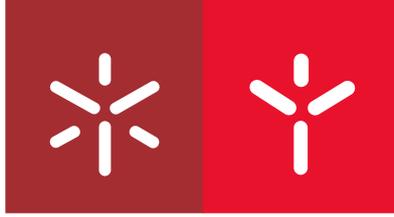




Universidade do Minho
Escola de Direito

Ana Raquel Marques Mendes da Rocha

Responsabilidade civil das autarquias locais e presunção de culpa leve pelo incumprimento de deveres de vigilância: Contributo para o estudo da jurisprudência administrativa sobre a presunção *iuris tantum*



Universidade do Minho
Escola de Direito

Ana Raquel Marques Mendes da Rocha

**Responsabilidade civil das autarquias locais
e presunção de culpa leve pelo incumprimento
de deveres de vigilância: Contributo para
o estudo da jurisprudência administrativa
sobre a presunção *iuris tantum***

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Administrativo
Área de especialização em Direito das Autarquias Locais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar a autora, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos *Pais*, os pilares e impulsionadores da minha construção humana e intelectual, cujo carácter inabalável tentarei sempre almejar.

À *Professora Doutora Isabel Celeste M. Fonseca*, por ter suscitado a minha curiosidade e interesse referente ao regime da responsabilidade das autarquias locais nas suas aulas, pelo seu carácter tão humano, pelo carinho demonstrado e pela orientação ao longo desta dissertação.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Responsabilidade civil das autarquias locais e presunção de culpa leve pelo incumprimento de deveres de vigilância: Contributo para o estudo da jurisprudência administrativa sobre a presunção *iuris tantum*

RESUMO

O desígnio desta dissertação é rastrear o entendimento atual, doutrinal e jurisprudencial, que tem sido apregoado à culpa *in vigilando* por omissão dos deveres que incumbem às autarquias locais e tentar perceber o funcionamento e aplicação do mecanismo da presunção *iuris tantum* de culpa leve empregue no postulado da responsabilidade civil extracontratual.

Esta dissertação está delineada para efetuar paragens residuais por certos pontos que merecem uma compreensão inicial com vista a enquadrar o regime histórico, a responsabilidade civil extracontratual imputada às autarquias locais por violação do cumprimento dos deveres de vigilância, à existência e aplicação da presunção de culpa leve e como esta pode ser ilidida em sede de contencioso. Como se constatará, a jurisprudência nacional tem-se demonstrado harmoniosa no que concerne à atribuição da tipologia da presunção legal de culpa que vem prevista no artigo 10.º, n.º 3 do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

O critério da culpa leve previsto para as autarquias locais presume que a atuação ou (neste caso) a omissão de algum exercício de função ou atividade está subjacente à ideia de falta de zelo, diligência ou cuidado, pelo que se compreende a existência de uma presunção legal de culpa. E o artigo 10.º, n.º 3 da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro ao efetuar uma remissão para os pressupostos civilistas do artigo 493.º do Código Civil prevê que haja, inevitavelmente, uma inversão do ónus de prova, pelo que caberá ao lesante (município) demonstrar o afastamento no caso de responsabilidade civil extracontratual.

Não obstante, defrontamo-nos com uma indagação no que se refere à posição jurídica das entidades públicas, mais concretamente dos municípios, pois como ilidirão estas a presunção de culpa leve do alegado incumprimento dos deveres de vigilância em sede probatória, quando a própria lei já pressupõe essa existência de culpa? Tem-se constatado que não bastará demonstrar que foram devidamente cumpridas as diligências casuais de monitorização e inspeção, mas também deverá ser feita prova de que o dano ocorreu face a uma causa maior.

Palavras-Chave: autarquias locais; culpa *in vigilando*; deveres de vigilância; presunção *iuris tantum*; responsabilidade civil extracontratual.

Civil liability of local autarchies and presumption of mild guilt for non-compliance with watchfulness duties: Contribution to the study of administrative jurisprudence on the presumption *iuris tantum*

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to trace the current, doctrinal and jurisprudential understanding, which has been proclaimed to blame *in vigilando* for the omission of the duties incumbent on local autarchies and to try to understand the functioning and application of the mechanism of the presumptive *iuris tantum* of mild guilt related to non-contractual civil liability.

This dissertation is designed to make residual stops at certain points that deserve an initial understanding with a view to framing the historical regime, the non-contractual civil liability attributed to local autarchies for violation of performance of watchfulness duties and the existence and application of the presumption of mild guilt and how it can be disproved in litigation. As will be seen, the national jurisprudence has been harmonious with regard to the attribution of the typology of the legal presumption of guilt that is provided for in article 10.º, n.º 3 of the non-contractual civil liability regime of the State and other public entities.

The rule of mild guilt foreseen for local autarchies assumes that the performance or (in this case) the omission of some exercise of function or activity is underlying the idea of lack of zeal, diligence or care, meaning that there is a presumption legal guilt. And article 10.º, n.º 3 of Law n.º 67/2007, of December 31, when making a reference to the civilist assumptions of article 493.º of the Civil Code, provides that there is inevitably a reversal of the burden evidence, so it will be up to the injuring party (municipalities) to show the removal in the case of non-contractual civil liability.

Nevertheless, we are confronted with a question regarding the legal position of public entities, more specifically the municipalities, as how will these presume mild guilt of the alleged failure to comply with the watchfulness duties in evidence, when the law itself has already presupposes this existence of guilt? It has been found that it will not be enough to demonstrate that the casual diligence of monitoring and inspection has been duly complied with, but proof must also be provided that the damage has occurred in the face of a major cause.

Keywords: blame *in vigilando*; *iuris tantum* presumption; local autarchies; non-contractual civil liability; watchfulness duties.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – DECOMPOSIÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA	2
1. Ditames gerais da responsabilidade civil administrativa	2
2. Evolução do instituto da responsabilidade administrativa.....	4
3. Direito comparado.....	6
3.1. Em França	6
3.2. Na Alemanha	8
4. Evolução do instituto da responsabilidade civil administrativa em Portugal.....	11
4.1. A perspetiva nos diplomas nacionais	11
5. Diferentes tipologias da responsabilidade civil administrativa.....	20
5.1. Por imputação do prejuízo.....	20
5.2. Pela natureza da posição jurídica violada	23
5.3. Pelo ramo do direito que a regula.....	24
6. A Responsabilidade do Estado e de outras Pessoas Coletivas Públicas	25
6.1. <i>Summa</i> normativa do regime	25
6.2. Noção introdutória ao artigo 22.º da CRP	26
6.3. Enquadramento do preceito	28
6.4. A Função Administrativa do atual regime do RRCEE.....	33
7. Atual responsabilidade extracontratual estadual pela violação do direito da União Europeia	38
7.1. A europeização dos regimes da responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas no contexto do direito da UE	39
CAPÍTULO II - AUTARQUIAS LOCAIS	43
1. Nota introdutória	43
2. Competências das Autarquias Locais: o caso concreto dos Municípios	47
3. Responsabilização das autarquias locais no contexto da responsabilidade civil extracontratual... ..	50
3.1. Evolução do regime no ordenamento jurídico português.....	50
3.2. Panorama hodierno.....	52

CAPÍTULO III – CULPA	54
1. A culpa como um dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual subjetiva	54
2. Evolução da jurisprudência portuguesa em matéria de culpa	56
3. Os conceitos de culpa no RRCEE.....	57
4. As várias modalidades da culpa no diploma.....	59
4.1. A dissecação da figura da culpa no artigo 10.º	60
CAPÍTULO IV - DEVERES DE VIGILÂNCIA	64
1. Os deveres de vigilância: paralelismo com a dogmática civil.....	64
2. Responsabilidade nos casos de incumprimento dos deveres de vigilância: traços gerais da culpa <i>in vigilando</i>	67
3. O pressuposto da omissão	68
CAPÍTULO V - PRESUNÇÕES LEGAIS	71
1. Nota introdutória das presunções legais.....	71
2. A Presunção <i>iuris tantum</i> do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE.....	71
3. A Presunção <i>iuris tantum</i> aplicável à culpa <i>in vigilando</i> das Autarquias Locais.....	75
CONCLUSÕES	80
BIBLIOGRAFIA	81
SÍTIOS DA INTERNET	90

ABREVIATURAS

AAF DL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

Ac. – Acórdão

AR – Assembleia da República

art.º - artigo

CC – Código Civil

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

Cfr. – Confrontar

cit. - citada

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

Ed. - Edição

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

i.e. – isto é

LGTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

MP – Ministério Público

n.º - número

NEDip – Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum*

ob. - obra

p. – página

pp. – páginas

RRCEE – Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas

TC – Tribunal Constitucional

TCA – Tribunal Central Administrativo

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TRP – Tribunal da Relação do Porto

STA – Supremo Tribunal Administrativo

ss – seguintes

UE – União Europeia

Vol. - Volume

v.g. – verbi gratia

O fim de uma viagem é apenas o começo de outra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na primavera o que se vira no verão, ver de dia o que se viu de noite... É preciso voltar aos passos que foram dados, para os repetir, e para traçar caminhos novos.

José Saramago *in* VIAGEM A PORTUGAL

INTRODUÇÃO

No panorama jurídico hodierno, verificam-se, por vezes, determinadas situações de omissão de ação por parte da Administração Pública no exercício da sua função administrativa, que contendem com o quadro da responsabilidade por facto ilícito, podendo vir-se a desencadear casos de responsabilidade civil extracontratual. Neste prisma, é necessário atender à autonomia do diploma afeto à responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público quando estejam em causa atos de gestão pública, preconizado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que no que concerne à função administrativa, visa regular o regime das ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

A temática destas omissões de ação será o escopo da nossa dissertação, mais concretamente da culpa *in vigilando* por parte das autarquias locais e a presunção (*iuris tantum*) de culpa leve contemplada no artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE, que demanda a aplicação por remissão do panorama dos princípios, e, portanto, dos pressupostos gerais da responsabilidade civil.

Percorrendo os trilhos traçados pela estrutura da dissertação, torna-se imprescindível, desde logo no Capítulo I, elaborar uma passagem teórica pela decomposição da responsabilidade civil administrativa, desde a sua evolução histórica, do direito comparado com outros países da União Europeia e compreender intrinsecamente o diploma da responsabilidade civil extracontratual aplicável ao Estado e demais entidades públicas. No Capítulo II adota-se uma retrospectiva à atual responsabilidade extracontratual estadual pela violação do direito da União Europeia, enquanto que no Capítulo III dar-se-á uma noção introdutória dos conceitos e competências adstritas às autarquias locais. Posteriormente, no Capítulo IV, de forma a compreender o quadro contemporâneo, descortinamos a evolução do regime da responsabilização no contexto da responsabilidade civil extracontratual do nosso ordenamento jurídico. De seguida, o Capítulo V apresenta-se como portal da perspetiva do conceito de culpa, de forma a percebermos como é considerada a noção de culpa aposta no artigo 10.º, n.º 3 da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Por último, nos Capítulos VI e VII temos um encontro com o paradigma dos deveres de vigilância e com as presunções legais, como ponto de chegada ao nosso dogma respeitante à presunção *iuris tantum* aplicável à culpa *in vigilando* das autarquias locais e os seus pressupostos civilistas no administrativo.

