



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Algumas Questões sobre a Responsabilidade Civil do Estado por
Factos Lícitos**

Francisco de Mendonça São Pedro

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2017

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Algumas Questões sobre a Responsabilidade Civil do Estado por
Factos Lícitos**

Dissertação elaborada no âmbito do Mestrado em Direito Administrativo

Orientador: Prof. Doutor Mário Aroso de Almeida

Francisco de Mendonça São Pedro

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2017

Resumo

Perante os diferentes mecanismos legais que determinam a obrigação de indemnizar pelo Estado em face da prática de atos lícitos, várias questões se colocam quanto à sua natureza jurídica: estará esta obrigação de indemnizar inserida numa lógica ressarcitória, integrando-se por isso no instituto da responsabilidade civil? Ou, por outro lado, estes mecanismos representam uma obrigação de indemnizar inserida numa figura distinta?

Analisando os princípios constitucionais vigentes, as diferentes formas de indemnização por factos lícitos especialmente previstas na Lei e o disposto no artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, levantam-se ainda mais questões: podemos falar em responsabilidade civil por factos lícitos no exercício de todas as funções Estaduais (função administrativa, jurisdicional e legislativa)?

Certas figuras legais preveem a existência de indemnizações por factos lícitos com natureza verdadeiramente ressarcitória, e compatível com as regras gerais respeitantes à responsabilidade civil. Desse modo, podemos falar efetivamente em responsabilidade civil por factos lícitos. Encontramos no nosso sistema jurídico diversos exemplos que demonstram que essa responsabilidade é transversal a todas as funções do Estado, verificando-se casos de responsabilidade civil por factos lícitos também na função legislativa e jurisdicional.

Todavia, nem sempre todos os casos que preveem a indemnização por factos lícitos assumem esta natureza: a indemnização pelo sacrifício de interesses patrimoniais privados merece qualificação diversa, uma vez que nesses casos a validade do ato (lesivo) depende de prévia e concomitante consagração do direito à indemnização. Nestes casos, se a lei que expropria não prevê uma justa indemnização, é na invalidade da lei (logo, responsabilidade por facto ilícito) que o particular assenta a reconstituição da sua situação.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil; Factos Lícitos; Obrigação de Indemnizar; Responsabilidade Civil do Estado; Função Administrativa, Legislativa e Jurisdicional; Indemnização pelo Sacrifício

Abstract

Given the different legal mechanisms that determine the State's obligation to indemnify from licit facts, several questions arise regarding its legal nature: is this obligation integrated in the institute of civil liability? Or, on the other hand, do those mechanisms represent an obligation to pay the compensation in a different form?

Analyzing the constitutional principles in force, the different forms of compensation for licit facts and the provisions of article 16 the of Portuguese Law no. 67/2007, we raise even more questions: Is there civil liability for licit facts emerging from all State's functions?

Certain legal figures provide for the existence of indemnifications following licit facts compatible with the general rules on civil liability. In this way, we can speak of an actual civil liability for licit facts. In addition, we can find in our legal system several examples that show that this type of liability is transversal to all the State's functions (administrative, legislative and jurisdictional).

However, not all cases involving compensation for licit facts have this nature: the indemnification following the sacrifice of private property interests deserves a different qualification, since in such cases the lawfulness of the (harmful) act depends on the prior and a concomitant establishment of the right to compensate.

Keywords: Civil Liability; Licit Facts; Duty to Pay; Sate's Civil Liability; State's functions; Indemnification following the Sacrifice.

Índice

1. Introdução – A razão de ser da escolha do tema e metodologia	9
2. Responsabilidade Civil do Estado – Sistematização Legal e Alguns Problemas Jurídicos Inerentes.....	10
2.1. Um breve esboço histórico.....	10
2.2. Fontes legais.....	12
2.2.1. Normas constitucionais:.....	12
2.2.2. Normas supranacionais:	13
2.2.3. Regime legal	13
2.3. Sistematização da responsabilidade civil por factos lícitos.	13
2.3.1. Indemnizações pelo sacrifício – responsabilidade civil?	14
2.3.2. Responsabilidade por factos lícitos na função jurisdicional?.....	14
2.3.3. Responsabilidade do legislador por factos lícitos.	15
2.3.4. Enunciação da metodologia adequada à busca de uma solução.....	15
3. Princípios Gerais da Responsabilidade por Factos Lícitos na Constituição e na Lei: O artigo 22º da CRP e o artigo 16.º da Lei n.º 67/2007	15
3.1 O art. 22º da Constituição da República Portuguesa.....	15
3.1.1. Enquadramento do artigo na Constituição e sua natureza jurídica	15
3.1.2. O âmbito de aplicação do artigo 22.º da CRP	19
3.1.3. O artigo 22.º da Constituição e a Responsabilidade por factos lícitos	21
3.2. O art. 16.º da Lei da Responsabilidade civil	24
3.2.1. Obrigação de indemnizar	25
3.2.2. Danos especiais e anormais.....	25
3.2.3. Grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse.....	26
3.2.4. Obrigação de indemnizar no exercício de todas as funções do Estado.	27
3.2.5. A obrigação de indemnizar deve abranger danos patrimoniais e não patrimoniais, danos emergentes e lucros cessantes.	28
3.2.6 O nexo de causalidade e a relevância negativa da causa virtual	28
4. A Responsabilidade Civil por factos lícitos por atos de Gestão Pública no Exercício das funções Administrativa, Jurisdicional e Legislativa.....	29
4.1. No exercício da função administrativa.....	29
4.1.1. Consagração legal	29
4.1.2. Estado de necessidade.....	30
4.1.3. Causa legítima de inexecução	30

4.1.3 A revogação de atos administrativos - artigos 167.º, n.º 5, e 167.º, n.º 6, do CPA.	31
4.1.4. Danos causados por atos lícitos lesivos da confiança gerada por atos inválidos	33
4.1.5. Outras situações onde tem sido colocada a responsabilidade por facto lícito	34
4.1.6. Indemnizações pela imposição de sacrifício de direitos patrimoniais	36
4.2. No exercício da função jurisdicional	38
4.3. No exercício da função legislativa.	41
5. O Artigo 16.º consagra um modo de Responsabilidade Civil ou uma outra realidade jurídica?	44
6. Conclusões	47

Abreviaturas Utilizadas

CC – Código Civil

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

1. Introdução – A razão de ser da escolha do tema e metodologia

Num tempo como o presente, em que a principal fonte de direito é a lei, qualquer estudo jurídico tem como ponto de partida o sistema legal. É certo que o Direito não emerge apenas da interpretação da lei, mas também é verdade que perante um quadro legal e Constitucional vigente, toda a construção jurídica deve ter nele alguma correspondência. A resposta a questões jurídicas complexas deve, portanto, ser encontrada no âmbito de um quadro legal sistemático pré-existente (*de jure condito*).

A descoberta do direito ao sabor da mundivisão do intérprete (a Escola do Direito Livre) é inelutável fonte de subjetividade e arbítrio e, nessa medida, inaceitável como Direito. Daí que, não obstante as tentativas de colocar a problemática jurídica muito para além da mera exegese, creio que só uma visão objetiva e racionalmente adequada às normas legais e constitucionalmente vigentes é metodologicamente aceitável.

Por isso, e antes de mais, procuraremos fazer um breve esboço histórico que permita compreender o surgimento da responsabilidade civil do Estado por factos lícitos.

De seguida, colocaremos em destaque o bloco legal aplicável.

Buscaremos, seguidamente, clarificar a sistematização ou classificação legal e doutrinal da responsabilidade civil do Estado, com enunciação dos problemas que à partida me levaram a optar por este tema: a responsabilidade por facto lícito prevista no artigo 16º da Lei da Responsabilidade Civil do Estado (Lei 67/2007, de 31 de Dezembro) é, em todos os casos ali previstos, uma forma de responsabilidade ou é outra entidade jurídica? Há responsabilidade por facto lícito no exercício da função jurisdicional? Há responsabilidade por facto lícito no exercício da função legislativa?

O presente trabalho tem como propósito a obtenção de respostas a estas questões.

2. Responsabilidade Civil do Estado – Sistematização Legal e Alguns Problemas Jurídicos Inerentes

2.1. Um breve esboço histórico.

Ainda que em traços muito gerais, importa compreender o caminho percorrido até ao sistema legal hoje vigente, que consagra a responsabilidade civil do Estado por factos lícitos.

Desde há muitos anos que é reconhecida a possibilidade de uns serem obrigados a suportar os prejuízos sofridos por outros, através daquilo a que hoje chamamos “*responsabilidade civil*”.

Segundo as Institutas de Gaio, as obrigações de indemnizar nasciam do contrato ou do delito. No Digesto, a divisão era tripartida: constituíam fontes da obrigação o (i) contrato, (ii) o delito e (iii) várias outras fontes: “*Obligaciones aut ex contractu nascuntur aut ex maleficio aut próprio quodam ex variis causarm figuris (44,7,1).*”

Ainda no direito romano passou-se a uma classificação tetrapartida: (i) contrato, (ii) quase-contrato, (iii) delito e (iv) quase-delito. Esta classificação obteve grande voga, tendo sido adotada nas Ordenações Afonsinas, nas Manuelinas e nas Filipinas, que se referiam à dívida “*descendente de contrato, ou quasi-contrato*” e “*descendente de maleficio ou quase maleficio*”.

Pothier¹ perfilhou esta conceção aditando um quinto termo: a lei. E assim passou para o Código Napoleónico (art. 1370º).

O atual Código Civil português, no Livro II do Título I, considera hoje as seguintes fontes das obrigações: (i) o contrato; (ii) os negócios unilaterais; (iii) a gestão de negócios, (iii) o enriquecimento sem causa e (iv) a responsabilidade civil. Como vemos, esta enumeração não se afasta muito das divisões tradicionais: surge-nos o contrato como fonte da obrigação de indemnizar, o quase contrato (quando falamos dos negócios unilaterais, da gestão de negócios e do enriquecimento sem causa) e o delito (responsabilidade civil culposa). Já “quase-delito”, em boa verdade, foi uma figura criada por mero “prurido de simetria”, com o “quase-contrato”. A responsabilidade civil pode ocorrer sem “delito”, sem contrato ou sem “quase-contrato”, nos casos especialmente previstos: a responsabilidade pelo risco e por factos lícitos.

¹ A breve referência histórica tem como base GALVÃO TELES, Inocência (1965) - *Manual das Obrigações*. Tomo I, 3ª Edição, Coimbra, 56.

A justificação racional da responsabilidade por factos ilícitos e culposos assenta em princípios de pura justiça comutativa: *o causador de um dano deve reparar o mal que causou*.

A complexidade da vida social levou o legislador a considerar que, para além dos danos causados por ações ilícitas e culposas, havia outras razões de interesse geral a justificar que não fosse o lesado a sofrer as consequências do facto lesivo, mas antes quem dele tirasse proveito. Foi assim que a prática de atividades perigosas levou o legislador a fazer suportar o risco do dano por aquele que beneficia da atividade, criando a figura da responsabilidade pelo risco.

O mesmo se passou com os atos lícitos praticados no *interesse geral*, mas danosos apenas para alguns, em que o apelo à igualdade determinou que o dano fosse suportado por todos.

A responsabilidade civil surge-nos assim, e é esta a sua essência, *como a imputação da reparação de um prejuízo a quem o causou*.

No Direito Público, a admissão da responsabilidade do Soberano perante o súbito levou tempo a ser admitida, mas acabou por ser aceite, por conta essencialmente do princípio da legalidade na atuação da Administração e o princípio da igualdade dos cidadãos na participação dos custos da vida em sociedade.

No seu estudo “*O Problema da Responsabilidade Civil do Estado por factos lícitos*”, Gomes Canotilho², sustentou a natureza unitária da responsabilidade civil e viu a igualdade na repartição dos custos da atividade pública como a base ou o fundamento da responsabilidade civil objetiva:

a) O sistema da responsabilidade civil por atos de gestão pública é caracterizado por uma bipartição fundamental entre responsabilidade subjectiva (por factos ilícitos e culposos) e por uma responsabilidade objectiva (actos lícitos e por risco). Esta última tem carácter geral e não meramente excepcional; b) dentro da noção ampla de responsabilidade - remoção de um dano da esfera do lesado para a do autor do facto danoso – a responsabilidade por atos ilícitos, por risco e por atos lícitos, formam um instituto unitário, não obstante importantes peculiaridades”

² CANOTILHO, Gomes (1974) – *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, págs. 109 e 110.

