, enquanto dado material da sua própria definição, é o modo pelo qual se restringe o arbítrio e se estabelece o primado da razão sobre a pura vontade. O antagonismo entre *ratio* e *voluntas* divide os escolásticos e a ele recorre Hobbes, no *Leviatã*, ao cunhar a fórmula pela qual, nas monarquias absolutas, se reafirma que o monarca é a *legibus solutus: autoritas non veritas facit legem*⁹. O essencial na lei seria o comando, o poder de quem emana, e não a conformidade interna do preceito com a razão.

Ultrapassada essa fase, o conceito de lei que prevalece é o fixado por Rousseau, para quem a lei deveria ser geral num duplo sentido: como manifestação da vontade comum do povo e quanto ao objeto e aos destinatários¹⁰. A esses requisitos prende-se a célebre distinção feita por Laband entre lei em sentido formal e lei em sentido material¹¹. Para que se pudesse falar em lei na última acepção impunha-se que o preceito fosse genérico, abstrato e impessoal, do contrário a lei só seria lei em sentido formal, o que vale dizer que seria ato administrativo com roupagem de lei.

Nesse discripe, assim como no que mais tarde faz Carl Schmitt entre lei e medida (*Gesetz* e *Massnahme*)¹² percebe-se a preocupação de manter, tão nítidas quanto possível as linhas divisórias entre as funções do Estado, de sorte que o Legislativo não se confunda com o Executivo, muito embora funções de um possam ser eventualmente exercidas por órgãos de outro.

A divisão dos poderes ou funções do Estado, com a pureza sonhada por Montesquieu, é, no entanto, meramente ideal, sendo irrealizável no plano prático. O sistema parlamentar de governo, a técnica de delegação legislativa, a outorga de competência à Administração mediante cláusulas gerais consignadas nos textos legislativos, são algumas das instituições político-jurídicas de grande utilização no nosso tempo e que servem para esfumar os traços de separação entre a função legislativa e a administrativa. Ao lado delas existe, ainda, a que consagra os regulamentos autônomos, conferindo por essa via ao Poder Executivo competência para dispor normativamente e com exclusividade, sobre campos de maior ou me-

13. No Brasil não há, em princípio, limite à ação legislativa, sendo o regulamento subordinado à lei. Uma exceção a esse princípio, na linha da tradição jurídica alemã, desde Laband, é a consagrada no art. 81, item V, da *Constituição*, pelo qual se atribui ao Presidente da República competência privativa para "dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal".

14. O conceito de lei-medida (*Massnahmegesetz*) foi criado e especialmente trabalhado por Forsthoft no *Traité de droit administratif*, Bruxelles, 1968, p. 495 e nota 48)

15. Laubadère, *Droit public économique*, 1980, p. 286 e segs.

nor extensão, com o mesmo vigor e eficácia dos atos típicos emanados do Poder Legislativo¹³.

Além de tudo isso, notadamente em matéria de planejamento, passou o Legislativo a editar soluções para problemas concretos, sob a forma de lei. Tão intensa e freqüente tem sido essa prática que a doutrina, ao lado do conceito clássico de lei, aqui já esboçado, elaborou a noção de 'lei-medida' (*Massnahmegesetz*), 'lei-providência' ou 'lei de efeitos concretos'¹⁴. Tais leis seriam, em última análise, uma mistura de lei e ato administrativo, contendo em parte princípios gerais e em parte soluções para situações bem definidas e isoladas.