CAPÍTULO I – DECOMPOSIÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA

1. Ditames gerais da responsabilidade civil administrativa

Partimos, por analogia, ao imperativo categórico desenhado por IMMANUEL KANT, para descrever a natureza aliada à ideia de responsabilidade, pois, o indivíduo racional está naturalmente dotado da noção do cumprimento de princípios e normas, daí que se possa falar numa noção de cumprimento de deveres morais para a reparação de danos provocados a outro indivíduo, sejam eles fruto da atuação ou omissão daquele. O facto de se “ser moralmente responsável é responder pela respectiva falta no campo da moral pública e perante a própria consciência (dele causador do dano)”¹. De certa forma, e como veremos, pode-se afirmar que “um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposta conduta sua é tornada pressuposto de um ato coercitivo (como sanção). Mas este acto coercivo, (...) não tem de ser necessariamente dirigida (...) contra o indivíduo cuja conduta é o pressuposto do acto coercivo, (...) mas pode também ser dirigido contra um outro indivíduo que se encontre com aquele numa relação determinada pela ordem jurídica”².

Desde logo, a finalidade do “*instituto da responsabilidade civil é (...) ressarcir ou indemnizar prejuízos que, segundo o curso normal dos acontecimentos, não deviam ter ocorrido*, ou seja, colocar o lesado na situação em que o mesmo se encontraria, caso tudo se tivesse passado como seria de esperar de acordo com o que é habitual acontecer”³. Contudo, importa-nos adaptar a finalidade desse instituto à responsabilidade civil administrativa, pois esta “é o conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a administração e para os seus titulares de órgãos e trabalhadores, a obrigação de indemnização dos prejuízos causados a outrem no exercício da actividade administrativa”⁴.

A jeito introdutório, apesar de se reconhecer que o Direito Administrativo emergiu de uma dependência ao Direito Civil, tal como nos elucida FREITAS DO AMARAL⁵, a denominação responsabilidade civil administrativa não é precedente para pressupormos uma qualificação jurídica enquadrada totalmente no âmbito civilista, mas apenas permite a identificação de que existe de facto, uma imputação de responsabilidade por perdas e danos causados a outrem, que merecem tutela indemnizatória.

¹ FERNANDES, José Pedro (Dir.), **DICIONÁRIO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Volume VII, Lisboa, 1996, p. 261.

² KELSEN, Hans, **TEORIA PURA DO DIREITO**, 6.ª Ed., Coleção STVDIVM, Arménio Amado Editora, Sucessor – Coimbra, 1984, p. 177.

³ FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, pp. 565 e 566.

⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 2.ª Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2016, p. 477.

⁵ FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, pp. 568 e 569.

Nesta senda, deverá ainda atender-se à distintiva conotação entre o que se deve projetar por responsabilidade civil administrativa e responsabilidade civil da Administração, pois ambas as terminologias pressupõem características diferentes. Enquanto que a responsabilidade administrativa é um conceito lato que abrange todo e qualquer âmbito da função da atividade administrativa, seja ela de cariz público ou privado⁶; a responsabilidade da Administração refere-se em sentido estrito a uma responsabilidade empregue às pessoas coletivas de direito público, ou seja, ao Estado, às Regiões Autónomas, às Autarquias Locais, às Fundações Públicas, às Empresas Públicas e às Associações Públicas, que ficam subjacentes aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa (artigos 22.º, 266.º, 268.º, 269.º e 271.º da CRP)⁷.

Nos mais diversos regimes da responsabilidade, importa-nos atender às características aplicáveis à responsabilidade da Administração Pública, que se classifica como *“um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental”*⁸, pelo facto de, apesar de estarmos no campo jurídico-administrativo, temos de observar as características da responsabilidade civil⁹.

No que concerne ao panorama sistemático da responsabilidade civil administrativa, podemos ter diversos fragmentos referentes à imputação do prejuízo, à natureza da posição jurídica violada e, ao ramo de direito que a regula¹⁰. Logo na primeira, podem-se verificar três imputações de responsabilidade, pelo risco, por (f)acto(s) lícito(s) e a delitual ou (f)acto(s) ilícito(s). Relativamente à natureza da posição jurídica violada pode-se vir a desencadear uma responsabilidade contratual ou

⁶ É de notar que a “a identificação das pessoas coletivas como públicas ou privadas decorrerá da análise casuística da sua finalidade, do modo de criação, da titularidade de poderes de autoridade e integração, por forma a concluir pela predominância, ou não, dos seus atributos administrativos”, tal como ficou assente pelo Parecer n.º 160/2004, de 14 de outubro da Procuradoria-Geral da República do MP.

⁷ CADILHA, Carlos, **O NOVO REGIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**, disponível in https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf.

⁸ CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Tomo I**, 10.ª Edição, Coimbra, Livraria Almedina, 1980, p. 15.

⁹ Importa referir que estas características não se reconduzem forçosamente às disposições aplicáveis à responsabilidade civil, pois como explicita FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, p. 569, “a expressão *civil* não está aí para fazer referência a um certo ramo do direito, mas para significar que se trata de uma *responsabilidade por perdas e danos*, que se traduz na *obrigação de indemnizar* os prejuízos causados pela Administração aos particulares”. Há um enquadramento direto no âmbito da responsabilidade civil, e já não na responsabilidade dita disciplinar/sancionatória, nem na responsabilidade penal, pois estas duas prosseguem finalidades distintas à da responsabilidade civil. Por um lado, se observarmos a essência da responsabilidade disciplinar, constatamos que a mesma pretende aplicar sanções disciplinares, atendendo às circunstâncias da violação de deveres estabelecidos e determinados por lei específica impostos a certos indivíduos que, por força do local em que se inserem, estão obrigados. Por outro lado, a responsabilidade penal assenta na violação de bens jurídicos tutelados por lei, com o objetivo de pautar pela segurança e paz jurídico-social, daí que o agente seja sancionado com a aplicação de uma pena.

¹⁰ Cf. REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 2.ª Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2016, p. 482, que explana os regimes jurídicos atribuídos para cada uma das três modalidades.

extracontratual. E, por último, quanto ao ramo de direito que a regula, a responsabilidade pode provir de atos de gestão pública ou de atos de gestão privada.

Em suma, iremos abordar a temática da responsabilidade da Administração quando esta se refira ao preenchimento dos seguintes pressupostos: exista uma atividade dirigida por elementos da Administração, mais concretamente, titulares dos órgãos, funcionários ou agentes, e quando essa atividade, seja por ação ou omissão, origine um prejuízo/dano que viole direitos de particulares, direitos esses que são merecedores de tutela indemnizatória.

2. Evolução do instituto da responsabilidade administrativa

Se é certo que no período do império romano “os cidadãos romanos formavam uma comunidade política, cimentada pela comunhão de interesses, de govêrno e de direito”¹¹, também apelidada por *populus romanus*, nesta época não se pôde garantir uma tutela individual dos particulares, mas apenas tutelar aqueles que são os interesses da comunidade, através da afirmação de *potestas* e de *imperium*¹².

Durante um longo período, “o Estado não tinha a obrigação de indemnizar os prejuízos que da sua ação resultassem para os particulares”¹³, a não ser que, por mera “graça do monarca”¹⁴ fosse concedida essa indemnização, contudo para além de rara, esta só ocorreria a título de excecionalidade. Aliás, exemplo notório disso é o período referente ao estado absoluto, que numa perspetiva de direito comparado, foi um período conturbado, onde reinava o domínio e a autoridade por parte do poder soberano, concentrado na figura divina do *Rex*.

De facto, existia mesmo uma construção dogmática genérica, que podemos aqui atribuir à construção formulada por MAQUIAVEL, que a respeito da arte de bem governar, declarava que “é muito mais seguro ser temido do que amado, se tiver que faltar uma delas”¹⁵. Ora, nessa perspetiva, e colocado sempre num pedestal para emanar todas as suas normas e regras, era certo que “o rei não

¹¹ FERNANDES, Ernesto e RÉGO, Anibal, **HISTÓRIA DO DIREITO PORTUGUÊS**, Lisboa, 1941, p. 49.

¹² De referir que as duas conceções (*potestas* e *imperium*) apesar de terem conotações diferentes, conectam-se porque são ambas consagradoras de “poder”. Enquanto que *potestas* se refere a uma atuação do poder no âmbito do direito público e no âmbito de direito privado, o conceito de *imperium*, deve ser apreciado num contexto de poder político.

¹³ FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, p. 575.

¹⁴ A expressão é de REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 1.ª Ed., D. Quixote, Lisboa, 2008, p. 12.

¹⁵ MAQUIAVEL, Nicolau, **O PRÍNCIPE**, Bertrand, 2015, p. 84.

podia ter autorizado qualquer pessoa a agir de forma ilícita, pelo que o ato reprovável não podia ter sido cometido e, por isso, também não havia lugar a qualquer direito de reparação”¹⁶.

Ordinariamente, no ordenamento jurídico britânico se construiu sempre a ideia do denominado princípio da irresponsabilidade do poder público¹⁷, mais concretamente de uma irresponsabilidade por parte do Estado, no que se referia à mera viabilidade de aplicar uma atribuição de responsabilidade por danos causados aos particulares. Assim, existiu em primeira mão a construção da ideologia de “*the King can do no wrong*”, postulando o espírito da impossibilidade de responsabilizar a figura do Rei, e foi perante esta inevitável “impossibilidade de responsabilizar o rei”¹⁸ que se procurou transferir “essa «responsabilidade» para um outro órgão”¹⁹.

Construção ligeiramente distinta foi a desenvolvida no século expansionista das ideias iluministas e da revolução industrial, designadamente no século XVIII. A opressão comumente sofrida pela classe mais oprimida carregou consigo um idealismo ao qual não poderia haver retorno: obrigação de uma responsabilidade por danos e prejuízos causados a terceiros.

Contudo, a solidificação da uma ideia padeceu de metamorfoses, pois verificou-se uma subjetivação da culpa, isto porque, apesar de se prever uma responsabilidade, esta não se consubstanciava na responsabilidade à pessoa coletiva, mas sim a uma pessoa singular. Não obstante, este parâmetro de irresponsabilidade que prevaleceu até meados do século XIX encontrou a sua fundamentação nos alicerces da soberania do Estado, que assentavam no poder absoluto, inflexível, exclusivo, próprio, inabalável e inquestionável, uma vez que “a responsabilidade é nula quando a função do Estado confina com a soberania; (...) nem os actos legislativos, nem os actos de governo; nem os actos de guerra, podem dar origem a uma acção de responsabilidade contra o Estado, qualquer que seja a culpa imputada aos seus representantes”²⁰.

Elementos como o “aumento das atividades públicas, o desenvolvimento das ideias de solidariedade e de igualdade, a extensão da responsabilidade privada ligada à generalização dos seguros”²¹, vieram permitir um certo abalo aos alicerces característicos do século XX e que se pudesse falar verdadeiramente de uma emergência de responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas.

¹⁶ BARRA, Tiago Viana, **A RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA DO ESTADO**, in Revista OA, Ano 2011, Ano 71, Vol. I, Jan – Mar 2011, p. 124.