Atualmente, a “responsabilidade civil” do Estado, mesmo para o aludido autor, é encarada noutra dimensão, sendo vista como uma das múltiplas componentes do acesso à Justiça ou ao Direito, sendo por isso corolário do princípio da tutela judicial efetiva. Aceita-se hoje, com consagração no art. 20º da Constituição, um direito à tutela judicial efetiva, com a natureza e regime dos direitos liberdade e garantias, englobando o direito a uma indemnização pelos atos e omissões praticados no exercício das suas funções pelos titulares, órgãos, agentes ou funcionários do Estado e demais entidades públicas.

Superada a aporia (aparente) da responsabilidade do soberano perante o súbito, a unificação teórica da obrigação de indemnizar do Estado é feita através dos métodos do Direito Civil, com algumas modificações.

Assim, e na sequência do Código Civil de 1966, foi publicado o Decreto-Lei 48051, que até à lei hoje em vigor regulou o regime da responsabilidade civil do Estado. Este normativo continha normas sobre a responsabilidade civil pelo risco (atividades especialmente perigosas) e pelo sacrifício, *no exercício da função administrativa*.

Hoje em dia vigora a Lei 67/2007, de 31 de dezembro, que procede à regulamentação da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos. No âmbito do regime hoje em vigor, prevê-se a responsabilidade civil do Estado pelo exercício de quaisquer funções (administrativa, jurisdicional ou legislativa), sendo agora indemnizáveis os danos causados por factos ilícitos, pelo risco e também por factos lícitos.

2.2.Fontes legais

A responsabilidade do Estado e demais entes públicos é hoje regulada através de normas constitucionais, supraconstitucionais e legais, a saber:

2.2.1. Normas constitucionais: Há aqui que referir o art. 22º, que estabelece o princípio geral da responsabilidade do Estado e demais entes públicos; o art. 27º n.º 5, que cria a responsabilidade do Estado pela privação inconstitucional ou ilegal da liberdade; o art.º 29, n.º 6, que estabelece a responsabilidade do Estado por condenação injusta; o art.120º, n.º1, que se refere à responsabilidade dos titulares de cargos políticos; o art. 160º, n.º 1, a propósito da imunidade dos deputados; o art. 218.º, n.º 2, sobre a responsabilidade do juiz pelas suas decisões; o art. 271º, que estabelece a responsabilidade dos funcionários e agentes da Administração Pública e o art. 62.º, n.º 2, que cria o dever de indemnizar decorrente da requisição e expropriação por utilidade pública.

2.2.2. Normas supranacionais: Há que considerar aqui o disposto no art. 215º, n.º 2 do Tratado de Roma, segundo o qual “a comunidade deve indemnizar, em conformidade com os princípios gerais comum aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções” e o art. 17.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que nos diz que “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indemnização”.

2.2.3. Regime legal: Vigora hoje a Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, que estabelece o Regime da Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas; a Lei 31/2008, de 17/7, que procede à primeira Alteração da Lei 67/2007; o art. 501.º do C. Civil; o art. 3º, n.º 2 do CPA (estado de necessidade).

2.3. Sistematização da responsabilidade civil por factos lícitos.

Em termos de classificação e sistematização, há que considerar antes de mais a divisão entre responsabilidade civil do Estado por atos de gestão privada e por atos de gestão pública: é sabido, por um lado, que o artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP) consagra a existência de uma responsabilidade por atos de gestão pública, quando nos fala em ações ou omissões “praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício”. O art. 501.º do Código Civil, de seu modo, consagra a responsabilidade civil do Estado por atos de gestão privada.

Relativamente à responsabilidade civil por atos de gestão pública, a Lei n.º 67/2007 estabelece hoje uma divisão que compreende as três funções do Estado moderno: existe responsabilidade civil por factos praticados no exercício da (i) função político-legislativa, (ii) da função administrativa e (iii) da função jurisdicional.

Temos, ainda, uma classificação que divide a responsabilidade em função da natureza do facto gerador: a Lei n.º 67/2007 fala-nos em responsabilidade por factos ilícitos, responsabilidade pelo risco e em indemnização pelo sacrifício. Podemos retirar desta última classificação que a responsabilidade civil do Estado pode decorrer, então, da prática de factos ilícitos ou lícitos (nestes se incluindo a responsabilidade pelo risco), sem a existência de um terceiro termo.

Outra visão considera ainda a existência de um terceiro género: a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados. Nesta última visão, a responsabilidade por factos lícitos englobaria os casos em que existe responsabilidade por factos lícitos propriamente ditos e, com natureza jurídica diversa, os casos em que existe o dever de compensar o lesado por atos lícitos e cuja validade depende dessa compensação.

A autonomização das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício foi sustentada por Maria Lúcia Amaral³, sendo esse o fundamento essencial de toda a sua tese. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos⁴ também sustentam que “o tratamento das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados em sede de responsabilidade civil por facto lícito não tem qualquer fundamento teórico”. Também Afonso Vaz⁵ considera que a indemnização pelo sacrifício não é uma verdadeira responsabilidade, porque nestes casos a indemnização não é uma consequência da ilicitude, mas antes um requisito da licitude.

2.3.1. Indemnizações pelo sacrifício – responsabilidade civil?

Nesta primeira aproximação, onde se procura sistematizar a responsabilidade civil do Estado, já se notam divergências dogmáticas relevantes. Na Lei 67/2007, está prevista a responsabilidade por factos ilícitos, pelo risco e pelo sacrifício, apesar de ser negada essa natureza às indemnizações pelo sacrifício. Daí a questão colocada.

2.3.2. Responsabilidade por factos lícitos na função jurisdicional?

Uma resposta meramente sistemática também poderá ser dada a outras questões, como a que se coloca sobre a existência de responsabilidade por facto lícito no exercício da função jurisdicional. Aparentemente, o art. 16º da Lei n.º 67/2007 não exclui qualquer função do Estado. Todavia, existe jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (doravante, STJ) que reponde clara e decididamente que não existe responsabilidade por factos lícitos no exercício da função jurisdicional – cfr. neste sentido que dispõe o acórdão de 2-12-2013, proferido no processo 962/09.2. Será assim?

³ AMARAL, Maria Lúcia C. A. (1998) - *Responsabilidade do Estado e dever de Indemnizar do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora

⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo e André Salgado de Matos (2008) – *Responsabilidade Civil Administrativa*. Lisboa: Dom Quixote, pág. 58.

⁵ VAZ, Manuel Afonso (1995) - *A responsabilidade civil do Estado: considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*. Porto: Universidade Católica Portuguesa pp. 12 e 13. págs. 12 e 13

2.3.3. Responsabilidade do legislador por factos lícitos.

A mera sistematização pode ainda ser invocada para resolver a questão da responsabilidade do legislador por factos lícitos, uma vez que, o art. 16.º da Lei n.º 67/2007 não parece excluir o exercício de qualquer atividade. No entanto, vários autores como Lúcia Amaral, como adiante melhor veremos, não admitem esta hipótese.

2.3.4. Enunciação da metodologia adequada à busca de uma solução.

Para responder às questões suscitadas e porque uma “jurisprudência de conceitos” é hoje inaceitável, vamos fazer uma análise em dois planos: (i) Um plano mais geral que busca recortar o verdadeiro sentido do art. 22.º da CRP e art. 16.º da Lei n.º 67/2007 e, posteriormente, (ii) uma análise mais específica do regime jurídico da responsabilidade por factos lícitos no exercício de cada uma das funções do Estado.

3. Princípios Gerais da Responsabilidade por Factos Lícitos na Constituição e na Lei: O artigo 22º da CRP e o artigo 16.º da Lei n.º 67/2007

3.1 O art. 22º da Constituição da República Portuguesa.

O artigo 22.º da CRP diz-nos que:

“O Estado e demais entidades públicas são civilmente responsáveis de forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”.

Antes de procedermos à conexão do teor do citado artigo com a responsabilidade civil do Estado por factos lícitos, é importante estudar a importância desta norma na Constituição, a sua natureza jurídica, as condições para a sua aplicabilidade e a forma como vincula o legislador na densificação da responsabilidade à luz das diferentes funções do Estado suscetíveis de gerarem a obrigação de indemnizar.

3.1.1. Enquadramento do artigo na Constituição e sua natureza jurídica

O artigo 22.º está insito no Título I da Parte I da Constituição, que tutela os princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais. Considerando o seu posicionamento na lei (estando afastado do Título II que abrange claramente os direitos, liberdades e garantias) torna-se complicada a determinação da sua natureza jurídica: estamos perante um princípio jurídico, que estabelece a obrigação do Estado a indemnizar os particulares? Estamos perante um direito fundamental, de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, submetido às

características específicas atinentes a este tipo de direitos? Ou, por sua vez, estamos perante uma garantia institucional?

Neste ponto, contrapõem-se várias teses distintas. Rui Medeiros⁶ considera que a norma contida no artigo 22.º da CRP é um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, nos termos previstos na última parte do artigo 17.º da CRP, sendo por isso diretamente aplicável, à luz do n.º1 do artigo 18.º da CRP. Na anotação ao artigo 22.º, o autor é claro na sua caracterização, ao entender que o mesmo consagra “um direito fundamental à reparação dos danos causados ilícita e culposamente”. Neste caso, embora seja evidente a limitação da amplitude deste princípio (na medida em que exclui a existência de um direito fundamental à reparação de danos causados licitamente), não deixa de considerar esta norma como contendo um direito fundamental.

Já Canotilho e Vital Moreira⁷, por sua vez, deixam em aberto a sua caracterização, considerando todavia que a sua definição como “*princípio-garantia*” não colocaria em causa a dimensão subjetiva do termo. Releve-se, todavia, o entendimento sufragado por estes autores quando admitem que a intervenção do legislador ordinário na densificação do conceito não pode permitir uma restrição de direitos fundamentais. E vão mais longe, quando admitem que uma limitação ao “princípio” da responsabilidade civil do Estado deve considerada como uma restrição a direitos fundamentais e, como tal, sujeita às limitações decorrentes do regime do artigo 18.º da CRP.

Maria Lúcia Amaral⁸ dissecou o artigo 22.º, abordando de forma densificada os elementos que o integram. Versando sobre a sua natureza jurídica, a Autora não admite que a norma contida no artigo 22.º seja um Direito Fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Resumidamente, entende que por motivos lógicos e históricos, não é possível atribuir-se tal natureza, explicando que o artigo 22.º foi introduzido na Constituição já depois de estar em vigor o regime da responsabilidade do Estado aprovado pelo DL 48 051 (considera-o como um instituto constitucionalizado). Acaba por concluir a autora que a norma contida no artigo 22.º não constitui um Direito fundamental, mas antes “uma garantia

⁶ MIRANDA, Jorge e Rui Medeiros (2010) – *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora, pág. 480.

⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira (2007) – *Constituição da República portuguesa Anotada, Volume I*. Coimbra Editora, pp. 425-437.

⁸ AMARAL, Maria Lúcia C. A. (1998) - *Responsabilidade do Estado e dever de Indemnizar do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 424-449

institucional, na sua modalidade específica de garantia de instituto”, caracterizando-a como uma “norma atributiva de um direito”

Para melhor concluirmos qual a natureza jurídica deste preceito, importa então antes de mais procurar definir a norma que é possível extrair do seu texto. A nosso ver, e adotando aqui uma visão mais ampla do que a de Rui Medeiros⁹, poderíamos considerar a existência de um Direito Fundamental *à reparação dos danos decorrentes da violação, pelo Estado e demais entidades públicas, de outros direitos fundamentais, quando no exercício de funções públicas.*

Parece-nos desde logo discutível a consideração do direito supra enunciado como estando sujeito ao regime dos direitos, liberdades e garantias. Em primeiro lugar, porque parece ser incompatível a existência de um direito fundamental à indemnização com o regime do artigo 18.º da Constituição. Com a conformação do direito à indemnização estabelecida pelo legislador ordinário, encontramos verdadeiras normas restritivas deste “direito fundamental”, que parecem ter ocorrido ao arrepio dos estritos limites do n.º 2 do artigo 18.º. Note-se que, apesar do conteúdo restritivo de várias normas contidas na Lei n.º 67/2007, não parece o legislador tê-lo feito como forma de proteção de outros direitos fundamentais ou princípios constitucionais – antes, parece aqui evidente que as restrições ao direito à indemnização se situam numa lógica de repartição de encargos públicos.