As leis que aprovam os planos urbanísticos talvez constituam os exemplos mais perfeitos das 'lei-medidas' ou 'leis de efeitos concretos'. Realmente, os planos municipais que disciplinam o uso do solo urbano e o desenvolvimento das cidades, ao estabelecerem regras sobre zoneamento, gabaritos, índices de ocupação, recuos, etc.; têm endereço preciso, incidindo com absoluta exatidão sobre o espaço geográfico e produzindo, desse modo, efeitos diretos sobre os proprietários dos imóveis a que se referem. Se a lei com essas características afeta gravemente a propriedade privada, esvaziando ou diminuindo substancialmente o próprio conteúdo do direito, entende-se que a medida tem caráter expropriatório, gerando para o Estado o dever de indenizar. No planejamento econômico, embora em grau menor, são também freqüentes as 'leis-medidas' ou as 'leis de efeitos concretos'. E do mesmo modo como o plano urbanístico, o plano econômico suscita problemas jurídicos complexos, quer quanto à igualdade, quer quanto ao dever do Estado de indenizar. Com relação à igualdade, muitas vezes é da índole do plano ser discriminatório, em razão dos próprios fins visados (o que ocorre especialmente quando é utilizada a técnica das subvenções)¹⁵. Nenhum, porém, dos problemas jurídicos relacionados com o planejamento oferece maior interesse, a nosso juízo, do que o pertinente à responsabilidade do Estado pela alteração do plano.

Compreende-se que ao Poder Público seja dado, a qualquer momento modificar seus planos. A relação que se estabelece entre o Estado e o particular, em razão da lei que aprovou plano econômico, não é de natureza contratual. Não tem, portanto, o particular, direito subjetivo público a exigir que o Estado mantenha o plano. Assim a eventual alteração que sobrevier não encontrará barreira no princípio constitucional que impede tenha a lei efeito retroativo, pela razão fácil de que inexistente, em tais hipóteses, como se disse, direito adquirido. Conquanto possa sempre o Estado alterar seus planos, há situações, contudo, em que a modificação causa tal prejuízo aos particulares e desmente de forma tão acentuada as promessas firmemente feitas pelo Poder Público que importaria grave lesão à justiça material não reconhecer direito à indenização. Em que casos, porém, isso ocorre e qual seria o fundamento jurídico no qual se assentaria o dever de indenizar do Estado e, correspectivamente, o direito subjetivo público dos prejudicados?

A responsabilidade patrimonial do Estado é disciplinada pelo art. 107 da *Constituição Federal*. Forte corrente doutrinária e juris-

16. Sobre as diferentes correntes, no direito brasileiro, por último Celso Antônio Bandeira de Mello em *Elementos de direito administrativo*, p. 266 e segs.

17. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

18. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

19. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

20. Polêmica famosa no direito francês (resolução proferida em 8 de fevereiro de 1873), origem da verdade comum de hoje: a responsabilidade civil do Estado não se submete aos princípios do Direito Cível clássico (Leib Söbelman, *Enciclopédia do advogado*).

prudencial entende que a responsabilidade que esse preceito consagra é objetiva¹⁶. Assim seria, realmente, se em todos os casos a perquirição da culpa do agente público fosse irrelevante. Há situações, contudo, em que esse exame é inarredável. Frequentemente não basta a afirmação de que o particular lesado agiu com culpa para excluir-se a responsabilidade do Estado, mas é ainda indispensável que se comprove que os agentes do Poder Público procederam sem culpa, pois se houver culpa recíproca ou concorrência de culpa, existirá, também, responsabilidade do Estado, ainda que diminuída.

Em outras hipóteses, no entanto, a responsabilidade do Estado é realmente objetiva, dispensando, portanto, a verificação se o lesado teria ou não agido com culpa. A simples existência de nexo causal ou, mais tecnicamente, de 'causalidade adequada', entre a ação do Poder Público e o dano produzido no particular é suficiente para determinar a responsabilidade do Estado. É o que sucede, por exemplo, quando o normal funcionamento de um serviço público, do qual decorre algum perigo, ou a realização de uma obra pública que, em princípio não seria perigosa, acarreta prejuízo aos particulares. Nesses casos, a responsabilidade funda-se no risco administrativo ou no princípio geral de que o sacrifício do patrimônio ou de direitos individuais em benefício da coletividade dá azo a ressarcimento. No direito francês a responsabilidade objetiva parece ter atingido seu ponto culminante naqueles casos em que os tribunais reconhecem existir dever de indenizar do Estado por prejuízos provocados por lei¹⁷. Trata-se aí, como observa Rivero, de responsabilidade objetiva em estado puro, pois, evidentemente, não se cogita de culpa, nem de risco, decorrendo a responsabilidade, apenas, de aplicação do princípio da igualdade perante os encargos públicos¹⁸. É certo, também, que a jurisprudência francesa tem estabelecido exigências estritas, na hipótese de responsabilidade puramente objetiva¹⁹.