¹⁷ Tal como explica FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 176, “os atos de poder público, enquanto corolários da soberania, excluíam a responsabilidade do Estado, quer estivessemos nos domínios legislativo ou executivo quer mesmo no campo da administração da justiça”.

¹⁸ GARCIA, Maria Glória, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS**, Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, Lisboa, 1997, p. 9.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ GARCIA, Maria Glória, **TRAITÉ DE LA JURISDICTION ADMINISTRATIVE ET DES RECOURS CONTENTIEUX**, Vol. II, 1989, p. 174.

²¹ RIVERO, Jean, **DIREITO ADMINISTRATIVO**, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, p. 312.

3. Direito comparado

3.1. Em França

No campo legislativo, havia uma escassez de previsões de responsabilidade do Estado, porque até ao século XIX se assistiu ao domínio da irresponsabilidade estadual, com a mera consagração de umas nuances em determinadas disposições²². Todavia, “os tribunais judiciais começaram, no séc XIX, a admitir a responsabilidade do Estado por actos de gestão, através da aplicação dos artigos 1382 e seguintes do Código de Napoleão. O Conselho de Estado afastou essa orientação e, no *arrêt Rothschild*, de 6 de Dezembro de 1855, confirmado pelo célebre *arrêt Blanco* (...) pretendeu-se, assim, fazer beneficiar a Administração de um regime de responsabilidade menos severo do que o regime de direito civil”²³.

Podemos assim afirmar que o princípio da responsabilidade do Estado francês emergiu do reconhecimento da responsabilidade pela falta de serviço (*faute de service*), que não se poderia confundir com a falta pessoal (*faute personnelle*), que “abrange os atos praticados pelo agente no serviço ou por ocasião deste”²⁴. Hoje em dia, e de acordo com MICHEL FROMONT²⁵, se estivermos perante a falta de serviço, apenas a autoridade pública pode ser declarada responsável; se houver culpa pessoal, não desprovida de qualquer vínculo com o serviço, o órgão pode ser ordenado a reparar, sozinho o dano, mas pode então agir contra o agente infrator, isto é, tem regresso contra ele.

Foi em França que, pela primeira vez, e em sede jurisprudencial, se veio a admitir a responsabilidade do Estado no que diz respeito ao reconhecimento desta em relação aos seus atos de gestão que de certa forma atingiam os particulares, mas não aqui se reportando aos atos em que o Estado na sua ação estava dotado de soberania²⁶. Significa isto que, o célebre aresto *Blanco* (Confl., 1 de Fevereiro de 1873, *Gr. Ar.*, pág. 1), finalmente admitiu que “a responsabilidade que pode caber ao Estado quanto aos danos gerais causados aos particulares por acto das pessoas que ele emprega no serviço público... não é em geral, nem absoluta; tem as suas regras especiais...”²⁷, e assim se permitiu formular uma indagação. Em causa estava a petição de uma ação indemnizatória, com vista a ressarcir os danos causados a uma menor, Agnès Blanco, que havia sofrido lesões graves por conta de um atropelamento

²² A este respeito ver CORDEIRO, António Menezes, **TRATADO DE DIREITO CIVIL VIII – Direito das Obrigações**, Almedina, 2017, p. 628.

²³ MEDEIROS, Rui, **ENSAIO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACTOS LEGISLATIVOS**, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, p. 28.

²⁴ VAZ, Manuel Afonso e BOTELHO, Catarina Santos, **COMENTÁRIO ÀS DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS DA LEI N.º 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO** in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, *Coord.* Rui Medeiros, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 34.

²⁵ FROMONT, Michel, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002, p. 158.

²⁶ Ver CAETANO, Marcello, **MANUAL...**, Tomo II, ob. cit., p. 1245, que definia que o Conselho de Estado francês, que emanou da Constituição de 1799, reafirmou-se no papel de tribunal administrativo de direito comum, dado que “podia julgar todas as questões suscitadas relativamente à organização e ao funcionamento dos serviços públicos, incluindo a responsabilidade administrativa”.

²⁷ RIVERO, Jean, **DIREITO ADMINISTRATIVO**, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, p. 308.

causado por um vagão detido por uma empresa pertencente ao Estado Francês. Foi necessária a intervenção do Tribunal de Conflitos para dirimir a questão de que jurisdição (a comum/civilista ou administrativa) ficaria responsável pela apreciação do litígio, porquanto tínhamos duas vertentes: do lado civilista, o facto de existir a imputação de uma responsabilidade (neste tempo ainda subjetivista, pois não havia uma autonomização de responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas públicas); e do lado administrativo, estava em causa a prestação de um serviço público detido por uma empresa estatal.

Ora, foi este aresto que de uma forma embrionária, mas indiscutivelmente impulsionadora para a atribuição da responsabilidade ao Estado, consagrou a ideia de que por estarem em causa a tutela de direitos dos particulares que foram diretamente afetados pela ação de uma figura de direito público porquanto estava a ser prestado um serviço no âmbito da sua competência, regia uma necessidade de, apreciar a questão sob o olhar atento do direito público, e com isso justificar a fuga pela apreciação do olhar civilista²⁸. Nessa senda, o aresto fixou uma proibição: não podem as ações intentadas contra o Estado a título de responsabilidade por atos de gestão serem apreciadas pelas normas constantes no Código Civil, mas antes deve existir uma ponderação para princípios *sui generis* que contendam com as relações delicadas entre o interesse privado (do particular), e o interesse público (da administração).

Volvidos poucos meses desde o caso Blanco, eis que se vislumbrou uma decisão que incidiu sobre a temática da imputação de responsabilidade perante terceiros entre a administração e os seus respetivos agentes/funcionários. Foi com o aresto proferido pelo Tribunal de Conflitos a 30 de julho de 1873, nomeadamente o Acórdão Pelletier, que se discutiu a diferença entre *faute personnelle* (do funcionário) e *faute du service* (funcionamento anormal do serviço), e que, conseqüentemente se observou uma disposição para um afastamento da primeira, ou seja, da responsabilidade pessoal dos funcionários/agentes.

Sem embargo dessa evolução jurisprudencial que modelou e inspirou a consolidação dogmática, eis que surge a 10 de fevereiro de 1905 em França, o aresto Tomaso Grecco²⁹ que serviu para derrubar ditames consolidados como a atribuição de responsabilidade só quando estivessem em causa atos de gestão (*acta jure gestionem*), uma vez que os atos de soberania (*acta ius imperii*), por serem

²⁸ A este respeito ver RIVERO, Jean, **DIREITO ADMINISTRATIVO**, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, p. 189, que consagrou que ao referido aresto é indevidamente atribuído o título de “etapa decisiva, por comparação com o estado anterior do direito”, pois no fundo este trouxe consigo: “a afirmação muito nítida da ligação entre a competência administrativa e a aplicação das regras derogatórias do direito comum”.

²⁹ No caso *sub judice* prendia-se a questão de ressarcir danos a um cidadão contra quem havia sido disparada uma bala por um agente de autoridade, durante uma operação policial.

emanados diretamente da entidade estatal, não deveriam ser postos em causa nem gerar uma responsabilidade perante particulares³⁰.

Foi a 3 de fevereiro de 1911 que desabrochou a conceção de que poderia eventualmente vir-se a desenrolar a imputabilidade de uma dupla responsabilidade a duas pessoas distintas: ao funcionário/agente no exercício das suas funções, mas também às próprias entidades públicas. O aresto *Arret Anguet*, apreciado pelo Conselho de Estado Francês foi o verdadeiro agente motivador dessa ideologia, pois com base nos factos inerentes ao caso, admitiu-se considerar a responsabilidade dos entes públicos por factos ilícitos e culposos dos seus respetivos funcionários e agentes.

Assim, no regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual francês, no âmbito dos atos provenientes da gestão pública há uma distinção entre “a responsabilidade com culpa (subjéctiva) da responsabilidade sem culpa (objetiva), procurando um equilíbrio entre o direito do particular e a atividade administrativa, adstrita à prossecução do interesse público”³¹.

Assistiu-se assim a um revés com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, onde se passou numa primeira fase de uma irresponsabilidade do Estado, para uma tendência subjéctiva de responsabilidade, em que se atribuía esta à pessoa singular do agente/funcionário, e depois a uma conceção assente em base jurisprudencial, de uma responsabilidade solidária entre a entidade pública esse mesmo agente, quando munido de culpa na prática de factos ilícitos.

3.2. Na Alemanha

Na Alemanha do século XVIII existiu desde logo uma imputação da responsabilidade de tipo pessoal aos funcionários da Administração pelos danos causados por e no exercício das suas funções.

Houve, inclusive, uma concretização legislativa no disposto do artigo 131.º da Constituição de Weimar, que elevou o princípio da responsabilidade do Estado a lei constitucional, onde se determinou que “caso um funcionário no exercício do poder público a ele confiado, viole o dever de função que lhe caiba perante um terceiro, surge uma responsabilidade principal do Estado ou da Cooperação a cujo serviço o funcionário se encontra. É assegurado o regresso contra o funcionário. O procedimento jurídico ordinário não deve ser excluído. A regulamentação depende da legislação competente”³².

³⁰ Quebrou-se assim a barreira levantada pela dicotomia entre atos de gestão e atos de soberania como forma de inculcar responsabilidade ao Estado. No entanto, é preciso considerar que, para os prejuízos sofridos por particulares a título do exercício decorrente e derivado da função jurisdicional, percorreu-se um longo caminho, dado que a barreira apenas foi levantada com o célebre acórdão *Darmont* de 29 de dezembro de 1978, (n.º 96004), pois até essa data vigorava o regime do princípio da irresponsabilidade.

³¹ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 177.

³² CORDEIRO, António Menezes, **TRATADO DE DIREITO CIVIL VIII – Direito das Obrigações**, Almedina, 2017, pp. 626 e 627.

Esta tipologia de responsabilidade indireta (do funcionário) pelos danos causados no exercício da sua atividade, compôs o disposto no § 839 BGB³³, que contempla a responsabilidade pessoal dos agentes do Estado³⁴. Contudo, a questão da responsabilidade pública há muito que é propícia a críticas, e foi por isso que ao longo dos tempos foram feitas tentativas para reformar o regime da responsabilidade com o objetivo de transpor a conceção pessoal da responsabilidade como uma responsabilidade do funcionário público transferida por responsabilidade direta do Estado³⁵.

Neste sentido, a tentativa para atingir esta finalidade passou pela implementação de um projeto de lei com o objetivo de emendar e complementar as disposições sobre danos, apresentado pelo Ministério Federal da Justiça em janeiro de 1967, com a consagração de uma nova versão do §839 BGB³⁶.

Conseguiu-se assim, após a apresentação do projeto de comissão de 1973, do projeto de lei do Ministério Federal da Justiça e do Ministério Federal do Interior de 1976, do projeto de lei de responsabilidade estadual do Governo Federal em maio de 1978, que o Parlamento Federal aprovasse, finalmente, a Lei da Responsabilidade do Estado (*Staatshaftungsgesetz*) de 26 de junho de 1981³⁷. Contudo, a referida Lei, por decisão do Tribunal Constitucional foi declarada nula a 19 de outubro de 1982, pois na sua génese não havia uma atribuição da competência à União para se apropriar da matéria³⁸.