Considere-se, por outro lado, o que dispõe a nossa Constituição sobre o poder legislativo atribuído à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, para regular a Responsabilidade Civil do Estado: Embora a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º atribua competência legislativa em matéria de Direitos, Liberdades e Garantias, a verdade é que a alínea s) do n.º 1 do mesmo artigo autonomiza o poder legislativo em matéria de “*responsabilidade da Administração*”. E esta delimitação parece também significar que o legislador constituinte não procurou atribuir a natureza de direito fundamental ao regime do artigo 22.º da Constituição.

Não deixamos, todavia, de considerar a aplicabilidade direta desta norma. Ao par da maioria da doutrina, consideramos que possa ser diretamente invocável o direito à indemnização. E, se atentarmos ao teor literal do n.º 1 do artigo 18.º, a aplicabilidade direta deste preceito não parece ser posta em causa por conta da sua desconsideração como direito

⁹ *Ob. Cit.*

fundamental. Isto porque a norma se refere “*a preceitos constitucionais respeitantes a direitos, liberdades e garantias*”. Ora, dúvidas não restam que o artigo 22.º (embora seja discutível a sua consideração como um verdadeiro direito fundamental) é um preceito constitucional *respeitante* a direitos fundamentais, já que tal decorre diretamente do seu texto. Desse modo, e assumindo uma interpretação literal do artigo 18.º, n.º 1, consideramos que o direito à indemnização *supra* referido é um direito respeitante a direitos, liberdades e garantias e, por isso, vemos como possível o facto de ser diretamente aplicável.

Do mesmo modo, a par da sua aplicabilidade direta, consideramos que a norma não deixa de estabelecer um direito subjetivo, (uma posição jurídico-subjetiva atribuída ao lesado) – Aqui, tomando as palavras de Canotilho e Vital Moreira¹⁰, a não consideração desta norma enquanto direito fundamental não prejudica a sua dimensão subjetiva, “no sentido de o art. 22º consagrar o direito de reparação de danos causados por ações ou omissões pelos titulares de órgãos, funcionários ou agentes do estado e demais entidades públicas”.

Nestes termos, consideramos que o artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa detém uma natureza algo complexa: entendemos que se afasta dos Direitos Fundamentais na sua génese, uma vez que (i) se por um lado a própria Constituição individualiza esta figura (separando-a dos Direitos Fundamentais contidos no título II e também na alínea s) do n.º 1 do artigo 165.º), (ii) por outro lado não nos parece que o legislador ordinário se tenha submetido às (estritas) limitações do n.º 2 do artigo 18.º da CRP quando procedeu às diferentes restrições do conteúdo objetivo e subjetivo do direito à indemnização. Consideramos, todavia, que esta norma não deixa de ter algumas características que a aproximam de um Direito Fundamental, sendo diretamente aplicável e criando no titular do direito à indemnização uma verdadeira posição jurídica subjetiva

Assim, o artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa vem estabelecer o princípio da indemnização devida pelo Estado por atos lesivos praticados no âmbito do exercício de funções públicas ou por causa desse exercício. Este princípio, por sua vez, vem assegurar e tornar inamovível da ordem jurídica o direito subjetivo à reparação dos danos causados pelos atos de gestão pública do Estado. Em conclusão, e quanto à sua natureza jurídica, entendemos que o artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, ao determinar a obrigação de indemnizar do Estado pela prática de atos de gestão pública que resultem na

¹⁰ *Ob. Cit.*

violação de deveres fundamentais, pode ser considerado como um princípio jurídico que estabelece a garantia constitucional do direito à indemnização.

3.1.2. O âmbito de aplicação do artigo 22.º da CRP

Procedendo agora ao estudo sobre o âmbito de aplicação da norma contida no artigo 22.º da CRP, importa desde logo, apurar quais são os destinatários deste artigo. Gomes Canotilho¹¹ entende que a norma vincula, de um lado, ao Estado, as entidades públicas, e todos os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes. Indica, desde logo, que a norma contém uma “fórmula ampla”, que procede à vinculação de “todas as entidades públicas, inclusive, as que atuam nas formas de direito privado”. Não existindo razões para discordar deste entendimento, o mesmo merece o meu total acolhimento.

Ainda relativamente a este âmbito subjetivo passivo (as entidades sobre quem recai o dever de indemnizar), há que considerar também o que dispõe o artigo 22.º acerca da solidariedade na responsabilização. Lembrando o preceito, o Estado e demais entidades públicas são responsáveis, *em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício*. Cremos que, quanto a este ponto, o artigo 22.º procurou garantir que a responsabilização pelos atos de gestão pública não se reconduzirá diretamente à “pessoa privada” (titular de órgão, funcionário ou agente) que praticou o ato lesivo, estabelecendo-se a lógica de que os atos da Administração são em princípio indemnizáveis pela Administração, ainda que para tal tenha concorrido a conduta culposa de um seu funcionário ou agente. Naturalmente, se a conduta dolosa ou gravemente negligente de um sujeito foi determinante para a criação de certo dano, o facto de exercer funções públicas ou ser titular de um órgão de soberania não o torna automaticamente ileso de responsabilidade civil. E é também nessa lógica que assenta a responsabilidade solidária: o Estado, ou qualquer entidade pública, poderá com o erário público suportar a indemnização devida pelos danos decorrentes de um ato lesivo diretamente imputável a um determinado sujeito; todavia, não estará este sujeito livre de suportar esse montante, uma vez que a Administração poderá sobre este exercer o direito de regresso. Terá sido nesta linha de raciocínio que o legislador ordinário, na lei n.º 67/2007, densificou a solidariedade prevista no artigo 22.º da CRP, no artigo 8.º.

Parece-nos então que o artigo 22.º não impõe que a responsabilidade do Estado seja necessariamente solidária em toda e qualquer circunstância (como uma leitura mais elementar

¹¹ *Ob. Cit.*

do artigo parece fazer crer). Antes, a solidariedade prevista no artigo 22.º parece querer dizer que os factos lesivos da Administração serão, em princípio, assumidos pela Administração. Ao mesmo tempo, a norma não retira responsabilidade ao agente que dolosamente tenha praticado esses factos.

Deste modo, a responsabilidade não deixa de ser “estadual” ou “administrativa” porque emergiu de um facto intencionalmente praticado por uma pessoa privada, que assumia no momento as “vestes” da administração, desde que tal facto, como é evidente, se tenha inserido *no exercício das suas funções e por causa desse exercício*.

No entanto, a figura da solidariedade também implica que o autor do facto lesivo possa ser diretamente demandado, além de estabelecer o princípio de que não estará isento do pagamento de indemnização, uma vez que sobre ele sempre recairá o dever de prestar à Administração aquilo que esta suportou em seu lugar.

Outra questão que há-de ser considerada neste estudo terá que ver com as funções estaduais abrangidas pelo artigo 22.º. Diz a norma que o dever de indemnização do Estado decorre das “ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções”. No entanto, não estão explicitadas neste artigo as funções estaduais abrangidas. Sobre este ponto, Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que estão abrangidos factos praticados não só no âmbito da função administrativa e jurisdicional, como também no âmbito da função legislativa. E mais, justificam a existência de responsabilidade por factos da função legislativa não só na amplitude da norma (que a torna permissiva quanto a esta figura) como também no princípio do Estado de Direito (“no caso de prejuízos causados diretamente por uma norma julgada inconstitucional (...) o Estado fica constituído no dever de indemnizar, cabendo à lei geral sobre responsabilidade do Estado a definição dos pressupostos deste dever”).

A Lei n.º 67/2007 também não traz grandes dúvidas quanto a esta questão: a sua estrutura determina que a Administração não é apenas responsável por factos praticados no âmbito da função administrativa, mas também por factos decorrentes da função legislativa e jurisdicional.

Mais uma vez, não parece haver motivos para se discordar da tendência da doutrina e da solução encontrada pelo legislador. O teor literal do artigo 22.º da CRP, assim como os princípios constitucionais vigentes, não excluem o dever de indemnizar decorrente de qualquer função Estadual, pelo que o princípio constitucional da indemnização deve abranger e vincular

todas as funções do Estado, incluindo-se necessariamente a função jurisdicional e a função legislativa.

Assim, e estando já delimitado o artigo 22.º no que diz respeito à sua natureza jurídica, ao seu âmbito de aplicação subjetivo e às funções do Estado abrangidas, resta-nos apurar se o artigo 22.º da CRP estabelece, ou não, um princípio geral de indemnização por factos exclusivamente ilícitos ou se, pelo contrário, este princípio abrange também responsabilidade por factos lícitos.

3.1.3.O artigo 22.º da Constituição e a Responsabilidade por factos lícitos

Esta questão é bastante controversa, e reduz-se à colocação do seguinte problema: é possível extrairmos um princípio de responsabilidade de responsabilidade civil por factos lícitos na norma contida no artigo 22.º da Constituição?

A maioria da doutrina tem-nos dito que não.

Rui Medeiros¹² sustenta esta impossibilidade no facto de que “a responsabilidade por ações ou omissões de que resulte prejuízo para outra é constitucionalmente configurada como uma responsabilidade tendencialmente solitária.”

Na mesma linha, Canotilho e Vital Moreira¹³ entendem que “a consagração de responsabilidade solidária do Estado (...) e a sugestão da responsabilidade se articular com a ilicitude da conduta e com a ilicitude do resultado justificariam a limitação do princípio geral da responsabilidade aos atos culposos ou, pelo menos, ilícitos”.

Ou seja, entendem estes autores que o elemento da solidariedade atribuído no artigo 22.º pressupõe sempre uma responsabilidade por atos ilícitos, por ser inadmissível a hipótese de responsabilidade solidária por factos lícitos.

Discordamos, desde logo, desta ideia pois entendemos que o artigo 22.º não estabelece um princípio de responsabilidade *exclusivamente solidária* do Estado. Antes, penso que referido artigo tem uma dupla dimensão: diz-nos que o Estado e as demais entidades públicas são responsáveis pelos factos lesivos praticados e ainda que respondem solidariamente quando esses factos são imputáveis diretamente à conduta dolosa de um titular de um órgão, funcionário ou agente.

¹² *Ob. Cit.*

¹³ *Ob. Cit.*

Ou seja, se nem todos os factos indemnizáveis são ilícitos (como veremos) nem todos os factos lesivos são geradores de responsabilidade solidária. Desde logo, porque são inúmeras as hipóteses em que a conduta lesiva do Estado não é imputável a ninguém em específico: o artigo 22.º da CRP não parece excluir a hipótese de responsabilização do Estado por factos em que a culpa se dissolveu por um serviço e, portanto, insuscetíveis de imputação a uma pessoa concreta ou nos casos em que por haver culpa leve *não existe solidariedade* (art. 7º, n.ºs 1 e 3 da Lei 67/2007).

De todo o modo, esta discussão parece ser hoje um pouco desatualizada. Se considerássemos que o princípio geral de indemnização devida pelos atos lesivos do Estado era exclusivo à responsabilidade solidária, então não seria a Lei n.º 67/2007 manifestamente inconstitucional ao prever a responsabilidade do Estado pela “*culpa do serviço*” e, portanto, sujeita a uma apreciação puramente objetiva?

Por outro lado, não parece o artigo 22.º da CRP excluir a hipótese de um qualquer comportamento da Administração poder ser gerador de *danos indemnizáveis* e ainda assim ter sido praticado licitamente por um funcionário que, no estrito cumprimento das suas funções, não incorreu em qualquer erro – designadamente, por ter agido em estado de necessidade (art. 3º, n.º 2 do CPA).

Também nos parece que o entendimento sufragado pela citada doutrina é algo desfocado, na medida em que se serve do pressuposto de que a responsabilidade do Estado é *sempre* solidaria para com isso eliminar qualquer hipótese de existência de um facto lícito lesivo suscetível de gerar obrigação de indemnizar – o que é sem dúvida e pelo menos uma inferência forçada (prova demais).