Percebe-se, pois, que a responsabilidade extra-contratual do Estado deriva, hoje em dia, de três situações básicas. Ela decorre, efetivamente, do dano causado: com violação culposa de dever jurídico que não tenha origem em negócio jurídico: por atividade exercida com risco e por atividade lícita do Estado, a qual, apesar de não ser perigosa, produz inconvenientes, desvantagens ou prejuízos a determinados particulares, acima dos padrões normais, tolerados nas relações sociais.

No primeiro caso o fundamento da responsabilidade é a culpa, aliada à infração de dever jurídico; no segundo o risco e no terceiro o princípio da igualdade dos indivíduos perante os encargos públicos. Obviamente, nos dois últimos há responsabilidade objetiva. Na hipótese de responsabilidade derivada da culpa a doutrina francesa distinguiu duas espécies: a culpa imputável a algum agente ou a alguns agentes da administração e a culpa (*faute*) ou falha do serviço, quando o dano relaciona-se com o mau funcionamento de um serviço público e não se pode apontar quais os agentes que teriam procedido culposamente. Não será preciso realçar que a designação de culpa ou falha do serviço só se explica tendo-se presente que, desde o *arrêt Blanco*²⁰ (no qual se discutia, aliás, precisamente um caso de responsabilidade patrimonial do Estado) o conceito dominante no

21. A análise crítica mais ampla é ainda a de J.L. de Corail, *La Crise de la notion de service public*, Paris, 1954.

22. Sobre os *bonge fidei iudicia* e a *exceptio doli* no Direito Romano, Max Kaser, *Das Römische Zivilprozessrecht*, München, 1966, p. 109 e segs e 194 e segs.

23. *Culpa in contrahendo oder Schadensersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfektion gelangten Verträgen*, Ihering Jb, 4(1981), p. 1 e seg.

24. Lehman-Hübner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches*, Berlin, 1966, p. 238.

25. Esser-Schmidt, *Schuldrecht*, 1976, vol. II, p. 95 e segs.

direito francês, apesar das críticas que lhe tem sido feitas, é o de serviço público²¹.

Parece-me, porém, que no nosso sistema de direito administrativo, onde a noção de serviço público não tem a relevância que possui no direito francês, mais adequado seria denominar-se essa espécie de responsabilidade de "responsabilidade por falha da administração pública", o que faria refletir-se na designação a generalidade que o conceito realmente apresenta.

De outro lado, como a responsabilidade por culpa exige, ainda, a violação de um dever jurídico, é de indagar se princípios que, no nosso direito, não se expressam em textos legislativos de forma literal ou explícita e que têm origem no plano ético, como por exemplo, o da boa fé, são, não obstante isso, geradores de deveres jurídicos, cuja inobservância implica, em determinadas circunstâncias, a responsabilidade do Estado.