Atualmente, podemos deparar-nos com a imputação de uma responsabilidade por violação de dever oficial no §839 BGB e no artigo 34.º GG, na qual reside o fundamento de que a construção pessoal da responsabilidade é que o Estado é basicamente responsável apenas na mesma medida em que o próprio funcionário teria se não houvesse a presunção de culpa, *i.e.*, as restrições legais de responsabilidade adaptadas à responsabilidade pessoal do funcionário público também vão beneficiar o Estado de uma forma indireta. De certa forma, este artigo 34.º “converteu, sem variações substanciais, a responsabilidade do funcionário prevista no §839 do *BGB* numa responsabilidade do Estado pelos

³³ Na redação atual do preceito §839 BGB (Responsabilidade por violação de dever oficial), consta o seguinte: “(1) Se um funcionário intencionalmente ou por negligência violar o dever oficial que lhe incumbe em relação a um terceiro, ele deve indenizar o terceiro por danos decorrentes de isto. Se o funcionário for apenas responsável por negligência, ele só pode ser responsabilizado se a pessoa lesada não puder obter uma indemnização de outra forma. (2) Se um funcionário violar seus deveres oficiais em um julgamento em uma questão legal, então ele é apenas responsável por qualquer dano decorrente disso se a violação do dever consistir em um crime ofensa. Esta disposição não se aplica à recusa ou atraso que viole o dever em exercício de função pública. (3) A responsabilidade por danos não surge se a pessoa lesada intencionalmente ou por negligência não conseguiu evitar o dano recorrendo a recurso”.

³⁴ CORDEIRO, António Menezes, **TRATADO DE DIREITO CIVIL VIII...**, p. 627.

³⁵ STAUNDINGER, Julius von, **KOMMENTAR ZUM BÜRGERLICHEN GESETZBUCH MIT EINFÜHRUNGSGESETZ UND NEBENGESETZEN BUCH 2 – RECHT DER SCHULDVERHÄLTNISSE - § 839, 839^a (UNERLAUBTE HANDLUNGEN 4 – AMTSHAFTUNGSRECHT)**, Sellier de Gruyter, 2013, p. 11.

³⁶ *Idem*, p. 13.

³⁷ BGB I 553.

³⁸ CORDEIRO, António Menezes, **TRATADO DE DIREITO CIVIL VIII...**, p. 627.

seus funcionários”³⁹, sem que, contudo, a Lei fundamental mantivesse “intacto o fundamento da responsabilidade, que continua a residir na culpa”⁴⁰.

A responsabilidade no direito alemão só será aplicável aos designados atos soberanos do Estado, não contendo com atividades no âmbito privado. O pré-requisito de maior envergadura é o exercício de um cargo público, que não é exercido apenas por agentes/funcionários administrativos, mas também pelos deputados e pelos juizes. No entanto, no direito alemão, existem nuances no que respeita á responsabilidade decorrente de atos legislativos e de atos jurisdicionais⁴¹.

No direito alemão, e de acordo com FRITZ OSSENBÜHL⁴², os requisitos para a responsabilidade decorrente de funções administrativas são: **(i)** o exercício de cargos públicos; **(ii)** a existência da violação de um dever oficial; **(iii)** a provocação de um dano para o terceiro lesado; **(iv)** um nexo de causalidade entre dano e lesão; **(v)** a existência de culpa por parte do funcionário/agente; **(vi)** falta de isenção ou limitação de responsabilidade.

Este ordenamento parte do pressuposto de que o pedido de indemnização formulado não se pode basear apenas no resultado do prejuízo da ação ilegal do Estado; deve ainda acrescentar-se que os danos resultaram da violação culposa por parte do funcionário⁴³. Significa que, o Estado alemão só será obrigado a pagar uma indemnização ao lesado quando resulte inequivocamente que o funcionário violou o seu dever⁴⁴, sem embargo de, verificada e corroborada a existência de negligência, o funcionário só poderá ser responsabilizado se a pessoa lesada não puder obter uma indemnização de outra forma⁴⁵.

Quanto ao instituto da culpa na responsabilidade no direito alemão que não decorre diretamente do estipulado no artigo 34 GG, mas sim do recurso ao §839, é que aquela apenas contende com a

³⁹ CORTEZ, Margarida, **RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGAIS E CONCURSO DE OMISSÃO CULPOSA DO LESADO**, *Studia iuridica*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 200.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ A este respeito ver OSSENBÜHL, Fritz, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002, pp. 175 e 176.

⁴² OSSENBÜHL, Fritz, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002, p. 172.

⁴³ STAUNDINGER, Julius von, **KOMMENTAR ZUM BÜRGERLICHEN GESETZBUCH MIT EINFÜHRUNGSGESETZ UND NEBENGESETZEN BUCH 2 – RECHT DER SCHULDVERHÄLTNISSE - § 839, 839^a (UNERLAUBTE HANDLUNGEN 4 – AMTSHAFTUNGSRECHT)**, Sellier de Gruyter, 2013, p. 21.

⁴⁴ STAUNDINGER, Julius von, **KOMMENTAR ZUM BÜRGERLICHEN GESETZBUCH MIT EINFÜHRUNGSGESETZ UND NEBENGESETZEN BUCH 2 – RECHT DER SCHULDVERHÄLTNISSE - § 839, 839^a (UNERLAUBTE HANDLUNGEN 4 – AMTSHAFTUNGSRECHT)**, Sellier de Gruyter, 2013, p. 105.

⁴⁵ § 839 BGB Abs 1 S2.

violação do dever a que o funcionário está adstrito, ou seja, se houver pelo menos a verificação de um elemento de isenção de culpa do funcionário, não haver lugar a indemnização⁴⁶.

4. Evolução do instituto da responsabilidade civil administrativa em Portugal

Em Portugal, durante um longo período de tempo, de certa forma, se defendeu uma responsabilidade inerente ao Rei e aos funcionários encarregues da Administração, dado que o incumprimento de certas limitações impostas ao poder público poderia acarretar “consequências várias, desde uma obrigação indemnizatória até à legitimação do próprio regicídio por tirania”⁴⁷.

Repartindo a evolução do instituto da responsabilidade civil das entidades públicas em quatro estágios (ainda que não sejam repartidos na íntegra), podemos determinar que **(i)** primeiramente pairou um sentido de responsabilidade quer à figura do *Rex* e aos funcionários da Administração, logo colmatado com um **(ii)** princípio da irresponsabilidade estadual que vigorou até à consagração do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, posteriormente experienciou-se o **(iii)** período da atribuição de sentido de responsabilidade parcial ao Estado que contendeu com a entrada em vigor do *supra* referido Decreto e com a entrada em vigor da Constituição do ano de 1976 e **(iv)** por último, numa fase atual que é regida pelo reconhecimento de responsabilidade ao Estado. Esta quarta fase subdivide-se em dois cruciais momentos temporais pelo facto de no ano de 2007 ter sido publicado o atual regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, e um outro momento que é o panorama hodierno, ou seja, como é experienciada na doutrina e na jurisprudência esta nova consagração legal.

4.1. A perspetiva nos diplomas nacionais

4.1.1. Na Constituição da República Portuguesa

A história constitucional portuguesa, desde os seus primórdios até à vigência atual, está repleta de movimentos revolucionários, todos eles merecedores de destaques. Das constituições portuguesas existentes (desde 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 à de 1976), não obstante as suas respetivas revisões, todas elas comportam um carácter revolucionista e evolutivo que acompanha a vivência da

⁴⁶ STAUNDINGER, Julius von, **KOMMENTAR ZUM BÜRGERLICHEN GESETZBUCH MIT EINFÜHRUNGSGESETZ UND NEBENGESETZEN BUCH 2 – RECHT DER SCHULDVERHÄLTNISSE - § 839, 839^a (UNERLAUBTE HANDLUNGEN 4 – AMTSHAFTUNGSRECHT)**, Sellier de Gruyter, 2013, p. 106.

⁴⁷ SILVA, José Luís Moreira, **DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ACTOS ILÍCITOS** *in* Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, 2.ª Ed., *Coord.* Fausto de Quadros, Almedina, Coimbra, 2004, p. 142.

comunidade, as necessidades que a mesma importa e o impacto que o quotidiano despoletou nas mais diversas esferas da sociedade.

Nesse sentido, se analisarmos os diplomas mencionados, constatamos que Portugal experienciou uma passagem da reforma liberalista para certas vagas que tentavam impor uma trajetória histórica na implantação da democracia. Contudo, a visão do regime monárquico constitucional que ainda açambarcou um grande período histórico no constitucionalismo português, não permitiu uma responsabilização direta e imediata da figura do Estado, apenas uma eventual responsabilização dos seus funcionários/empregados públicos⁴⁸.

Prova disso é o facto de as constituições respeitantes ao período do século XIX “previam apenas a responsabilidade dos «empregados públicos» por faltas cometidas no exercício das respetivas funções: erros e abusos de poder”⁴⁹.

Diferentemente, na Constituição de 1933, o artigo 8.º, n.º 17.º determinava a faculdade dos cidadãos portugueses gozarem como prerrogativa de direitos e garantias individuais, de um “direito de reparação de toda a lesão efetiva conforme dispuser a lei, podendo esta, quanto a lesões de ordem moral, prescrever que a reparação seja pecuniária”.

4.1.2. No Código Civil

Por carta de Lei de D. Luís I, na altura Rei de Portugal, a 1 de julho de 1867, foi o Código Civil Português aprovado. Firmado em ditames típicos de uma irresponsabilidade atribuída ao Estado pelos eventuais prejuízos causados a particulares no exercício das suas atividades e por conta das suas funções, previa o antigo disposto no artigo 2399.º que, quanto à responsabilidade por perdas e danos causados pelos empregados/funcionários públicos no exercício e por conta das suas funções, independentemente do grau hierárquico que ocupassem, estivessem isentos de qualquer atribuição de responsabilidade desde que atuassem no desempenho das suas obrigações.

Não obstante o caráter predominante de escape à responsabilidade, o artigo 2399.º previa os casos de atribuição de responsabilidade quando os empregados públicos excedessem as obrigações que lhe eram impostas ou, por outro lado, quando não cumprissem a baliza delimitada pelas obrigações que

⁴⁸ A título exemplificativo, veja-se a Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822, que estabelecia desde logo no seu artigo 14.º que “todos os empregados públicos serão estritamente responsáveis pelos erros do ofício e abusos de poder, na conformidade da Constituição e da lei”. Igualmente dispunha a Carta Constitucional de 1826, no disposto do artigo 145.º, §27.º que “os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões, que praticarem no exercício das suas Funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. Já a Constituição de 1838, ao abrigo do artigo 26.º estabelecia que “os empregados públicos são responsáveis por todo a abuso e omissão pessoal no exercício das suas funções, ou por não fazer efetiva a responsabilidade de seus subalternos. Haverá contra elas ação popular por suborno, peita, peculato ou concussão”.

⁴⁹ FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, pp. 576.