Na nossa opinião, a possibilidade de responsabilidade por factos lícitos deve decorrer de uma análise metodológica dos elementos que o artigo 22.º contempla.

Ora, e relembando a norma, o Estado e as demais entidades públicas “são civilmente responsáveis, em forma de solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte a violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”

Com isto podemos retirar dois importantíssimos pressupostos:

- (i) O Estado e as demais entidades públicas são responsáveis pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por conta do seu exercício;
- (ii) A responsabilidade pressupõe a violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.

Analisando o artigo “do fim para ao princípio”, concluímos primariamente que a letra da lei não consagra sequer um pressuposto de ilicitude. E não se extraia a (perigosa) conclusão de que a supressão de direitos, liberdades e garantias, ou a criação de um prejuízo é, necessariamente, precedida de um facto ilícito.

Como sabemos, existem inúmeras situações legalmente previstas em que os direitos fundamentais são efetivamente (e licitamente) suprimidos. Aliás, é esse o propósito do n.º 2 do artigo 18.º da CRP estabelece os critérios para a limitação dos direitos fundamentais. Ou seja, não há dúvidas que os direitos fundamentais podem ser limitados através de atos jurídicos ou operações materiais lícitas. Nesta lógica, julgo incontestável a possibilidade da existência de atos lícitos, cuja prática tenha como consequência a lesão de direitos fundamentais ou a criação de prejuízos. Resta-nos aferir se essa supressão (se essa lesão) pode em alguma circunstância ser geradora da obrigação do Estado em reparar os danos daí decorrentes.

Somos do entendimento de que tais danos podem ser indemnizáveis, cabendo ao legislador ordinário estabelecer os critérios para a sua determinação. Melhor dizendo, entendemos que podem existir *certos* danos que, resultando da prática de um facto lícito, são suficientemente graves para merecerem a tutela do direito. E pensamos que a intervenção do legislador ordinário, ao criar a figura dos *danos especiais e anormais*, veio estabelecer isso mesmo: a quantificação necessária da gravidade de um prejuízo, que torna possível determinar-se a partir de que ponto um dano causado por um facto lícito é indemnizável.

Desta forma, entendemos que o artigo 22.º da Constituição há que abranger também a responsabilidade do Estado por factos lícitos, na medida em que prevê que ***o Estado é responsável pelos danos decorrentes da violação de direitos***, e não exclusivamente pelos factos ilícitos praticados.

Como se viu, a violação de direitos ou a criação de prejuízos não tem necessariamente de ser precedida de um facto ilícito, não havendo assim motivos para que não se considere também o direito à indemnização decorrente de uma conduta não ilícita, mas lesiva.

Não se diga, por outro lado, que inexistente um princípio de indemnização por factos lícitos porquanto a nossa lei (e também a Constituição) prevê diversas situações em que a prática de factos lesivos de certos direitos fundamentais implicam a prestação de uma indemnização (como é o caso, por exemplo, da expropriação, prevista no artigo 62.º, n.º 2 da CRP). Estas figuras afins, embora autonomizadas na lei e afastadas sistematicamente da responsabilidade civil, não deixam a nosso ver de ser também um corolário de um princípio de *indemnização*, consagrado, ou pelo menos, acolhido no artigo 22.º.

Tal é assim, mesmo que se possa considerar certo o entendimento de Canotilho e Vital Moreira¹⁴, quando afirmam que “só se poderá falar de responsabilidade por factos lícitos desde que se considere a pretensão compensatória/indemnizatória como pressuposto da licitude do ato lesivo de direitos, liberdades e garantias”.

Com efeito, ao invés de repudiar a existência de responsabilidade civil por factos lícitos pelo facto de existirem figuras jurídicas que criam um dever de indemnizar enquanto elemento integrativo de um ato lesivo de direitos, admitimos que o artigo 22.º consagra precisamente um princípio jurídico que abrange todas as situações em que o Estado deva indemnizar os lesados.

Consideramos, assim, que o artigo 22.º não impede a existência de mecanismos legais que criem a obrigação de indemnizar pelo Estado como pressuposto da licitude de um facto, pois tal indemnização visa precisamente a compensação pelos danos causados. No nosso entender, uma vez que o Estado está a ser compelido a indemnizar pela supressão de um direito ou pela criação de um prejuízo, então não há qualquer incompatibilidade com o princípio-garantia da indemnização estabelecido no artigo 22.º da CRP.

3.2. O art. 16.º da Lei da Responsabilidade civil

O art. 16.º da Lei da Responsabilidade Civil do Estado diz-nos que “o Estado e demais pessoas coletivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado”.

¹⁴ *Ob. Cit.*

O preceito sucedeu ao artigo 9.º do Decreto-Lei 48051, que nos seus n.ºs 1 e 2 previa o dever de indemnizar pela imposição de encargos especiais e anormais e em estado de necessidade.

Julgamos relevantes os seguintes aspetos:

3.2.1. Obrigação de indemnizar

Pela inserção sistemática – em diplomas que especialmente regulavam a responsabilidade civil – e pela própria expressão usada “*indemnização*”, o art. 16.º (como o seu antecessor) inculcam a ideia de que estão a tratar de responsabilidade civil. Isto é, a responsabilidade civil por facto lícito é verdadeira responsabilidade civil, e, portanto sujeita, ao regime geral deste instituto. Quando a lei fala em indemnização está, em princípio, a referir-se à obrigação de indemnizar. O que é relevante, uma vez que, tal qualificação legal leva, a nosso ver, a que seja aplicável aos casos regulados pelo artigo 16.º o regime previsto nos artigos 3.º, 4.º e 5.º relativos à *fixação da indemnização e extensão dos danos, culpa do lesado e a prescrição da obrigação de indemnizar*.

3.2.2. Danos especiais e anormais

Ainda no plano meramente sistemático, convém notar que o atual art. 16.º (indemnização pelo sacrifício) afastou-se do art. 11º (responsabilidade pelo risco), ao exigir que os danos indemnizáveis sejam especiais e anormais. No artigo 8º do Decreto-Lei 48.051, os danos causados pelo funcionamento de serviços administrativos *excepcionalmente perigosos* só eram ressarcíveis se fossem especiais e anormais. Ou seja, a especialidade e anormalidade do dano é, atualmente, apenas delimitador do dano nas ditas indemnizações pelo sacrifício.

Por outro lado, é a lei que, atualmente, define danos ou encargos *especiais e anormais* (art. 2.º), considerando como *especiais* aqueles que incidam sobre uma pessoa ou grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas e *anormais* os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito. A definição legal corresponde ao entendimento que se foi sedimentando na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (doravante, STA), sintetizada, designadamente, no acórdão de 13.1.2004, proferido no processo 04058.

A natureza *especial e anormal de um dano ou encargo* é assim o atributo que o torna indemnizável – a pedra de toque da responsabilidade por factos lícitos.

A delimitação de danos especiais e anormais tem sido sustentada através de diversos critérios, partindo todos eles da ideia de que os pequenos sacrifícios ainda que onerando apenas alguns cidadãos, constituem simples encargos sociais, compensados com vantagens de viver no Estado organizado. Só o sacrifício desigual justifica a indemnização.

O sacrifício (ou o dano) deve, assim, ter alguma relevância, excluindo-se a indemnização, por exemplo, em casos de incómodos derivados de gritos e odor de animais num jardim zoológico próximo de uma habitação; trabalhos de reparação de uma rua; afixação de letreiros. Falta-lhes o atributo da *anormalidade* do dano¹⁵.

Não existirá, por outro lado dever de indemnizar, sublinhava Gomes Canotilho¹⁶, pelos prejuízos eventualmente resultantes, e por vezes de gravidade indiscutível, das *medidas de estabilização dos preços*, da *regulamentação das taxas de câmbio* e da *desvalorização da moeda*, pois tais sacrifícios são impostos a toda uma população. Falta-lhes o requisito da *especialidade* do dano.

A anormalidade e especialidade do dano são, por outro lado, de *verificação cumulativa*, cuja razão de ser radica na necessidade, por um lado, de travar a sobrecarga do tesouro público e, por outro, de ressarcir os danos que sendo graves, incidem desigualmente sobre certos cidadãos. Encontramos assim uma adequação entre os critérios de delimitação do dano e a desigualdade, que está na génese da obrigação de indemnizar.

3.2.3. Grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse

Ainda na parte relativa à delimitação do dano, exige a lei que seja ponderado o “grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado”.

Carlos Cadilha¹⁷ vê na aludida expressão uma limitação ao montante indemnizatório, considerando que o preceito é meramente exemplificativo e que na delimitação do dano podem intervir outros critérios de equidade, designadamente, os previstos no art. 494.º do Código Civil (doravante, CC).

¹⁵ CANOTILHO, Gomes (1974) – *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, págs. 282

¹⁶ *Ob. Cit.*, pág 277

¹⁷ *Apud AA.VV.* (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pág.475

Pedro Machete¹⁸ parece considerar que a referência expressa ao “*grau de afetação ou desvalorização*” se justifica porque, tendo em conta a maioria dos casos, não será possível proceder à reconstituição natural. A referência é assim um indicativo sobre como deve ser calculada a indemnização em dinheiro (art. 3º, n.º 2).

Creemos que ambos têm razão. Se não for possível indemnizar através da reconstituição natural, a indemnização deve ser feita tendo em conta o grau de afetação do conteúdo essencial do direito ou interesse lesado. Mas nada obsta a que seja aplicado o artigo 494º do CC, permitindo-se a fixação de uma indemnização em valor inferior ao dano sempre que o agente tenha agido com mera culpa. Por maioria de razão, deve admitir-se o recurso à equidade, merecendo ponderação os casos em que o ato lesivo é praticado sem *qualquer culpa*.

3.2.4. Obrigação de indemnizar no exercício de todas as funções do Estado.

Decorre ainda da inserção sistemática do artigo 16.º que não estão excluída a indemnização ali prevista pelo exercício de qualquer das funções do Estado (legislativa, jurisdicional e administrativa). No art. 9.º do Decreto-Lei 48051, regulava-se, como dele decorria expressa e literalmente, apenas os danos causados pela prática de “atos administrativos ou atos materiais lícitos”.

Uma vez que a atual Lei da Responsabilidade Civil do Estado compreende o exercício de todas as atividades do Estado, o art. 16.º deve ser lido como exteriorizando a intenção do legislador no sentido de ali abranger todas essas atividades. Existe assim um elemento sistemático e histórico no sentido de o art.16.º não pretender regular apenas a responsabilidade civil no exercício da atividade administrativa.

Da articulação do art. 22.º da CRP com o art. 16º da Lei 67/2007 decorre sem dúvida uma ideia clara quanto à aplicação deste preceito a todas as funções do Estado, uma vez que, como vimos, é possível a lesão lícita de direitos fundamentais e a regra da limitação do dano (especial e anormal) é um meio equilibrado de regular os interesses em presença.

¹⁸ AA.VV. (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pág 474

3.2.5. A obrigação de indemnizar deve abranger danos patrimoniais e não patrimoniais, danos emergentes e lucros cessantes.

Decorre do art. 3.º, n.º 3 da Lei da Responsabilidade que a responsabilidade prevista na presente lei compreende os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como os já produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito.

Não há assim razão para que o dano, uma vez qualificado como especial e anormal, possa ser *reduzido por razões de interesse público*. As regras de delimitação de quantificação do dano são as regras gerais. O art. 3.º da Lei 67/2007 consagra a teoria da diferença, segundo a qual o lesado deve ver reconstituída a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação. A ideia é, portanto, a de que o dano (desde que bastante para desencadear a obrigação de indemnizar) deva ser reparado *integralmente*.

No entanto, a remissão do art. 3.º, n.º 3 da Lei da Responsabilidade Civil do Estado para os “*termos gerais de direito*” permite, como já vimos, a aplicação do artigo 494.º do Código Civil – que tutela os casos de mera culpa – e desse modo fixar equitativamente o dano patrimonial. O dano moral, por força do artigo 496.º, n.º 3 do Código Civil é sempre fixado com recurso ao art. 494.º do mesmo normativo.