O princípio da boa fé sempre possui enorme significado no direito privado. No direito romano, característica das *actiones bonae fidei* era a determinação que se continha na fórmula de que o *iudex* apreciasse o comportamento das partes, sua lisura e correção no estabelecimento e no desdobrar da relação jurídica²². A *exceptio doli* de tão larga aplicação no direito comum, era, também, uma decorrência do princípio da boa fé. Na esteira desses antecedentes históricos é que o Código Civil Alemão erigiu o princípio da boa fé em princípio supremo, que informa todo o direito das obrigações, sendo fontes de deveres, quer na fase posterior ao contrato, quer na fase das tratativas. Com relação a este último ponto, a matéria foi pela primeira vez versada por Jhering, ao lançar, em célebre artigo, os fundamentos da *culpa in contrahendo*²³, hipótese que, no direito francês, vem geralmente tratada sob o nome de responsabilidade pré-contratual. O comportamento de uma das partes, na fase das tratativas, induzindo a confiança da outra de que tal procedimento seria adotado, ou omitindo informações de importância capital para que a outra parte possa decidir com relação ao negócio jurídico a ser realizado, ou ainda deixando de mencionar circunstâncias que acabariam forçosamente por produzir a invalidade do contrato, dá ensejo ao dever de indenizar. No caso do contrato nulo fica evidente que a responsabilidade não deflui de negócio jurídico, pois, curialmente, o que é nulo não produz efeitos. Nas hipóteses de *culpa in contrahendo*, ainda que se imponha às partes, na fase pré-contratual, deveres de confiança e lealdade semelhantes aos que derivam do contrato²⁴, a responsabilidade tem sua raiz em ato ilícito e implica, geralmente, o ressarcimento do interesse negativo, cingindo-se a reparação aos gastos feitos pela parte no período das tratativas (despesas com viagens, com projetos, etc.). Mais modernamente alguns autores têm ensaiado dar independência à responsabilidade nos casos da *culpa in contrahendo*, tornando-a uma espécie nova, a meio caminho entre a responsabilidade contratual e a responsabilidade extra-contratual ou por atos ilícitos, e identificável sob o rótulo genérico de responsabilidade por danos decorrentes da confiança (*Vertrauensschadens*)²⁵. Seja como for, o importante é a aceitação, hoje por ninguém posta em dúvida, de que o descumprimento de

26. Clóvis V. do Couto e Silva, *A Obrigação como processo*, 1964, p. 28 e segs.

27. A propósito, escreve Forsthoﬀ: "Esta proteção da confiança e somente ela fundamenta um direito à garantia do plano ou, dito de outro modo, um direito à indenização no caso de uma modiﬁcação que resulte prejudicial. Por conseguinte, o plano, como tal, não origina semelhante proteção da confiança. Esta proteção há de vir justiﬁcada por circunstâncias especiais, que normalmente são promessas e acordos" (*Sobre Medios y Métodos de la Planificación Moderna*, in Joseph Kaiser, *Planificación*, vol. I, Madrid, 1974, p. 101 e segs.).

28. Refere Forsthoﬀ (obra citada na nota anterior, p. 100 e segs.) decisão do Supremo Tribunal Federal Alemão na qual se declara o direito dos lesados a serem indenizados no caso de o Estado reduzir drasticamente direitos aduaneiros de caráter protecionista, em função dos quais os particulares tinham sido levados a realizar grandes investimentos. A jurisprudência francesa é mais extensa, segundo relata Laubadère (obra citada p. 458 e 459). Entre os casos a que alude, estão as decisões do Conselho de Estado, reconhecendo o dever de indenizar, por parte do poder público, por haver o Estado estimulado empresa a desenvolver consideravelmente suas usinas leiteiras, negligenciando, posteriormente a previsão de um plano geral de implantação; por haver prometido contingentes de importação que após não foram entregues ou ter prometido garantias contra a repercussão de baixas que a administração não teve condições de manter. A diferença fundamental entre o direito alemão e o direito francês, neste particular, é que aquele identiﬁca em todas essas situações hipóteses subsumíveis nos danos causados na confiança em todas essas situações hipóteses subsumíveis nos danos causados na confiança, enquanto que o último tende a considerar a responsabilidade do Estado, em tais circunstâncias, dentro dos marcos usuais em que essa responsabilidade é afirmada (Laubadère, obra e páginas citadas).

deveres decorrentes da boa fé pode dar lugar à responsabilidade²⁶.