Ihe incumbiam. Postulava ainda o artigo 2400.º que, quando houvesse um excesso de ação às atribuições legais da qual resultasse um dano ou perda no exercício das suas funções, a consequência não seria a da irresponsabilidade, mas sim a da equiparação à responsabilidade de um mero cidadão.

Significava isto que, o legislador apesar de nas exceções que delimitava no final do disposto no artigo 2399.º, apenas previu a consequência imediata e direta da excessividade de ação por parte dos funcionários. No artigo 2399.º o legislador mencionava que as obrigações legais que fossem cumpridas por todos os empregados públicos, ou seja, o *non facere* poderia eventualmente desencadear responsabilidade, todavia o artigo 2400.º não fez menção expressa a essas omissões de atuação, fazendo apenas uma referência ao *facere* que excedesse as atribuições legais.

Importa ressaltar que, estas disposições legais, intrinsecamente ligadas aos atos de gestão pública da administração, vigoraram até ao aparecimento do Decreto-Lei 48051, de 21 de novembro de 1967. Diferentemente, todos os atos conectados à gestão privada, foram posteriormente regulados pela disposição contida no novo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966⁵⁰, novo Código Civil que veio revogar o Código Civil de 1867, designadamente no artigo 501.⁵¹, sob a epígrafe “responsabilidade do Estado e de outras pessoas coletivas públicas” que estabeleceu um novo desencadear de atribuição de responsabilidade ao Estado e demais pessoas coletivas públicas quando por atos provenientes do exercício de atividades de gestão privada, dos quais resultassem danos diretos para terceiros.

⁵⁰ Que, segundo o artigo 2.º, todo o diploma entrou em vigor no continente e ilhas adjacentes no dia 1 de junho de 1967, à exceção do disposto nos artigos 1841.º a 1850.º, que começou em vigor a 1 de janeiro de 1968.

⁵¹ De acordo com o texto da lei “o Estado e demais pessoas coletivas públicas, quando haja danos causados a terceiro pelos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de atividades de gestão privada, respondem civilmente por esses danos nos termos em que os comitentes respondem pelos danos causados pelos seus comissários”. Anteriormente colocava-se a questão de saber qual o tribunal competente para dirimir as questões das atividades de gestão pública e as atividades de gestão privada, designadamente, se pertenceriam ao âmbito civilista ou administrativista. Contudo, essas mesmas vieram a ser dizimadas ao longo de uma evolução jurisprudencial. Aliás, como consta do Ac. do STA de 2 de fevereiro de 2005, “o conceito de um e de outro tipo de actos foi objecto de larga elaboração jurisprudencial e doutrinária, podendo dar-se como assente [cfr. os acs. do Trib. de Confl. de 20.10.83 (proc. n.º153) e de 12.05.99 (proc. n.º338)] que são de considerar: “a) actos de gestão privada, os que se compreendem numa actividade em que a pessoa colectiva, despida do poder público, se encontra e actua numa posição de paridade com os particulares a que os actos respeitam e, portanto, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular, com submissão a normas de direito privado; b) actos de gestão pública, os que se compreendem no exercício de um poder público, integrando eles mesmos a realização de uma função pública da pessoa colectiva, independentemente de envolverem ou não o exercício de meios de coerção e independentemente ainda das regras, técnicas ou de outra natureza, que, na prática dos actos, devam ser observadas.” Pretendeu aqui o legislador delimitar no âmbito civilista com o disposto no artigo 501.º, os casos de responsabilidade de gestão privada que vão conter com o postulado no artigo 500.º do Código Civil.

4.1.3. No Código Administrativo

Apesar da panóplia de diplomas legislativos inerentes ao Código Administrativo⁵², no que concerne à responsabilidade civil por atos da administração pública, só nos interessa apreciar a questão quanto aos Códigos Administrativos que foram publicados e aprovados nos anos de 1936⁵³ e 1940.

O Código Administrativo Português de 1936 foi inovador no sentido de introduzir uma responsabilidade civil às autarquias locais pela prática de atos dos seus órgãos e agentes, com ofensa à lei, designadamente no seu artigo 310.^o⁵⁴. Para não mencionar que o disposto no artigo 311.^o continuava com a previsão de responsabilidade, mas desta vez a todos os “vogais, funcionários, assalariados ou representantes dos corpos administrativos, e bem assim os administradores e gerentes dos serviços municipalizados, federações de municípios e uniões de freguesias, são pessoalmente responsáveis pelos atos e decisões em que intervenham e de que resultem para outrem perdas e danos, sempre que aqueles não tenham sido praticados e estas tomadas dentro das suas atribuições e competência, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais”.

A respeito deste artigo, CIPRIANO SIMÕES ALEGRE⁵⁵ complementa a explanação da intenção do legislador ao afirmar que “se o funcionário procedeu dentro das suas atribuições e competência (...) e com observância das leis, é irresponsável pelos danos causados, só respondendo por estes o Estado ou as pessoas de direito público a cujo serviço tenham sido produzidos (Cód. Civ. artigo 2399.^o, regra)”. Não obstante, nos casos em que existisse por parte do funcionário uma violação da lei ou uma clara “incompetência, usurpação ou desvio de poder, ou como particular («excedendo as suas atribuições legais»), é responsável do mesmo modo que o simples cidadão (art. 2400.^o).”

Já o Código Administrativo Português de 1940⁵⁶, traz consigo o mesmo “espírito e o sistema (...) de 1936”⁵⁷, já que transpôs quase integralmente o preceituado, no seu artigo 366.^o, com a nuance de que deixou de prever a responsabilidade do concelho, freguesia e a província pelas decisões proferidas com ofensa da lei, mas dentro das atribuições e competências dos seus órgãos executivos, funcionários,

⁵² Recorde-se que, no percurso histórico da vigência do Código Administrativo, foram inúmeros os diplomas que vigoraram, designadamente, o Código Administrativo de 31 de dezembro de 1836; o de 18 de março de 1842; o de 21 de julho de 1870, que acabou por não ser posto em vigor; o de 6 de maio de 1878; o de 17 junho de 1886; o de 1896; o Decreto de 3 de outubro de 1910 que previa que “enquanto não for promulgado um código administrativo elaborado de harmonia com o regime e os princípios republicanos, serão adotados os magistrados e os organismos administrativos estabelecidos pelo Código Administrativo aprovado pela carta de lei de 6 de maio de 1878, as atribuições que este código lhes confere, bem como as mais disposições do mesmo código que não forem contrariadas por este decreto”.

⁵³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de dezembro de 1936.

⁵⁴ Neste normativo podia-se ler o seguinte excerto “o concelho, a freguesia e a província respondem civilmente pelas perdas e danos resultantes das deliberações dos respetivos corpos administrativos ou dos atos e decisões que os seus órgãos executivos, funcionários, assalariados ou representantes tomarem ou praticarem, quando aquelas hajam sido tomadas e estes praticados com ofensa de lei, mas dentro das respetivas atribuições e competências, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais”.

⁵⁵ ALEGRE, Cipriano Simões, **CÓDIGO ADMINISTRATIVO – Decreto-Lei n.º 27 424 de 31 de dezembro de 1936 (Anotado)**, Anadia, Edição do Autor, 1937, pp. 373 e 374.

⁵⁶ Publicado em Diário do Governo, Série 1, número 303, a 31 de dezembro de 1940.

⁵⁷ CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, 10.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p.160.

assalariados ou representativos, apenas contemplado os atos que fossem praticados. Ainda no artigo 367.º considerou-se o texto do anterior disposto no artigo 311.º, com a inserção da responsabilidade a nível pessoal de uma nova figura: a dos presidentes dos corpos administrativos.

4.1.4. No ETAF e no CPTA

Os princípios e normas básicas acerca do funcionamento contencioso dos tribunais administrativos podem ser desvendados através de dois diplomas cruciais, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Até ao Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril que aprovou o ETAF, substituindo assim o Código Administrativo de 1940 e o Decreto-Lei n.º 40768, de 8 de setembro de 1956, o entendimento era de que a competência pertencia aos tribunais de jurisdição civil para se pronunciarem sobre ações contra funcionários e agentes, mesmo que acompanhados de entidade pública⁵⁸.

A efetiva reformulação do fenómeno na justiça administrativa surgiu com a denominada Reforma do Contencioso Administrativo, designadamente com a aparição no ordenamento jurídico das Leis n.º 13/2002, de 19 de fevereiro⁵⁹ e n.º 15/2002, de 22 de fevereiro⁶⁰.

No ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, previa-se que o âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos incidia sobre toda e qualquer responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, nos termos da lei, bem como a resultante do funcionamento da administração da justiça, a responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes e demais servidores públicos, e ainda a responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados, aos quais fosse aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público. Também o CPTA na sua 1.ª versão contemplava que todas as pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual fossem deduzidas no tribunal do lugar em que haveria sido desencadeado o facto constitutivo da responsabilidade; e que no âmbito da prática ou omissão de atos administrativos ou de normas, essas pretensões deveriam ser deduzidas no tribunal competente para se pronunciar sobre a legalidade da atuação, ou por sua vez, da omissão.

⁵⁸ Veja-se QUADROS, Fausto, **QUATRO DÉCADAS DE JURISPRUDÊNCIA SOBRE A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS ANOS 50 AOS ANOS 80**, *in* Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2004 p. 302.

⁵⁹ Foi alterada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, que hoje em dia rege o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

⁶⁰ Apesar das inúmeras alterações legislativas, hodiernamente o Código de Processo nos Tribunais Administrativos é regulado pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

Acontece que com esta reforma legislativa em prática, a nível de regulação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, ainda estávamos perante a vigência do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967 no que fosse referente a atos de gestão pública; e ao disposto no artigo 501.º a tudo o que fosse reconduzido a atos de gestão privada. Ora, quer isto dizer que, apenas as matérias de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas de direito público que fossem de foro público, seriam apreciadas em tribunais administrativos, excluindo os demais atos de gestão privada que ficariam sob a alçada dos tribunais judiciais.

Diferentemente dessa realidade⁶¹, nos deparamos com o regime quotidiano, designadamente com o ETAF na sua versão atualizada. Desde logo, o ETAF prevê que o âmbito de jurisdição inerente aos tribunais administrativos seja na mesma o da responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, já não abarcando apenas os danos resultantes do exercício das funções política, legislativa, mas alargando o seu âmbito para a função jurisdicional; a responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, com a modificação da possibilidade de incluir nessas as ações de regresso; e ainda o desaparecimento da expressão “responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados, aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público” para os demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público.

Como corolário do princípio constitucional do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, contemplado no disposto do artigo 20.º, n.º 1, a justiça arbitral, ainda que não constitucionalmente determinada, mas definida no preceito do artigo 209.º, n.º 2 da C.R.P., apresenta-se como uma forma de combate ao monopólio litigioso detido pelos tribunais judiciais e administrativos e fiscais. De facto, o destaque dessa garantia ganha proporção quando a própria CRP prevê a existência dos tribunais arbitrais na panóplia discriminativa de categorias de tribunais, no seu artigo 209.º, n.º 2⁶², quando estabelece um meio alternativo de resolução de litígio voluntário para as partes que integram determinada relação jurídica.