3.2.6 O nexó de causalidade e a relevância negativa da causa virtual

O art. 16.º refere-se ao nexó de causalidade através das expressões “*imponham encargos*” ou “*causem danos*”. Com estas expressões, o preceito considera que os encargos e danos são indemnizáveis desde que decorram em termos de *causalidade adequada* do evento lesivo.

Para tanto, deve exigir-se antes de mais que o *evento seja condição do dano* e que *essa condição não seja desadequada ou extraordinária*. O evento é condição do dano sempre que, uma vez suprimida a condição, o dano seja necessariamente excluído. A condição deixa de ser *causa do dano* sempre que, segundo a sua natureza geral, “era de todo indiferente para a produção do dano e só se tornou condição dele em virtude de outras circunstâncias extraordinárias, sendo portanto inadequada para este dano”¹⁹. Este entendimento tem sido em geral acolhido na jurisprudência do STA e do STJ – cfr., para o efeito, o acórdão do STA de 7-5-2003, proferido no processo 01875/02, e a vasta jurisprudência ali citada.

¹⁹ *Apud* acórdão do STA de 07-5-2003, proferido no processo n.º 01875/02.

Considerando, como alguns autores, que a relevância da causa virtual ainda é uma questão de causalidade, o STA admitiu a sua relevância negativa, muito embora a tenha afastado (no caso) por falta de prova a cargo do agente causador do facto lícito – cfr. acórdão de 28-2-2012, proferido no processo n.º 01077/1.

4. A Responsabilidade Civil por factos lícitos por atos de Gestão Pública no Exercício das funções Administrativa, Jurisdicional e Legislativa

Já enunciámos as questões gerais que nos surgem perante o artigo 22º da CRP e o art. 16.º da Lei da Responsabilidade Civil do Estado e que delimitam o seu quadro jurídico estrutural. Impõe-se agora a abordagem das questões mais concretas, atinentes à responsabilidade civil extracontratual por factos lícitos, relativamente a cada uma das suas funções do Estado.

4.1. No exercício da função administrativa

4.1.1. Consagração legal

Entre nós, o primeiro exemplo de responsabilidade por factos lícitos, apontado por Marcello Caetano, foi o art. 2397º do C. Civil de 1867, que explicitou um princípio geral da responsabilidade da administração por factos lícitos²⁰.

O Decreto-Lei 48051 consagrou expressamente a responsabilidade por *factos lícitos*. No n.º 1 do seu artigo 9.º, referia-se a encargos ou prejuízos especiais e anormais; no n.º 2 referia-se, expressamente, ao estado de necessidade ou ao sacrifício motivado por razões de interesse público.

Eram *ressarcíveis*, ao abrigo deste preceito, os danos causados por “*atos administrativos legais ou atos materiais lícitos*”, desde que tais danos fossem especiais e anormais (cfr. n.º 1 do art. 9.º) ou resultassem do exercício do estado de necessidade ou especial sacrifício de “coisa ou direito de terceiro”.

Atualmente, o art. 16.º da Lei da Responsabilidade Civil do Estado veio consagrar o direito à indemnização dos particulares a quem, por razões de interesse público, o Estado e demais entes públicos tenham causado “*danos especiais e anormais*”. O conceito de danos

²⁰ CANOTILHO, Gomes (1974) – *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, págs 233

especiais e anormais é definido no art. 2.º, considerando-se como tal, para este efeito, *especiais* “os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa, ou grupo, sem afetarem a generalidade das pessoas” e *anormais* “os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”.

Existem, no âmbito da função administrativa, alguns casos *gerais típicos* de responsabilidade por factos lícitos: (i) o estado de necessidade, a (ii) causa legítima de inexecução, (iii) a revogação, anulação ou declaração de nulidade de atos administrativos e os (iv) danos emergentes de uma atuação lícita violadora da confiança. Concomitantemente, existe hoje vasta jurisprudência admitindo a responsabilidade do Estado por factos lícitos, no exercício da função administrativa.

4.1.2. Estado de necessidade

O estado de necessidade vem previsto no art. 3.º n.º 2 do CPA. Aí se estabelece a regra segundo a qual os atos praticados em estado de necessidade são válidos, e, portanto lícitos, firmando todavia que “os lesados têm direito a ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da administração.” Ao remeter para os termos gerais da responsabilidade da administração, cremos ser aqui aplicável o regime do art. 16º da Lei n.º 67/2007. Assim, os danos sofridos são indemnizáveis, desde que sejam *especiais* e *anormais*. Exige-se ainda que entre o facto lícito e o dano exista um nexo de causalidade adequada, sendo por isso relevante, no cômputo dos danos, a eventual culpa do lesado (cfr., para tanto o artigo 4.º da Lei n.º 67/2007).

4.1.3. Causa legítima de inexecução

A causa legítima de inexecução também confere ao interessado o direito a ser ressarcido pelos danos emergentes da inexecução – cfr. artigos 166º, 178º, 45º e 45.º-A, todos do CPTA.

Há que distinguir, para este efeito, os danos resultantes de um ato ilícito (anulado judicialmente) e os danos resultantes da inexecução de uma decisão judicial. O art. 45.º do CPTA mostra-nos com clareza essa distinção, referindo-se a danos resultantes da atuação ilegítima (danos causados pelo facto ilícito) e a danos decorrentes da impossibilidade ou excessiva onerosidade da procedência do pedido (danos da inexecução legítima).

Ora, só os danos decorrentes da inexecução legítima (causa legítima da inexecução) fazem parte dos danos causados por atos lícitos.

A nosso ver, os danos causados pelo incumprimento lícito englobam o prejuízo causado pela modificação do dever de prestar - que se transforma em dever de indemnizar – e ainda os danos que não teriam ocorrido se o dever de prestar tivesse sido cumprido. Os referidos danos podem ser autonomizados negativamente, isto é, retirando os danos causados pelo facto ilícito e que deixariam de existir se a obrigação de direito público – objeto da pretensão - fosse cumprida. Estes danos causados pela atuação ilegal são ressarcidos em ação autónoma. Ao abrigo do art. 45º, n.º 1 do CPTA, e também no âmbito da inexecução legítima, seriam ressarcidos os danos que não fossem imputáveis diretamente à atuação ilegal: (a) os prejuízos com a propositura da ação (taxa de justiça e encargos – atualmente englobados nas custas de parte) e os gastos com advogados, (b) os danos morais – caso a concreta situação mereça tutela do direito (cfr. art. 496º do CC) e (c) a perda da chance.

Sérvulo Correia considera a causa legítima de inexecução uma afloração do estado de necessidade²¹. Este entendimento implicaria que os danos sofridos fossem especiais e anormais. Pensamos, todavia, que em casos de causa legítima de inexecução, o interessado tem sempre direito a ser ressarcido, sem ter que provar a anormalidade ou a especialidade do dano.

Finalmente não nos parece que as hipóteses previstas no art. 45.º do CPTA sejam enquadráveis no âmbito da responsabilidade pelo exercício da função *jurisdicional*, como sustenta Pedro Machete²². A fonte da responsabilidade prevista nos referidos artigos emerge de uma causa legítima de inexecução verificada no decurso do processo: o facto lesivo - o incumprimento legítimo - é imputável à Administração e não ao Tribunal.

4.1.3 A revogação de atos administrativos - artigos 167.º, n.º 5, e 167.º, n.º 6, do CPA.

Outra situação especialmente prevista na lei, garantindo o direito à indemnização por ato lícito, é a prevista no art. 167.º, n.º 5 do CPA. Nos termos deste preceito, a revogação de atos administrativos com fundamento nas situações previstas na alínea c) do seu n.º 2, garante aos beneficiários de boa-fé o direito à indemnização, nos termos gerais da responsabilidade pelo sacrifício. Ou seja, para além da boa-fé do beneficiário, exige-se, por força da remissão para o regime geral, que os danos sofridos sejam especiais e anormais.

²¹ CORREIA, Sérvulo - *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativo* (1987), e *Revisitando o Estado de Necessidade e Contributo para os Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, (2010).

²² AA.VV. (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pág. 468

A anulação administrativa (revogação com fundamento em invalidade) de atos constitutivos de direitos também confere ao interessado o direito a ser ressarcido pelos danos anormais que este sofra em consequência da anulação – é o que nos diz o art. 168.º, n.º 6 do CPA. A lei não exige, aqui, a especialidade do dano, por entender (segundo cremos) que o dano sofrido pelo titular de um direito subjetivo é sempre especial.

É ainda neste âmbito da revogação ou anulação de atos administrativos válidos que devemos enquadrar o regime especialmente previsto no art. 70.º do RJUE – Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, e respetivas alterações.

Aí se consagra a responsabilidade civil dos municípios nos termos gerais (n.º 1), englobando o dever de indemnizar em casos de revogação, anulação ou declaração de nulidade de anteriores atos ilegais. Também nestes casos o ato desencadeado da responsabilidade civil é o ato legal (que revoga, anula ou declarou nulos atos anteriores) e, portanto, também é um caso claro de responsabilidade por facto lícito.

Exige a lei que a causa da revogação, anulação ou declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita dos seus órgãos ou agentes (n.º 2). Tal significa, a nosso ver, que se a causa da conduta ilícita for imputável ao próprio particular lesado, então não existe o dever de indemnizar, ou seja, existe uma especial conexão do dano sofrido. O mesmo há-de resultar de um facto ilícito prévio. É um regime similar ao que vem no atual CPA relativamente à anulação de atos constitutivos de direitos, quando se exige a boa-fé do interessado prejudicado com o ato de anulação.

Relativamente à responsabilidade decorrente da anulação de atos constitutivos de direitos, o STA, no Acórdão de 16-05-2001, processo n.º 46.227, após concluir que o ato que licenciou o projeto de arquitetura era nulo, e depois de considerar que tal ato era constitutivo de direitos, colocou a seguinte questão:

“Há realmente ilegalidade na aprovação do projecto de arquitectura nessas condições, e ilegalidade que acarreta a respectiva nulidade. (...) E num caso destes responderá o Município pelos prejuízos causados? Com que fundamento? E no caso afirmativo, que prejuízos devem considerar-se abrangidos por essa indemnização. Ora, - argumenta-se – se encararmos o facto gerador da responsabilidade como sendo a aprovação do projecto de arquitectura, embora haja ilegalidade nesse ato, uma barreira desde logo se ergue: não há danos que possam imputar-se ao ato da câmara, pois tal ato foi ao encontro da pretensão que o administrado formulara, deferindo-a nos seus precisos termos. Falham os requisitos do dano e nexa causal. Por outro lado, se quisermos construir a responsabilidade civil sobre o ato de recusa de emissão do alvará, ou de deliberação final de licenciamento, o que falta é a ilicitude da actuação do órgão administrativo. Na verdade, nenhuma das partes discute a legalidade dessa recusa aceitando que o regulamento do PDM impedia validamente que o autor construísse uma edificação com o coeficiente de

ocupação que o seu projecto previa. A Administração actuou a coberto da normação aplicável, e não havendo ilegalidade não haveria fundamento para a condenação do réu”

Creio que as respostas às inquietações dogmáticas STA são resolvidas com o enquadramento da situação na responsabilidade por *factos lícitos*, tal como é acolhida no art.168.º, n.º 6 do CPA.

Contudo, a problemática não fica esgotada com a natureza da responsabilidade civil, pois também aqui importa recortar a extensão dos danos. No acórdão citado o STA considerou indemnizáveis apenas os *danos negativos*, ou seja:

“ (...) as despesas feitas com taxas e licenças pagas e desaproveitadas, com a elaboração dos projectos das especialidades referentes ao prédio anteriormente aprovado ou outras do mesmo tipo, mas não a desvalorização do terreno proveniente da menor área de implantação autorizada, que essa não deriva causalmente de facto da Administração, mas da lei que proíbe a construção contra o Plano e das prescrições deste.”

Uma análise cuidada deste importante acórdão do STA mostra-nos que o âmbito do dano limitado ao dano negativo é justificável em termos de causalidade adequada. Afinal, os danos sofridos pela anulação (pelo ato válido) são apenas aqueles que o interessado suportou por ter confiado na validade de um ato, à partida inválido.