Sendo o princípio da boa fé princípio geral de direito, é irrecusável que a ele também se submeta o Estado. Já vimos, no entanto, que a supremacia do interesse público sobre os interesses individuais torna admissível que, via de regra, o Estado modifique os rumos de sua política e possa, igualmente, alterar seus planos. A frustração de expectativas é, pois, algo inarredável da atividade estatal. Há situações, contudo, em que o Estado incentiva de forma tão nítida e positiva os indivíduos a um determinado comportamento, mediante promessas concretas de vantagens e benefícios, que a violação dessas promessas implica infringência ao princípio da boa fé, cabendo ao Estado indenizar os danos decorrentes da confiança. Por certo, isso não aconteceu nos planos meramente informativos, nos quais o Poder Público simplesmente coleta dados ou faz prognósticos e projeções, cabendo ao particular assumir os riscos pela adoção de alguns dos caminhos antevistos pelo plano, mas sim naqueles de caráter incitativo, em cuja implantação ou execução o Estado se compromete firmemente a propiciar benefícios de qualquer natureza, inclusive de índole fiscal. Deve-se esclarecer, porém, que a responsabilidade do Estado raramente poderá derivar do plano em si, estando geralmente ligada ao procedimento da Administração Pública na fase da execução do plano, e aos atos concretos que pratica visando a esse fim²⁷.

A responsabilidade do Estado, relacionada com o planejamento, assume singular realce nos casos de 'Administração concertada', quando entre o particular e o Estado há assunção de compromissos recíprocos, depois quebrados pelo Estado.

Decisivo para concluir-se se os atos do Estado geram mera expectativa ou se deram causa a direito subjetivo é saber se as promessas foram realmente firmes, precisas e concretas. Caso as promessas tenham se revestido dessas características, a alteração posterior do plano, ainda que efetuada mediante lei, implica o dever de indenizar os danos decorrentes da confiança, abrangendo, à semelhança do que sucede no direito privado, em princípio, apenas a reparação do interesse negativo e não dos lucros que o particular teria caso fossem mantidas as mesmas condições. Nesse sentido tem sido as soluções dadas pelo direito alemão e pelo direito francês²⁸. Cuidando-se de aplicação de princípio genérico, como é o da boa fé que não comporta incidência imediata, não é possível ultrapassar, como diretriz para sua realização concreta, os limites estabelecidos pelos requisitos ainda muito abstratos de que a responsabilidade do Estado só surge em razão de promessas firmes e feitas de forma clara e precisa pelo Estado, induzindo os particulares a efetivar investimentos e despesas que, após, se converteram em prejuízo, pela alteração do plano.

Na doutrina e na jurisprudência brasileiras tem sido pouco examinado o problema da responsabilidade do Estado nos casos de alteração de plano. cremos, contudo, que essa responsabilidade existe, embora se afirme em função das peculiares das situações concretas, sempre que o Estado causa dano ao violar os deveres decorrentes da boa fé, infringindo o princípio de que ninguém pode

impunemente *venire contra factum proprium*, depois de haver estimulado, com promessas firmes de vantagens, um determinado comportamento.

Em conclusão:

Entre os problemas jurídicos relacionados com o planeamento poucos suscitam hoje maior interesse do que aqueles que dizem com a responsabilidade do Estado pela alteração dos planos. Há essa responsabilidade sempre que o Estado, na implantação do plano ou no seu processo de execução acena, mediante promessas firmes, com benefícios e vantagens, induzindo os particulares a um determinado comportamento e ocasionando dano a eles, pela ulterior modificação do plano, mesmo quando realizada mediante lei. A hipótese verifica-se, sobretudo, nos casos de "administração concertada".

A responsabilidade do Estado nessas circunstâncias tem seu fundamento específico na quebra da confiança, com a violação de deveres jurídicos decorrentes do princípio da boa fé.

A responsabilidade do Estado, em tais casos, limita-se em princípio, à reparação do interesse negativo do particular, adstringindo-se à reparação do dano emergente.