⁶¹ Não tão diferente é o entendimento do atual CPTA, recentemente alterado pela Lei n.º 118/2019, de 7 de setembro que manteve imaculado o disposto no seu artigo 18.º, ao prever o seguinte: “1. As pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual, incluindo ações de regresso, são deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade. 2. Quando o facto constitutivo de responsabilidade seja a prática ou a omissão de um ato administrativo ou de uma norma, a pretensão é deduzida no tribunal competente para se pronunciar sobre a legalidade da atuação ou da omissão”.

⁶² A possibilidade de existência dos tribunais arbitrais é deixada à margem da categoria de tribunais judiciais, contudo, apresenta determinadas características como o facto de serem “formados *ah hoc* para o julgamento de determinado litígio, esgotando-se nessa tarefa” e por serem “formados por iniciativa das partes ou por iniciativa de instituições representativas dos eventuais litigantes”. GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 108.º A 296.º**, Volume II, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 550.

Todavia, resta saber se essa sujeição aos tribunais arbitrais e à LAV⁶³, é admissível ao caso *sub judice*, isto é, a matérias subjacentes de imputação de responsabilidade civil extracontratual. Através da revisão administrativa de 2002⁶⁴, passou a prever-se no disposto do artigo 180.º, n.º 1 do CPTA, a possibilidade de constituir-se tribunal arbitral para contratos, incluindo a anulação ou declaração de nulidade de atos administrativos relativos à sua execução; para a demanda de responsabilidade civil extracontratual⁶⁵; para questões relacionadas com a validade de atos administrativos, e por fim, com questões respeitantes a relações jurídicas de emprego público, quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho ou de doença profissional.

Da leitura do preceito é possível retirar duas premissas essenciais relativas à responsabilidade civil extracontratual: existe a possibilidade de recorrer à justiça arbitral quando não exista um impedimento previsto em lei especial⁶⁶, e quando estejamos perante assuntos de responsabilidade civil extracontratual, incluindo a efetivação do direito de regresso, ou indemnizações devidas nos termos da lei, no âmbito das relações jurídicas administrativas⁶⁷. Ambos se vão complementar de forma a dar origem a um alicerce, pois se existir uma limitação ao recurso ao tribunal arbitral, o litígio não pode lá ser interposto, e é isso mesmo que nos diz o artigo 185.º, n.º 1 do CPTA, quando exclui a arbitragem nos casos de prejuízos causados por atos decorrentes do exercício de funções político-legislativo ou jurisdicional. Sobra assim a responsabilidade civil decorrente do exercício de funções administrativas que é admissível, por exclusão de partes do artigo 185.º, n.º 1, e pela previsão no artigo 180.º, n.º 1, alínea b) quando menciona o âmbito das relações jurídicas administrativas⁶⁸.

Em suma, apenas os litígios referentes ao exercício da função administrativa caem no âmbito da dualidade optativa pelas partes de submeter o assunto ou aos tribunais administrativos ou aos tribunais arbitrais, porque os litígios derivados das funções político-legislativa e jurisdicional no que concerne à responsabilidade civil extracontratual são meramente da competência de apreciação dos tribunais administrativos, por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea g) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

⁶³ Nos termos do artigo 1.º, n.º 5 da Lei da Arbitragem Voluntária (Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro), “o Estado e outras pessoas coletivas de direito público podem celebrar convenções de arbitragem, na medida em que para tanto estejam autorizados por lei ou se tais convenções tiverem por objeto litígios de direito privado”.

⁶⁴ Designadamente com a Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

⁶⁵ O artigo 180.º, n.º 1, alínea b), refere-se às “questões respeitantes a responsabilidade civil extracontratual, incluindo a efetivação do direito de regresso, ou indemnizações devidas nos termos da lei, no âmbito das relações jurídicas administrativas”. Pretende o preceito fazer uma delimitação ao âmbito da sujeição da responsabilidade à via arbitral, quando numa primeira parte estabelece a efetivação do direito de regresso, a norma pretende elencar as ações propostas contra órgãos, agentes ou funcionários; pois numa segunda parte, em que refere “indemnizações nos termos da lei”, o preceito está a referir-se às indemnizações devidas a título de responsabilidade por facto lícito.

⁶⁶ *Cfr.* artigo 180.º, n.º 1 do CPTA.

⁶⁷ *Cfr.* artigo 180.º, n.º 1, alínea b) do CPTA.

⁶⁸ A este respeito ver ANDRADE, José Carlos Vieira, **A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA - Lições**, 16.ª Ed., Almedina, 2017, Coimbra, pp. 135 e ss.

4.1.5. Do anterior Decreto-Lei 48051, de 21 de novembro de 1967 ao atual regime

O Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967⁶⁹ inspirou-se nas disposições contidas no Código Civil, *v.g.*, o artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei que “contempla as duas configurações básicas da ilicitude constantes do art. 483 n.º 1 do Código Civil”⁷⁰. Neste sentido, houve uma necessidade de equipar o sistema da responsabilidade civil do Estado e de outras pessoas coletivas públicas por atos de gestão privada, então regulados pelo artigo 501.^{o71}, na versão original do Código Civil⁷², ao sistema da responsabilidade civil do Estado e de outras pessoas coletivas públicas por atos de gestão pública.

Este Decreto-Lei 48051, de 21 de novembro de 1967 historicamente veio igualizar o regime previsto para os atos da gestão privada praticados pelo Estado, mas para os atos de gestão pública da responsabilidade do Estado, com a diferença de que os primeiros eram apreciados pelos tribunais judiciais e os segundos pelos tribunais administrativos.

Conforme dispunha o artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, “o Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício”. Assim, se encontra o sentido objetivo para a aplicação do regime outrora em vigor, designadamente os atos decorrentes da função administrativa, não se prevendo uma aplicação por atos originários das funções legislativa e jurisdicional⁷³.

Este diploma para além de inovador, trouxe consigo uma delimitação terminológica que deveria ser tida em conta: a responsabilidade civil da Administração e a responsabilidade administrativa. Assim, o Decreto-Lei n.º 48051 separava então estas duas distintas formas de responsabilidade acerca da proveniência dos atos de gestão pública, especificamente a responsabilidade por atos ilícitos culposos⁷⁴,

⁶⁹ Concebido na ideia anterior ao 25 de abril de 1974, e, portanto, à Constituição da República Portuguesa, ainda na sua versão originária, aprovada por Decreto de 10 de abril de 1976, este diploma representa um culminar dos efeitos vividos pela sociedade ao abrigo do regime autoritário da Constituição de 11 de abril de 1933 que até então esteve em vigor, promulgando uma notoriedade ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas no que concerne ao exercício de atos integrados na função administrativa do Estado, designadamente atos de gestão pública, ressalvando o disposto no artigo 1.º que em tudo o que não estivesse previsto no diploma, mas que fosse referente a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas por atos de gestão pública em leis próprias e especiais, seria de aplicar.

⁷⁰ FRADA, Manuel Carneiro, **DIREITO CIVIL – RESPONSABILIDADE CIVIL: O método do caso**, Almedina, 2010, pp. 126 e 127.

⁷¹ Onde se previa que “o Estado e demais pessoas coletivas públicas, quando haja danos causados a terceiro pelos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de atividades de gestão privada, respondem civilmente por esses danos nos termos em que os comitentes respondem pelos danos causados pelos seus comissários”.

⁷² Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro.

⁷³ Como não estavam plasmadas a imputação da responsabilidade por atos emanados das funções legislativa e jurisdicional, existiu uma necessidade de aglomerar as referidas responsabilidades num só documento legislativo, daí o aparecimento da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que veio revogar o então Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967.

⁷⁴ *Cfr.* artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro.

onde se enquadra aqui a responsabilidade civil da Administração e, paralelamente, a responsabilidade administrativa⁷⁵.

Na primeira modalidade da subdivisão da responsabilidade administrativa, nomeadamente a responsabilidade por factos causais, a própria terminologia era indicadora da especialidade e a ocasionalidade rara em que tal responsabilidade poderia radicar na sociedade. Contemplada no disposto do artigo 8.º, era possível antever a obrigatoriedade da indemnização por parte da Administração quando estivesse em causa prejuízos decorrentes da perigosidade, fosse do funcionamento de serviços administrativos excepcionalmente perigosos ou então das coisas e atividades da mesma natureza. Contudo, deve-se acautelar que as lesões suscitadas na esfera dos particulares não podem ser objeto de indemnização quando o funcionamento desses serviços, bem como as coisas e atividades excepcionalmente perigosas decorram do “risco próprio da vida social”⁷⁶, e aqui inclui-se a chamada responsabilidade pelo risco.

Só ocorreria uma desvinculação *tout court* ao dever de indemnizar por uma de duas vias, estipuladas na segunda parte do referido preceito, ou quando ficasse provado “que houve *força maior* estranha ao funcionamento daqueles serviços administrativos excepcionalmente perigosos ou ao exercício de actividades da mesma natureza”⁷⁷; ou que “houve culpa de outrem que não da Administração: quer da própria vítima (ou seja do lesado em cuja esfera jurídica se produziram os danos) quer de terceiro”, que implicaria uma subsunção ao regime da responsabilidade subjetiva, mediante o qual se atendesse ao grau de culpa do sujeito a quem fosse imputável essa responsabilidade⁷⁸. No que concerne à segunda modalidade da responsabilidade administrativa decorrente de factos lícitos^{79,80}, decomposta no

⁷⁵ Segundo MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INFRACONSTITUCIONAL** in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, *Coord.* Fausto de Quadros, 2.ª Ed., Coimbra, 2004, p. 72, o então Decreto instituiu um regime concreto para a responsabilidade dita administrativa, que assentava puramente na “responsabilidade da Administração em virtude de danos causados por facto lícito ou casual se tal estivesse expressamente previsto na lei; sendo a responsabilidade aferida nos termos exactos em que a lei consagrasse”.

⁷⁶ MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE...**, p. 76.

⁷⁷ No caso em apreço, a ideia de *força maior* é demonstrativa de que aqueles serviços administrativos, perante as atividades de índole perigosas que lhes são incumbidas, encontram o cerne de que face ao interesse público, “o risco inerente à perigosidade que os caracteriza deve ser suportado por todos os que beneficiam das suas vantagens, ou seja, pela colectividade no seu conjunto”, tal como aponta MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INFRACONSTITUCIONAL** in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, *Coord.* Fausto de Quadros, 2.ª Ed., Coimbra, 2004, p. 75.

⁷⁸ MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE...**, p. 75.

⁷⁹ *Cfr.* Ac. do TCA Sul, de 16 de janeiro de 2020, Processo 490/06.8BEBJA, da qual resulta que “a indemnização pelo sacrifício configura uma modalidade de responsabilidade civil do Estado por atos lícitos, devida aos particulares que sofram prejuízos, por razões de interesse público. Na vigência do Decreto-Lei n.º 48.051, de 21 de novembro de 1967, que regulava a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública, era de interpretar o respetivo artigo 9.º como impondo ao Estado o dever de indemnizar nos referidos casos, atento o estatuído no artigo 22.º da Constituição”.