4.1.4. Danos causados por atos lícitos lesivos da confiança gerada por atos inválidos

Semelhante às hipóteses do ponto anterior, o STA admitiu o ressarcimento de prejuízos causados pela revogação de atos constitutivos de direitos, muito embora tenha considerado estar perante uma responsabilidade civil por facto ilícito: era ilícito o ato – válido – por lesar a confiança – cfr. acórdão de 5-12-2007, proferido no processo n.º 0653/07:

“A violação da boa-fé pode configurar um facto ilícito gerador de responsabilidade civil (art. 6-A do CPA). II - Nestes casos devem ser ressarcidos os danos causados pela frustração da confiança legítima.”

O acórdão foi proferido antes do art. 168.º, n.º 6 do CPA, e portanto, antes da consagração em termos gerais da responsabilidade civil emergente da revogação ou anulação de atos constitutivos de direitos inválidos.

Creemos, contudo, ser possível enquadrar a indemnização por violação da confiança na responsabilidade por factos lícitos. Estamos perante situações em que o ato não pode ser anulado por se entender que a lesão da boa-fé não permite a anulação. Casos em que o ato é vinculado e, portanto, a sua validade deve manter-se apesar da violação da boa-fé. O ato

permanece válido, “sem embargo, claro, da responsabilidade em que, por isso, a Administração se constitui”²³.

A boa-fé deve, nestes casos, ser aferida de acordo com os critérios do art. 168.º, n.º 6 do CPA, ou seja, o interessado só terá direito a ser ressarcido quando *desconhecesse sem culpa a invalidade do ato constitutivo de direitos*. A questão resolve-se, afinal, nos termos gerais, apelando à *culpa do lesado* – ver art. 570º do Código Civil e art. 4º da Lei da Responsabilidade Civil do Estado.

4.1.5. Outras situações onde tem sido colocada a responsabilidade por facto lícito

É hoje abundante a jurisprudência relativa a pretensões indemnizatórias do Estado pela prática de atos lícitos, fora dos casos especialmente previstos em lei especial, pelo que nos limitaremos a dar alguns exemplos mais significativos:

- No acórdão do STA de 16-5-2002, proferido no processo 0509, estando em causa a apreensão e posterior destruição de carnes importadas alegadamente contaminadas, justificasse a responsabilidade civil por facto lícito no princípio da igualdade e no art. 9º do Decreto-Lei 48051.

- No acórdão do STA de 5-11-2003, proferido no processo 01100/02, discutia-se o direito à indemnização pela perda de clientela e de receitas de um estabelecimento comercial de café e bar, por efeito de obras camarárias de construção de rede de saneamento, passeios, asfaltamento e outras infra-estruturas de uma rua da sede do concelho onde o mesmo se localiza, e que se tornou praticamente intransitável durante cerca de 9 meses. Foi negada a natureza de especial e anormal ao prejuízo e não satisfeita a pretensão do interessado.

- No acórdão do STA de 24-4-2007, proferido no processo 024/07, não se considerou anormal, para efeitos do art. 9º do Decreto-Lei 48051, a privação de abastecimento de água durante alguns dias por várias horas.

- No acórdão do STA de 10-10-2002, proferido no recurso 048404, foi considerado prejuízo especial e anormal o dano causado por operações lícitas na construção de uma auto-estrada que causaram danos ao particular.

²³ ESTEVES DE OLIVIERA, Mário, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim (1997) – *Código de Procedimento Administrativo Comentado*. Coimbra: Almedina, pág. 114

- No acórdão do STA de 7-2-2002, proferido no recurso 048191, foi considerado ressarcível o dano causado pela desvalorização de uma casa situada na parte sobranceira de um prédio expropriado, pela construção de um talude que reduziu a sua ensolação e a desvalorizou.

- No acórdão do STA de 2-12-2004, proferido no recurso 0670/04, foi julgada improcedente a pretensão de um particular a ser indemnizado, que alegou que as obras levadas a cabo pela Ré na E.N. 10, e posterior encerramento da sua ligação a Lisboa, com o novo traçado, lhe causaram prejuízos especiais e anormais.

- No acórdão do STA de 13-1-2004, proferido no recurso 040581, considerou-se não ser prejuízo anormal a mera compressão do direito de acesso a um prédio de habitação, em resultado de modificações da via confinante, por não ter havido uma afetação do gozo “*standard*”.

- No acórdão do STA de 30- 3-2004, proferido no recurso 01608/02, julgou-se improcedente a pretensão de um particular em ver ressarcidos prejuízos no montante de 25.575.000\$00, no ano de 1996, decorrentes de um ato administrativo lícito do Diretor da RNET, que recusou um pedido de desinfestação aérea das suas culturas situadas dentro da Reserva Natural do Estuário do Tejo.

- No acórdão do STA de 29-5-2003, proferido no processo 0688/03, julgou-se procedente um pedido de indemnização por danos causados pela apreensão preventiva de carnes para prevenir a importação de carnes infetadas com dioxinas.

- No acórdão do STA de 28-2-2012, proferido no recurso 0177/11, apreciou-se uma situação de abate de frangos supostamente contaminados com nitrofuranos, concedendo-se indemnização por facto lícito. No caso admitiu-se a relevância do “culpa do lesado”, a aplicação do art. 494º do CC e aceitou-se a relevância da causa virtual quanto à delimitação do dano.

Do exposto (e muitos mais casos se poderiam invocar), resulta hoje uma generalizada aceitação da responsabilidade civil por factos lícitos emergente da prática de atos administrativos válidos ou de atos e operações materiais lícitas, com aplicação do regime geral da responsabilidade civil, designadamente quanto à causalidade adequada, à culpa do lesado e à aplicação do art. 494º do Código Civil.

4.1.6. Indemnizações pela imposição de sacrifício de direitos patrimoniais

Nas situações referidas na epígrafe deste ponto encontram-se aquelas em que a indemnização é contemporânea com o sacrifício. Nestes casos, a lei permite o sacrifício de um direito patrimonial, desde que tal sacrifício ou encargo seja feito mediante a prestação de uma *justa indemnização*. O dever de indemnizar é pressuposto da validade do ato.

É paradigma deste tipo de indemnização a prevista no art. 62.º, n.º 2 da CRP.

O exemplo típico é a expropriação por utilidade pública, que é exercida através de um ato de declaração de utilidade pública, lícito, mas gerador da correspondente e justa indemnização, a ser fixada nos termos do respetivo Código das Expropriações. Com idêntico regime está hoje consagrado na lei o ressarcimento das *serviços administrativas* – cfr. art. 8º, n.º 3 Decreto-Lei 169/99, de 18 de Setembro- e de forma algo diferente, o regime das requisições (art. 84º, 4, b) do Código das Expropriações).

Também se incluem neste tipo a ocupação temporária de imóveis (art. 54º do Decreto-Lei 794/76, de 5 de Novembro, e 18º do Código das Expropriações), os atos de rescisão unilateral de contratos administrativos (art. 293.º e 313.º, n.º 1 do CCP), os atos lesivos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial (as indemnizações de plano previstas nos artigos 143.º e 112.º, n.º 6 do RJIGT), a imposição de medidas preventivas e outras condutas legais da administração, com efeitos similares análogos²⁴.

Tradicionalmente, este tipo de reparação do dano era englobado na responsabilidade civil por factos lícitos. Aliás, como já referimos, Marcello Caetano deu como exemplo do aparecimento deste tipo de responsabilidade o artigo 2397 do CC de 1867, consagrando o dever de indemnizar em caso de expropriação como sendo um caso de responsabilidade por facto lícito.

Alguns autores, com especial destaque para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos²⁵ consideram que tal enquadramento não tem qualquer “*fundamento teórico*”, nem qualquer “*fundamento histórico*”. Concluem aqueles autores que a evolução do direito levou a que, à margem da lógica do art. 16º da Lei da Responsabilidade Civil, surgissem situações em que era lícita a agressão de direitos patrimoniais mediante prévia indemnização. O fundamento jurídico de tal indemnização assentava, então, no art. 17º da Declaração Universal dos Direitos

²⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo e André Salgado de Matos (2008) – *Responsabilidade Civil Administrativa*.

Lisboa: Dom Quixote, pág. 60

²⁵ *Ob. Cit.*, pp. 58 e seguintes

do Homem, considerando o direito de propriedade “inviolável e sagrado”, sendo dessa norma que derivam em linha reta as disposições constitucionais como os artigos 62.º, n.º 2 e 22º da CRP. Ora, o mecanismo do art. 62.º, n.º 2 da CRP, (o ato só é lícito se houver indemnização) escapa “totalmente aos quadros da responsabilidade civil, ainda que por facto lícito: na responsabilidade civil a indemnização é uma consequência dos atos danosos e nos art. 62.º, n.º 2 da CRP é um verdadeiro requisito de legalidade daqueles atos.”²⁶

A nosso ver, esta linha de pensamento é compreensível.

Na verdade, e apesar do dano ser o grande aglutinador da teorização da responsabilidade civil, não é axiomático e, portanto, que sempre que há um dano a ressarcir estejamos perante a responsabilidade civil. Qualquer classificação ou teorização da responsabilidade civil não pode prescindir do facto gerador e da sua imputação ao agente, uma vez que o que é específico na responsabilidade civil é saber quem responde.

É, portanto, o *facto gerador e o seu autor* – ou a quem o mesmo seja imputado e os termos em que o seja - que permite a distinção entre conduta culposa, ou não; é o facto gerador que permite averiguar se existem presunções de culpa; é o facto gerador que permite distinguir entre responsabilidade por facto ilícito, pelo risco e por facto lícito. É, portanto, aceitável que também se possa distinguir entre (i) *um facto cuja licitude depende de uma concomitante e justa indemnização* e (ii) *factos lícitos que, em determinadas situações, fazem nascer no Estado o dever de indemnizar*.

Não é só a perspectiva que muda.

Também muda o respetivo regime. O dano no caso do sacrifício de direitos patrimoniais – salvaguardada pelo direito de propriedade e sua inviolabilidade salvo justa indemnização - não tem que ser especial e anormal. Mais ainda, a indemnização não compreende danos morais, mas tem que ser “*justa*” e *contemporânea* com o sacrifício.

O regime jurídico é, coerentemente, bastante diferente, prevendo-se por exemplo, no que respeita à expropriação por utilidade pública, a *caducidade* do ato expropriativo (se não for desencadeado a tempo útil o procedimento tendente o pagamento da justa indemnização – cfr. art. 13º, n.º 4 do CE) e a *reversão* do bem expropriado se não for afetado aos fins da sua expropriação (art. 5º do CE). Qualquer destes regimes (caducidade do ato expropriativo e

²⁶ Ob. Cit., *idem*, *ibidem*

reversão do bem expropriado) é claramente incompatível com os quadros da responsabilidade civil, e só explicável porque a licitude do ato administrativo pressupõe uma prévia e justa indemnização.

Por outro lado, esta conceção pode ter consequências *práticas* relevantes, qual seja o de não aplicar à expropriação, por exemplo, o regime da prescrição da Lei da Responsabilidade Civil.

Pensamos, portanto, poder distinguir, uma forma de indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais provados, com fundamento histórico distinto, com regime jurídico também justificadamente distinto, que em boa verdade não parece ser uma forma de responsabilidade civil.

4.2. No exercício da função jurisdicional

Importa apreciar agora os casos de responsabilidade civil extracontratual por *factos lícitos*, no exercício da função jurisdicional, especialmente o caso, a nosso ver mais problemático, resultantes da privação injusta da liberdade: falamos da prisão preventiva legalmente decretada, mas que se vem a verificar mais tarde como injustificada.

Neste domínio importa, à partida, dizer que a Lei da Responsabilidade Civil faz uma importante distinção: (i) danos causados pela administração da justiça (art. 12.º) e (ii) danos emergentes do erro judiciário (art.13.º).

Em ambos os casos previstos nos artigos 12.º e 13.º estamos perante responsabilidade por *factos ilícitos*: No caso dos danos emergentes da “*administração da justiça*”, é clara a referência da lei que manda aplicar o regime da “*responsabilidade por factos ilícitos*” (art. 12.º); nos casos de *erro judiciário*, o interessado deve obter a “*revogação da decisão danosa*” previamente ao pedido de indemnização. Em ambos os casos é patente a natureza ilícita do facto gerador da responsabilidade civil – fora do âmbito deste estudo.

No entanto, o art. 13.º, n.º 1 da Lei n.º 67/2007 ressalva “*o regime especial aplicável aos casos de sentença injusta e de privação injustificada da liberdade*”, pelo que se impõe averiguar se neste regime existem casos de responsabilidade civil por *facto lícito*.

Também já vimos que o art. 16.º da Lei da Responsabilidade Civil não exclui qualquer das funções do Estado, o que pelo menos coloca a questão de saber se, esse preceito, só por si pode ser invocado para fundamentar uma pretensão indemnizatória.

Questão que se coloca, desde logo, por haver jurisprudência do STJ que nega, pelo menos, a existência de um princípio geral de aplicação do art. 16º da Lei n.º 67/2007 ao exercício da função jurisdicional. Outros autores seguem este caminho, como é o caso de Alves Correia e Carlos Cadilha²⁷.

Efetivamente, o STJ, no acórdão proferido no processo 1740/12.7TBPVZ.P1.SI citou vários acórdãos proferidos por aquele Tribunal²⁸, que “rejeitaram a responsabilidade civil do Estado por atos lícitos no exercício da função jurisdicional”.

O referido acórdão - sintético mas claro e que por isso permite compreender a posição do STJ - afastou-se do entendimento segundo o qual o art. 22º consagrava um direito fundamental, diretamente aplicável por força do art. 18º da CRP, onde se incluía o direito a ser ressarcido por atos lícitos com o argumento de que o mesmo “não foi seguido pelo nosso legislador ordinário, que ao aditar a alínea c) do n.º 1 do art. 225º do Código de Processo Penal (doravante, CPP) avançou para uma situação de responsabilidade por ato lícito, mas restrita à comprovação de que o arguido não foi o agente do crime.”

Como o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 185/2010 entendeu que aquele preceito legal (o art. 225º, do CPP) não sofria qualquer inconstitucionalidade, conclui o STJ que “o nosso direito positivo não contempla o direito a ser indemnizado pelos danos sofridos ao arguido preso preventivamente, que acaba por ser absolvido em obediência ao princípio “*in dubio pro reo*”.

Será mesmo assim?

A CRP estatui ainda, no n.º 5 do art. 27.º, que “a privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer”. A esta regulação Constitucional importa atender os artigos 225º e 226º do CPP (redação da Lei 48/2007), que garantem o direito à indemnização por quem tenha sofrido detenção, prisão preventiva ou obrigação de permanência na habitação, nos seguintes termos:

“a) A privação da liberdade for ilegal, nos termos do n.º 1 do art. 220º, ou do n.º 2 do art. 222º

b) A privação da liberdade se tiver devido a erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependia;

²⁷ Apud AA.VV. (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pág. 467

²⁸ Cfr. Acórdãos do STJ de 4-4-2000, 6-1-2000, 19-9-2002, 13-5-2003, 27-11-2003, 19-4-2004, 22-1-2008 e 11-10-2011

c) Se comprovar que o arguido não foi agente do crime ou atuou justificadamente”.

Determina ainda o n.º 2 do mesmo artigo que nos casos das alíneas b) e c) cessa o dever de indemnizar se o arguido tiver concorrido, por dolo ou negligência, para a privação da sua liberdade.

Para o nosso problema – responsabilidade por facto lícito – interessa sobretudo o caso previsto na alínea c). O caso da alínea a) é evidentemente um caso de responsabilidade por facto ilícito (determinada por pessoa incompetente, por facto que a lei não a permite ou excedido o respetivo prazo). O caso da alínea b) também se enquadra na responsabilidade por facto ilícito, pois pressupõe um “*erro judiciário*” grave na avaliação dos factos.

Não há dúvida, todavia, que o art. 225º, 1,c) do CPP prevê uma forma de responsabilidade civil por facto lícito, ou seja, uma prisão preventiva legalmente determinada, mas que veio a mostrar-se injusta, face à absolvição do arguido.

Como já vimos, o STJ afastou a responsabilidade do Estado, que o Tribunal Constitucional (doravante, TC) já havia apreciado a constitucionalidade da al. c) do n.º 1 do CPP. Mas não é exatamente assim. A al. c) do n.º 1, do art. 225º, não existia quando o foi proferido o referido acórdão 185/2010 pelo TC, muito embora tivesse colocado como relevante

“a questão de saber se viola ou não a Constituição a norma constante do n.º 2 do artigo 225.º do CPP, interpretada no sentido de se não considerar injustificada, e, portanto, constitutiva de obrigação estadual de indemnizar, a prisão preventiva aplicada a um arguido que vem a ser absolvido com fundamento no princípio in dubio pro reo”

Portanto, mesmo antes da atual redação do art. 225º, 1, c), do CPP – que limita o direito à indemnização quando se comprove que ao arguido não foi o agente da infração – esta questão já havia sido discutida pelo TC:

“Resta saber – e essa é a especial questão que nos ocupa – por conta de quem deve correr esse risco, caso se venha ex post a concluir, por juízo absolutório, que, numa dada situação concreta, a prisão preventiva se não justificava. Deve ainda o risco correr por conta do individuo, que assim suporta toda a carga do sacrifício que lhe foi imposto, ou deve ele correr por conta da comunidade, sendo repartido (enquanto dever estadual de indemnizar) por todos os seus membros, na medida do benefício que do sacrifício individual retiraram?”

Ao expor a questão nestes termos, o TC coloca-a, de facto, no campo da responsabilidade pelo sacrifício, isto é, “em que casos deve ser o próprio preso preventivo a suportar os custos da sua injustificada prisão e em que casos, tal representa um sacrifício especial e anormal.”

A resposta do legislador atual é inequívoca: só existe direito à indemnização quando se comprove que o arguido não praticou o facto ou atuou justificadamente – situação que o referido acórdão do TC considerou ser conforme ao art. 27.º, n.º 5 da CRP.

A absolvição do arguido por (i) prescrição do procedimento criminal, (ii) amnistia; (iii) a condenação em pena inferior ao tempo da prisão preventiva já cumprido e (iv) a absolvição do arguido por falta de prova (*in dubio pro reo*), ficam fora da previsão do art. 255º, 1, c) do CPP.

Creemos, neste ponto, que o legislador optou por uma solução equilibrada, e que, embora discutível, consagra a responsabilidade por factos lícitos no exercício da função jurisdicional. Julgamos a opção equilibrada e coerente, uma vez que na responsabilidade civil é o lesado que deve provar o facto gerador da responsabilidade (art. 342º, 1 do CC). O facto gerador da injustiça da prisão preventiva é a *inocência* do arguido. Daí que a falta de prova desse facto afaste a responsabilidade civil.

O regime do art. 225º, 1, c) do CPP parece ser aplicável aos casos em que se comprove que o *arguido não praticou o crime* e sofreu danos especiais e anormais (v.g. Apreensão de veículos, destruição de mercadorias, etc....)

Fora dos casos expressamente previstos em lei especial, não vimos razão para afastar a aplicação direta do art. 16º da lei 67/2007 aos casos em que os factos lícitos lesivos praticados no âmbito da função jurisdicional são suscetíveis de causar danos indemnizáveis (especiais e anormais).

4.3. No exercício da função legislativa.

O art. 16.º da Lei n.º 67/2007 não exclui quaisquer funções do Estado, pelo que é sustentável face ao referido preceito que os atos legislativos lícitos possam gerar um dever de indemnizar. Não estão aqui em causa os danos causados por leis inconstitucionais ou ilegais, cujo regime de responsabilidade vem regulado no art. 15º (responsabilidade por facto ilícito).

A questão que agora se coloca, podem existir *leis válidas*, isto é constitucionais, geradoras de um dever de indemnizar.

Maria Lúcia Amaral²⁹ considera não existir *responsabilidade civil do legislador*.

Admite, é certo, o direito à indemnização por leis que imponham sacrifícios graves ou especiais, em nome da prossecução do interesse público, mas à margem do regime da responsabilidade civil. O único caso em que, para a autora, poderia falar-se em responsabilidade do legislador reportava-se aos danos sofridos por particulares por efeito de vigência de leis inconstitucionais lesivas de direitos fundamentais, e ocorridos durante o período de tempo compreendido entre a entrada em vigor da lei e o momento da declaração de inconstitucionalidade.

Julgamos que não assiste total razão à autora.

Admitimos que nos casos em que a *lei é inválida* por não prever a justa indemnização, possam ser vistos a uma luz diversa da responsabilidade civil por factos *ilícitos*.

Admitimos também como possível a tese segundo a qual o art. 22.º não é a *única* fonte constitucional da responsabilidade civil do legislador.

Também aceitamos como possível que num sentido estritamente técnico a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados não seja responsabilidade civil, pois a licitude do ato depende da justa compensação.

A fonte de direito constitucional da responsabilidade civil do legislador *também é*, como a autora refere, um regime que decorre da articulação dos artigos 2.º, 13.º, 18.º e 266.º, n.º 2, da CRP.

Só que, a nosso ver, deste regime decorre sem dúvida um princípio de igualdade perante os encargos públicos, mas que pode ser concretizado de duas formas: (i) através da inconstitucionalidade das leis, cuja compensação deve ser concomitante (expropriação por utilidade pública e afins) caso a não prevejam e (ii) através da responsabilidade civil, quando essa compensação não seja condição de validade da lei.

A existência de situações em que a compensação é condição da legalidade ou constitucionalidade da lei não afasta a possibilidade de existirem leis válidas e cuja validade se

²⁹ AMARAL, Maria Lúcia C. A. (1998) - *Responsabilidade do Estado e dever de Indemnizar do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora

manterá na ordem jurídica e, apesar disso, sejam criadores de danos especiais e anormais merecedores da tutela do direito.

Alves Correia³⁰ refere-se a este tipo de situações, abordando, designadamente, os casos em que uma lei, por razões de interesse público, imponha *restrições à importação de certos produtos*, ou a rotura de contratos já celebrados por particulares. Situações deste tipo devem ser resolvidas à luz do art. 16º da Lei n.º 67/2007. Em suma: o art. 16.º só deixará de ser fonte de atribuição de responsabilidade civil quando lei especial o afaste e, por isso, Pedro Machete³¹ enumera como requisito negativo da responsabilidade ali prevista “a previsão em norma especial do dever de indemnizar”.

Gomes Canotilho³² também dava como exemplo a *lei que proibia certas importações e a vacinação obrigatória decretada por lei*. São casos de responsabilidade por facto legislativo cuja validade não depende de uma prévia e justa indemnização como condição da sua validade, pelo que, a nosso ver, não há qualquer razão para não aplicarmos o art. 16º da Lei n.º 67/2007.

Foram discutidos, entre nós, várias situações em que a validade da lei não dependia de prévia e justa indemnização:

- Os casos do Decreto-Lei 138/95, que extinguiu a Companhia Nacional de Navegação, abordado no acórdão do STJ de 9-2-93, proferido no processo 082671;

- O suprimento pelo Estado de benefícios alfandegários, abordado no acórdão do STJ de 25-9-2003, proferido no processo 03B1944;

- Na criação do Município da Trofa, abordado no acórdão do STJ de 14-6-2007, proferido no processo 07B190.

Portanto, a nosso ver existem, sem dúvida alguma casos onde pode aceitar-se a *responsabilidade do legislador por facto lícito*, diversos daqueles em que a justa indemnização é pressuposto da constitucionalidade da lei, e que hoje encontram respaldo *legal* no artigo 16º da Lei n.º 67/2007.

³⁰ Apud AA.VV. (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pág.471

³¹ *Ob. Cit., idem, ibidem*

³² CANOTILHO, Gomes (1974) – *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, pp. 183 e ss

5. O Artigo 16.º consagra um modo de Responsabilidade Civil ou uma outra realidade jurídica?

Resta abordar a última questão: a indemnização prevista no art. 16.º é uma obrigação de indemnizar ou é outra realidade, parecida, paralela, mas de diferente natureza?

A circunstância da Lei n.º 67/2007 consagrar uma norma como o art. 16.º, como de resto já acontecia com o art. 9.º do Decreto-Lei 48051, indicia estarmos perante responsabilidade civil por factos lícitos. O elemento literal, sistemático e histórico aponta claramente nesse sentido.

É, de resto, este o entendimento tradicional entre nós – como nos dá conta Pedro Machete³³.