⁸⁰ GARCIA, Maria da Glória, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DAS REGIÕES AUTÓNOMAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**, Revista do CEJ, n.º 13, 2010, p. 321, que refere que o cerne da previsão de um dever de indemnização contende com o “sacrifício para cobrir situações não previstas em lei especial mas em que o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público devem indemnizar os particulares a quem, por razões de interesse público, impõem encargos”.

artigo 9.º, n.º 1⁸¹, reportava-se fundamentalmente a duas circunstâncias: **(i)** “em virtude de actividades lícitas (ato administrativo ilegal ou acto material lícito) exercidas no interesse geral tenham sido impostos encargos ou causados prejuízos especiais e anormais a certos e determinados particulares”; **(ii)** “uma situação de estado de necessidade e tenha sido necessário para a prossecução do interesse público, o sacrifício especial, em todo ou em parte, de coisa ou direito de terceiro”⁸².

Importa referir que na Assembleia Constituinte de 3 de setembro de 1975⁸³ foi apresentada a proposta de redação de responsabilidade prevista no artigo 9.º, onde se retirava que o Estado e as demais entidades públicas eram civilmente responsáveis, em forma solidária, pelas ações ou omissões dos seus órgãos, funcionários ou agentes, praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resultasse violação dos direitos, liberdades e garantias individuais ou prejuízos para outrem. Determinava-se ainda a possibilidade de o Estado e as demais entidades públicas estarem dotadas do direito de regresso contra aqueles funcionários ou agentes que tivessem procedido com manifesta falta de diligência ou zelo àquela a que se achassem obrigados em razão da sua função. E por último, previa-se a proposta de redação contemplada no artigo 9.º, n.º 3⁸⁴ que os cidadãos considerados injustamente condenados tivessem o direito à revisão da sentença acrescido do direito à indemnização pelos danos sofridos, nas condições que a lei o prescrevesse.

Destas propostas, salienta-se que apenas a primeira foi aprovada por unanimidade dos presentes, pois quanto à questão do direito de regresso, foi proposta uma alteração com vista a declarar a analogia para a regulação em lei especial⁸⁵.

5. Diferentes tipologias da responsabilidade civil administrativa

5.1. Por imputação do prejuízo

Como se verifica pela leitura ao disposto no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, não está prevista uma distinção sobre as diferentes tipologias da responsabilidade civil administrativa por

⁸¹ *Cfr.* “O Estado e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais”.

⁸² MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE...**, p. 77.

⁸³ Contemplada no Diário da Assembleia Constituinte, número 042, Série 01, publicada a 4 de setembro de 1975, a referida proposta de redação do artigo 9.º encontra-se nas páginas 1196 a 1198.

⁸⁴ Quanto ao teor do artigo 9.º, n.º 3 mereceu o mesmo aprovação, com uma abstenção.

⁸⁵ Parafrazeando DIOGO FREITAS DO AMARAL, que interveio na Assembleia Constituinte na qualidade de deputado, a solução que se encontra na proposta do n.º 2 da Comissão reproduz uma das soluções do nosso direito positivo, mas não todo o conjunto das soluções que o direito positivo português comporta a respeito de tal matéria. Em segundo lugar devo dizer que esta expressão de referência à diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles que são exigidos em razão do cargo é uma expressão que não tem grande tradição no direito administrativo português, pois só apareceu em 1971. Em terceiro lugar queria chamar a atenção para o facto de que esta expressão revoga parte do que está legislado neste momento sobre a matéria no direito positivo (...), porque a solução actual do direito positivo compreende ou comporta soluções diversas para casos diferentes.

imputação do prejuízo, pelo que, deve-se atender ao enquadramento que nos aponta MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS.

Devemos desdobrar a responsabilidade civil administrativa em três campos distintos. Começando pelo primeiro campo, mais concretamente na imputação do prejuízo, a responsabilidade pode advir do risco, em que existe a verificação de um dano, sem que estejamos na presença de uma conduta ilícita e culposa imputável do titular do órgão, agente ou funcionário. Comumente concebida no contexto da responsabilidade de tipo objetiva, o que está aqui em causa são todas aquelas atividades que, pela sua natureza tipicamente perigosa, ou que pelo menos tenham um carácter de risco aliado a elas, através dos fins ou dos meios empregues, pressuponham a eventualidade de desencadear um fator de risco, e consequentemente, desencadear a responsabilidade associada às funções da Administração⁸⁶.

No entanto, coloca-se a problemática da qualificação do que é uma atividade tipicamente perigosa numa sociedade redirecionada para novas tipologias de riscos nas mais diversas áreas. Pela leitura do disposto no artigo 11.º do atual RRCEE⁸⁷, existe desde logo uma exclusão de responsabilidade das pessoas singulares, dado que apenas o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, enquanto detentoras das atividades, coisas ou serviços considerados perigosos, é que ficarão inteiramente responsáveis por quaisquer danos.

VAZ SERRA, definia a expressão “atividades perigosas” como todas aquelas “que criam para os terceiros um estado de perigo, isto é, a possibilidade ou, ainda mais, a probabilidade de receber dano, uma probabilidade maior do que a normal derivada das outras atividades”⁸⁸

Um exemplo de uma atividade perigosa que pode ser tutelada à luz do disposto no artigo 11.º do RRCEE, diz respeito às atividades de queimadas e de lançamento de foguetes, fogo de artifício ou outros artefactos pirotécnicos, pois podem causar risco de incêndio e colocar em risco a segurança das pessoas e bens⁸⁹, sendo para tal necessário o licenciamento dessas atividades, bem como uma autorização prévia da Câmara Municipal.

⁸⁶ A este respeito é de mencionar que o Parecer n.º 33/2004, de 20 de setembro do Ministério Público menciona que alguma parte da doutrina considera que, apesar do legislador por si estabelecer uma dicotomia entre a responsabilidade pelo risco e a responsabilidade por ato lícito, podem estas duas tipologias ser confundidas, face à submissão de ambas ao princípio da igualdade face às atribuições públicas que estão subjacentes. Neste sentido, ver ainda CANOTILHO, Gomes, **O PROBLEMA DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ACTOS LÍCITOS**, Almedina, Coimbra, 1974, pp. 84 e ss., pp. 96 p. 242 e ss.

⁸⁷ Tal como prevê a disposição legal no seu número 1, “o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização”, dando-se ainda a previsão de acordo com o número 2 de que “quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso”.

⁸⁸ VAZ SERRA, Adriano, **RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL**, in BMJ, n.º 85, Lisboa: MJ, 1959, p. 378.

⁸⁹ Pelo facto de a lei não definir uma noção do que é uma atividade perigosa, é inevitável articular com o artigo 493.º, n.º 2 do Código Civil. Foi esse o entendimento do Ac. do STJ de 07 de março de 2017, Processo n.º 609/03.5TVLSB.L1.S1, que pressupõe que “é aplicável o disposto no artigo 493.º,

Significa que, a responsabilidade civil administrativa pelo risco, na prática, identifica-se como uma responsabilidade objetiva, pois não está aqui previsto o elemento subjetivo, ou seja, por inexistir um grau de culpa na verificação dos danos, pelo risco ser relativo à atividade e circunstância⁹⁰, dispensa-se a subjetividade da responsabilidade.

Nesta lógica, CARLA AMADO GOMES delimita que “a responsabilidade da Administração pelo risco é suscetível, destrate, de revestir carácter subsidiário em dois planos: por um lado, na relação com a responsabilidade aquiliana, tanto mais quanto a noção de atividade perigosa for abandonada pelo legislador ao juiz; por outro lado, na relação com a responsabilidade do operador autorizado pelo risco, se expressamente prevista e tanto mais quanto socialmente relevante a atividade se perfilar”⁹¹.

Paralelamente, no que respeita à responsabilidade por facto lícito, esta “decorre da necessidade de compensar alguém por sacrifícios que lhe sejam impostos, mediante condutas juridicamente conformes, em benefício do interesse público”⁹². Neste caso, temos uma atuação administrativa conduzida pela licitude, pois visa a concretização do serviço da causa pública, pela qual terá de imputar constrangimentos na esfera jurídica dos particulares, e é nessa aceção, que “o ressarcimento dos danos provocados por atuações administrativas lícitas tem seguramente um carácter evolutivo podendo dizer-se que quanto mais evoluída e próspera é uma sociedade, maior deverá ser a sua capacidade indemnizatória em relação às vítimas”⁹³, ficando sujeito o dever de indemnizar “à margem de qualquer ilicitude e censura jurídica, entrosando-se, antes, na circunstância de ter sido imposto ao administrado, em nome do interesse público, um sacrifício que ultrapassa os encargos normais que decorrem da vida em sociedade, ou de um sacrifício que seja grave e especial”⁹⁴.

Veja-se, a título de exemplo, a necessidade da Administração em compensar determinados particulares pelo prejuízo sofrido ao lhe ser imposta a construção de um viaduto por cima e ao lado de um prédio que esteja dotado de carácter de habitação permanente⁹⁵, assim como “a expropriação e a requisição por utilidade pública, a servidão administrativa, a existência duma causa legítima de inexecução de sentença, a ocupação temporária de terrenos adjacentes às estradas para execução de

n.º 2, do CC, ou seja, o da responsabilidade assente na culpa, embora presumida, não se regendo pelos princípios da responsabilidade objetiva ou independentemente de culpa, em que o agente suportaria as consequências do facto ilícito sem que se demonstrasse a culpa”.

⁹⁰ Ainda a título meramente exemplificativo acolhido no domínio da responsabilidade pelo risco, temos os prejuízos ocasionados por acidentes resultantes da execução de obras públicas, que são notoriamente caracterizadores de uma especial perigosidade e, portanto, de uma atividade onde reside um risco elevado de execução.

⁹¹ GOMES, Carla Amado, **A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELO RISCO NA LEI N.º 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO: UMA SOLUÇÃO ARRISCADA?**, pp. 614 a 619.

⁹² REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA**, Tomo III, D. Quixote, Lisboa, 2008, p. 16.

⁹³ Ac. do STA de 21 de janeiro de 2003, Processo n.º 1895/02.

⁹⁴ Ac. do TCA Norte de 10 de dezembro de 2010, Processo n.º 152/04.

⁹⁵ Ac. do STA de 19 de dezembro de 2012, Processo n.º 01101/12.

obras públicas, etc.”⁹⁶. Esta constitui uma das modalidades da responsabilidade civil administrativa por facto lícito, ao lado da responsabilidade por danos provocados em estado de necessidade. Não obstante, mais uma variante ocupa o plano desta tipologia de responsabilidade, designadamente a da “responsabilidade civil pela legítima não reconstituição da situação actual hipotética”, prevista no artigo 45.^o⁹⁷ do CPTA.

Por último, a responsabilidade delitual, vulgarmente intitulada de responsabilidade por facto ilícito, “pode integrar quer um ato jurídico quer um ato material, podendo consistir num comportamento ativo ou omissivo, sendo que, neste último caso, a ilicitude apenas se verifica quando exista, por parte da Administração, a obrigação, o dever de praticar o ato que foi omitido”⁹⁸. Repartindo este conceito, podemos determinar que “o ato jurídico provém por via de regra de um órgão que exprime a vontade imputável à pessoa coletiva de que é elemento essencial. O facto material é normalmente obra dos agentes que executam ordens ou fazem trabalhos ao serviço da Administração”⁹⁹.