Como vimos, neste estudo, julgamos aplicável à indemnização prevista no art.16º as regras gerais da obrigação de indemnizar, designadamente, (i) o art. 494º do CC, (ii) a prescrição, (iii) a culpa do lesado, (iv) o nexo de causalidade e a (v) teoria da diferença na quantificação dos danos patrimoniais e não patrimoniais.

Todavia, Maria Lúcia Amaral³⁴ sustenta que os casos normalmente designados como responsabilidade civil por facto lícito, bem vistas as coisas, são os casos em que o Estado impõe aos particulares sacrifícios graves e especiais em nome da prossecução do bem comum, de natureza jurídica distinta. Haveria a seu ver, em todos eles, *uma matriz expropriatória e não uma matriz ressarcitória*. Manuel Afonso Vaz³⁵ segue o mesmo caminho:

“Isto que acaba de ser dito pressupõe quando se trata de compensar um direito que foi restringido ao abrigo da Constituição (acto legislativo lícito), se não possa falar em verdadeira responsabilidade civil do Estado, dado que aí a indemnização (“justa indemnização”, “critérios de indemnização”) é pressuposto da própria admissibilidade constitucional da restrição, ou seja, os atos só serão lícitos se incluírem a indemnização. A indemnização não é uma consequência da licitude, mas um requisito da licitude. De resto a indemnização decorrente da própria previsão do preceito constitucional (por exemplo, art. 62º, n.º 1, e art. 83º) tem um sentido compensatório e não de reparação ou de ressarcimento.”

³³ AA.VV. (2013) - *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 431 e 432

³⁴ AMARAL, Maria Lúcia C. A. (1998) - *Responsabilidade do Estado e dever de Indemnizar do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora

³⁵ VAZ, Manuel Afonso (1995) - *A responsabilidade civil do Estado: considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, pp. 12 e 13.

Vital Moreira e Gomes Canotilho³⁶ consideram que a indemnização provocada por atos lícitos se justificaria no princípio da igualdade. Situações em que a prestação indemnizatória ou compensatória “destina-se a funcionar como pressuposto da licitude do ato”.

A responsabilidade civil propriamente dita emerge de uma matriz ressarcitória, onde portanto toda e qualquer indemnização pelo sacrifício nunca caberia.

Que dizer?

É verdade que *indemnizar por factos ilícitos* não é a mesma coisa que indemnizar por *factos lícitos* (incluindo neste caso o risco e o sacrifício injustificado (anormal e especial). A responsabilidade subjetiva (facto ilícito e culposo) assenta na *justiça comutativa* (quem causa o dano é que deve suportá-lo); a responsabilidade pelo risco assenta no *equilíbrio entre o proveito retirado da atividade perigosa e o dano causado por essa atividade*; a responsabilidade pelo sacrifício assenta no *princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos*.

Em todos os casos há, todavia, um fundamento comum qual seja o de que existem casos em que, segundo o Direito, quem sofre dano, causado por outrem, deve ver reposta a situação em que se encontrava senão fosse a lesão. Nesta perspetiva, a responsabilidade por facto lícito é ainda uma forma de ressarcir (e não apenas compensar). A obrigação tem a sua fonte (o seu título constitutivo) num facto lícito, gerador de um dano, sem qualquer justificação racional para ser o lesado a suportar o dano que sofreu. A matriz é, portanto, ressarcitória. É assim, por exemplo, no ato lícito em *estado de necessidade*, ou no *caso de incumprimento por causa legítima de inexecução, a revogação de atos ilegais, o ressarcimento do arguido preventivamente preso que comprove a sua inocência no processo ou nas operações lícitas de construção de uma autoestrada geradora de danos especiais e anormais*.

Em casos como estes, em que um facto lícito causa danos indemnizáveis (especiais e anormais), não há razão para não os qualificarmos no âmbito da responsabilidade civil extracontratual. A validade do ato, nestes casos, não depende da lei prever uma indemnização.

Há todavia, outros casos relativamente aos quais a coisa muda de figura.

³⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira (2007) – *Constituição da República portuguesa Anotada, Volume I*. Coimbra Editora, pág. 432

Nesses casos, em que a *validade do ato que impõe sacrifícios depende do pagamento de uma indemnização* têm razão Lúcia Amaral e Afonso Vaz. Aqui o dever de *justa compensação* é concomitante com o ato, que só é válido se essa justa compensação estiver prevista. Situações deste tipo estão efetivamente fora da matriz indemnizatória.

Como vimos, oportunamente, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos³⁷ também distinguem estas situações, qualificando-as como “indemnizações pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados”, com pressupostos especiais e fundamento histórico e jurídico diverso, concluindo que o art. 16.º vê “o seu campo de aplicação restringido à responsabilidade civil pelo sacrifício de bens pessoais”.

É, assim, aceitável no plano dogmático distinguir entre indemnização pelo sacrifício com uma matriz ressarcitória e indemnizações pelo sacrifício como uma matriz compensatória.

Deste modo, cremos que a responsabilidade civil por facto lícito é uma verdadeira responsabilidade civil, a que se aplicam as regras gerais deste instituto, muito embora possam estar fora desta natureza aquelas situações em que a validade do facto (a sua licitude) decorra da prévia e justa indemnização.

³⁷ REBELO DE SOUSA, Marcelo e André Salgado de Matos (2008) – *Responsabilidade Civil Administrativa*. Lisboa: Dom Quixote, pág. 57.

6. Conclusões

Do exposto podemos concluir:

- I. O sistema legal (Constituição, Convenções Internacionais e lei ordinária) permite classificar a responsabilidade civil do Estado, como englobando (i) *os atos de gestão pública e gestão privada*. Na responsabilidade por atos de *gestão pública* a mesma pode ser por (a) *factos ilícitos* (com culpa, com culpa presumida ou mesmo sem culpa), e por (b) *factos lícitos*, englobando nesta a que *emerge de atividades especialmente perigosas* e a que *emerge da imposição de sacrifícios especiais e anormais*. Nesta última categoria ainda podemos distinguir os (b1) *sacrifícios de interesses pessoais* e de (b2) *interesses patrimoniais privados*.
- II. Podemos, desde logo colocar três questões fundamentais: (i) a responsabilidade por factos lícitos é uma forma de responsabilidade civil ou um outro género? (ii) há responsabilidade civil por factos lícitos no exercício da atividade jurisdicional? (iii) há responsabilidade civil por factos lícitos no exercício da função legislativa?
- III. O art. 22.º da CRP engloba a responsabilidade civil do Estado em todas as suas formas (facto ilícito, risco e sacrifício) pelo exercício de todas as suas funções: administrativa, jurisdicional, administrativa), sendo contudo admissível a regulamentação da mesma de modo a limitar o seu alcance.
- IV. O art. 16.º da Lei 67/2007, de 31/12, pela sua história, localização sistemática e tradição, entre nós, compreende a responsabilidade civil pelo exercício de qualquer das atividades do Estado, o que significa que são aplicáveis as regras gerais previstas neste diploma aos casos de responsabilidade civil por factos lícitos que não sejam afastados por diploma legal especial.
- V. Têm tratamento diverso, fundamento histórico diverso e estrutura jurídica diversa as indemnizações pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados (expropriações, requisições, servidões administrativas, etc.), cuja justificação radica no carácter inviolável do direito de propriedade e o seu reconhecimento pela Ordem Jurídica.
- VI. A responsabilidade por facto lícito é efetivamente uma forma de responsabilidade civil, sempre que o dano indemnizável seja uma consequência jurídica do facto.
- VII. A indemnização pelo sacrifício de interesses patrimoniais privados deve, todavia, merecer qualificação diversa, uma vez que nesses casos a validade do ato (lesivo)

depende de prévia e concomitante consagração do direito à indemnização. Se a lei que expropria não prevê uma justa indemnização, é na invalidade da lei (logo, responsabilidade por facto ilícito) que o particular assenta a reconstituição da sua situação.

Referências Bibliográficas:

AA.VV. - Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013

ALBUQUERQUE, Pedro e Maria de Lurdes Pereira - A Responsabilidade Civil das Autoridades Reguladoras e de Supervisão e os Danos Causados a Agentes Económicos e Investidores no Exercício de Atividades de Fiscalização ou Investigação, in Regulação e Concorrência, Coimbra: Almedina, 2005.

AMARAL, Maria Lúcia - Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador, Coimbra: Coimbra Editora, 1998; Dever de legislar e dever de indemnizar - a propósito do caso Aquaparque do Restelo, in *Thémis*, ano I, nº 2, 2000; Responsabilidade do Estado-legislador: reflexões em torno de uma reforma, in *Thémis*, ano II, nº 4, 2001, págs. 5 e segs.

CABRAL DE MONCADA, Luís - A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

CADILHA, Carlos - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CANOTILHO, J.J. Gomes - Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de Maio de 2002, in *RLJ*, ano 134º, págs. 202 e segs. (em especial, 220-224); Omissões normativas e deveres de protecção, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, II, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, págs. 111 e segs..

CANOTILHO, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes - O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos, Coimbra: Almedina, 1974.

CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital Moreira (2007) – *Constituição da República portuguesa Anotada*, Volume I. Coimbra Editora

CATARINO, Luís Guilherme - A Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça, Coimbra: Almedina, 1999.

CAUPERS, João - Os malefícios do tabaco (anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional nº 236/04), in CJA, nº 46.

CORREIA, J.M. Sérvulo - Da sede do regime de responsabilidade objectiva por danos causados por normas emitidas no desempenho da função administrativa, in ROA, ano 61-III, 2001, págs. 1313 e segs..

CORTEZ, Margarida - Responsabilidade civil da Administração por atos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado, Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

DUARTE, Maria Luísa - A responsabilidade dos Estados-membros por atos normativos e o dever de indemnizar os prejuízos resultantes da violação do Direito Comunitário - em especial, o caso português, in A cidadania da União e a responsabilidade dos Estados por violação do Direito Comunitário, Lisboa: Lex, 1994, págs. 53 e segs.; O artigo 22º da Constituição Portuguesa e a necessária concretização dos pressupostos da responsabilidade extracontratual do Legislador - ecos da jurisprudência comunitária recente, in Legislação, 1996, nº 17, págs. 5 e segs.;

FREITAS DO AMARAL, Diogo - A natureza da responsabilidade civil por atos médicos praticados em estabelecimentos públicos de saúde, in Direito da Saúde e Bioética, Lisboa: Lex, 1991, págs. 121 e segs..

FREITAS DO AMARAL, Diogo - A responsabilidade da Administração no Direito Português, Lisboa, 1973.

FREITAS DO AMARAL, Diogo e Rui Medeiros - Responsabilidade civil do Estado por omissão de medidas legislativas - o caso Aquaparque, in RDES, ano XXI, nº 3 e 4, Agosto-Dezembro 2000, págs. 299-383.

GARCIA, M^a Da Glória - Responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas, Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997.

MEDEIROS, RUI - Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos - ensinar e investigar, Lisboa: UCE, 2005.

MIRANDA, Jorge - Manual de Direito Constitucional, IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MIRANDA, Jorge e Rui Medeiros (2010) – Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora

PEREIRA DA SILVA, Jorge - Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas, Lisboa: UCE, 2003.

PEREIRA DA SILVA, Vasco - Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente, Lisboa: Principia, 1997.

PEREIRA, João Aveiro - A responsabilidade civil por atos jurisdicionais, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

QUADROS, Fausto de (coord) - Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, Coimbra: Almedina, 2004.

RANGEL DE MESQUITA, M^a José - Responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: o DL n^o 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e o artigo 22^o da Constituição, in Perspetivas Constitucionais, II, Coimbra: Coimbra Editora, 1997;

REBELO DE SOUSA, Marcelo - Responsabilidade dos estabelecimentos públicos de saúde: culpa do agente ou culpa da organização? in Direito da Saúde e Bioética, Lisboa: AAFDL, 1996.

REBELO DE SOUSA, Marcelo e André Salgado de Matos, Responsabilidade Civil Administrativa, Lisboa: Dom Quixote, 2008.

Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: trabalhos preparatórios da reforma, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, *s.l., s.d.*

Seminário de Justiça Administrativa, in CJA, n^o 40, Julho/Agosto 2003.

VAZ, Manuel Afonso - A responsabilidade civil do Estado - considerações breves sobre o seu estatuto constitucional, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1995.