Um típico caso de responsabilidade civil extracontratual pela prática de um facto ilícito pode ser a de processos de carácter impugnatório, como por exemplo o de anulação de um ato administrativo como é o do licenciamento por não ter sido prestada a devida vistoria¹⁰⁰.

5.2. Pela natureza da posição jurídica violada

No que concerne à natureza da posição jurídica, a violação pode advir de uma responsabilidade contratual¹⁰¹ decorrente de um atentado aos “direitos de crédito resultantes de contrato”¹⁰², como atentado ao princípio norteador da boa fé e da confiança pelo cumprimento dos contratos: *pacta sunt servanda*, que desencadeará a responsabilidade reparatória a quem de *iure* obrigou a esse fim.

⁹⁶ MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INFRACONSTITUCIONAL** in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, *Coord.* Fausto de Quadros, 2.ª Ed., Coimbra, 2004, p. 77.

⁹⁷ *Cfr.* “quando se verifique que a pretensão do autor é fundada, mas que à satisfação dos seus interesses obsta, no todo ou em parte, a existência de uma situação de impossibilidade absoluta, ou a entidade demandada demonstre que o cumprimento dos deveres a que seria condenada originaria um excecional prejuízo para o interesse público”.

⁹⁸ *Cfr.* Ac. do TCA Norte de 28 de junho de 2019, Processo n.º 00571/12.4BEAVR.

⁹⁹ CAETANO Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, 10.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 1125.

¹⁰⁰ Veja-se a título de exemplo o Ac. do STA de 16 de maio de 2016, Processo n.º 874/05-12, em que a falta de cumprimento dos deveres a que o Município estava adstrito (o da proteção da saúde, em matéria urbanística), designadamente na omissão de atuação de sentença anulatória de um ato administrativo, levou à ocorrência de prejuízos sérios e graves para os particulares.

¹⁰¹ A responsabilidade contratual pode, a título exemplificativo, derivar da violação de um contrato-programa delimitador dos festejos, atividades, horários e planos de execução das festividades celebrado entre um Município e outra pessoa coletiva. Não obstante, poderá desencadear-se uma responsabilidade de tipo extracontratual como aconteceu com o Ac. do TCA Norte de 7 de outubro de 2016, Processo n.º 01068/12.2BEBRG, em que na base estava a celebração contratual de um programa para as festividades de S. João em Braga, no ano de 1999, mas no cerne do litígio judicial residia o incumprimento de certos deveres do Município, como limpar, iluminar o local e sinalizar devidamente a via de circulação pública.

¹⁰² REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA**, Tomo III, D. Quixote, Lisboa, 2008, p. 16.

Por sua vez, a responsabilidade extracontratual resulta de uma “afetação de outros direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos”¹⁰³.

5.3. Pelo ramo do direito que a regula

Neste campo, só podemos ter duas tipologias de responsabilidade que desencadeiam regimes jurídicos distintos, pelo que ordinariamente se designa que o direito que regula a responsabilidade se traduz efetivamente numa “estrutura dualista do regime da responsabilidade da Administração Pública”¹⁰⁴. Contrariamente à responsabilidade administrativa por ato de gestão privada, cuja observância deve reconduzir-se às normas civilistas, o regime autónomo atribuído à responsabilidade civil extracontratual por ato de gestão pública tem o seu âmbito aplicativo através da atual e em vigor Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

No âmbito da responsabilidade civil da Administração, o ponto de partida para a perceção da convergência e a caracterização dos regimes, parte da decomposição entre duas classificações: atos de gestão pública e atos de gestão privada. Enquanto que os atos de gestão pública, pressupõem uma relação entre o poder público e o particular e estão investidas de *ius imperium*, na prossecução do interesse público, em contrapartida, os atos de gestão privada não possuem essa componente relacional autoritária (em que uma das entidades atua perante a outra dotada de *ius imperium*) e ficam sujeitos às normas e pressupostos de direito privado, só lhe sendo reconhecida (em certos casos), o exercício de poderes públicos.

Como explica MARCELLO CAETANO, “como o direito público que disciplina a actividade da Administração é quase todo composto por leis administrativas, pode dizer-se que reveste a natureza de gestão pública toda a actividade da Administração que seja regulada por uma lei que confira poderes de autoridade para o prosseguimento do interesse público, discipline o seu exercício ou organize os meios necessários para esse efeito”¹⁰⁵.

Esta assimetria de regime transpunha-se para o direito processual, pois os litígios emergentes dos atos de gestão pública estavam afetos à jurisdição administrativa, ao contrário dos atos de gestão privada, que estavam afetos à jurisdição civil. Foi só com o RRCEE da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que o legislador clarificou e desmitificou esta desigualdade, do ponto de vista de submissão

¹⁰³ REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA**, Tomo III, D. Quixote, Lisboa, 2008, p. 17.

¹⁰⁴ ALMEIDA, Mário Aroso, **TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO – O NOVO REGIME DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 470.

¹⁰⁵ CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, 9.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p.1222.

ao enquadramento jurídico, delimitando nos termos do disposto do artigo 1.º, n.º 2, que a função administrativa é toda aquela que, para os efeitos desta lei, corresponda às ações e omissões decorrentes das prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo¹⁰⁶.

A dicotomia entre a substância do regime de atos de gestão pública e atos de gestão privada tem o seu âmago na aplicação legislativa a que se reconduz, uma vez que a responsabilidade civil extracontratual por atos típicos de gestão pública é devidamente tratada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, na sua redação empregue pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho, enquanto que a responsabilidade extracontratual por atos típicos de gestão privada, é analisada pelas normas provenientes do direito privado, nomeadamente o artigo 500.º, em conjugação com o disposto no artigo 501.º do Código Civil¹⁰⁷. Como nos refere FREITAS DO AMARAL, “da articulação entre esses dois preceitos resulta que, nos casos de prejuízo causado por atos de gestão privada, o Estado (como qualquer outra pessoa coletiva pública) *é solidariamente responsável com os seus órgãos, agentes e representantes, pelos danos por estes causados aos particulares no exercício das suas funções*”¹⁰⁸.

6. A Responsabilidade do Estado e de outras Pessoas Coletivas Públicas

6.1. *Summa* normativa do regime

Se atendermos ao escopo normativo da Constituição de 1976, na sua versão de texto originário¹⁰⁹, constatamos os “efeitos do denso e heterogéneo processo político do tempo da sua formação, por aglutinar contributos de partidos e forças sociais em luta, por beber em diversas internacionais ideológicas e por refletir (como não podia deixar de ser) a anterior experiência constitucional do país”¹¹⁰.

Seguindo essa mesma via, se atendermos ao percurso histórico caracterizador da regência da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, na sua conceção lata, apenas encontramos dois diplomas: o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, que é “um bom

¹⁰⁶ A dúvida que subsistia era no âmbito aplicativo deste artigo 1.º, n.º 2 do RRCEE, pois colocava-se a questão de saber se era aplicava somente às ações, omissões do poder público, ou, se por sua vez, poder-se-ia aplicar à disciplina das normas dos artigos 500.º (“Responsabilidade do comitente”) e 501.º (“Responsabilidade do Estado e de outras pessoas coletivas públicas”) do Código Civil.

¹⁰⁷ Veja-se que os princípios cardiais de aplicação da lei substantiva não se alteraram, porquanto o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967 já previa este dualismo entre atos de gestão públicas (subsumíveis a este disposto legal), enquanto que os atos de gestão privada teriam de se reconduzir às normas civilistas. A novidade introduzida pela nova Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro foi a revogação dos então artigos 96.º (“Responsabilidade Funcional”) e 97.º (“Responsabilidade Pessoal”) previstos na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que veremos com melhor atenção mais à frente.

¹⁰⁸ FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Ed., Almedina, 2018, p. 599.

¹⁰⁹ Aprovada em 2 de abril de 1976.

¹¹⁰ MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL**, Tomo I – Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais, 8.ª Ed., Coimbra Editora, 2009, p. 343.

exemplo de leis que perduraram no tempo praticamente intocáveis”¹¹¹¹¹², a respeito dos atos de gestão pública; e a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Esta, que atualmente se encontra a vigor, sofreu inúmeras tentativas de implementação de processo legislativo, desde a apresentação da Proposta de Lei n.º 95/VIII, de 17 de julho de 2011¹¹³, o Projeto de Lei n.º 148/IX, a Proposta de Lei n.º 88/IX, à Proposta de Lei n.º 56/X¹¹⁴, até ao Decreto n.º 150/X¹¹⁵.

O epicentro normativo onde reside a abordagem à responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas é plasmado na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, também conhecida por regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

Percorrendo os trilhos delineados pelo diploma constitucional, deparamo-nos com inúmeras referências alusivas ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas. Desde pequenas nuances que podem ser encontradas nos artigos 1.º, 2.º, 13.º, 27.º, n.º 5, 29.º, n.º 6, 62.º, n.º 2, 83.º, 117.º, 216.º, n.º 2, até às disposições delineadoras do regime.

Em consonância com a responsabilidade civil extracontratual, devemos ainda atender à imputação da responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos funcionários e dos agentes da Administração Pública por condutas positivas, entendidas como ações/*facere*, e às condutas negativas, também apelidadas por omissões/*non facere*, concretamente as previstas no artigo 271.º da CRP, sob a epígrafe «Responsabilidade dos funcionários e agentes».

6.2. Noção introdutória ao artigo 22.º da CRP

A base normativa que deu origem ao diploma autónomo, consagrador da responsabilidade, é encontrada hodiernamente no disposto do artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa. A localização deste artigo na estrutura da Constituição é fulcral, pois situa-se nos direitos, liberdades e garantias, que constitui a “clivagem principal dentro dos direitos fundamentais”¹¹⁶, ao contrapor-se aos direitos económicos, sociais e culturais. Inserem-se assim na esfera dos direitos, liberdades e garantias, que se constituem como “verdadeiros poderes de exigir de outrem (pelo menos, do Estado)

¹¹¹ FONSECA, Guilherme e CAMARA, Miguel Bettencourt, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS PODERES PÚBLICOS**, 1.ª Ed., Coimbra Editora, 2013, p. 16.

¹¹² Apesar do legislador ter consagrado muitos dos preceitos da estrutura do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967 na nova Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, isto não retira o mérito nem o contributo deste diploma, que se demonstrou como marcante em matéria de RRCEE, até porque o anterior regime não contemplava o regime da responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional, nem da função legislativa.

¹¹³ Proveniente do XIV Governo Constitucional.

¹¹⁴ Esta proposta deu entrada em 20 de janeiro de 2006, tendo sido apreciada em sede de Comissão Especializada (1.ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, acabou por ser aprovada por unanimidade e dar origem ao Decreto-Lei 150/X e foi publicada no Diário da AR II Série A, n.º 81/X/1, de 28 de janeiro de 2006, pp. 11 a 18.

¹¹⁵ Publicado no Diário da Assembleia da República, 2.ª série, n.º 124/X/2, de 2 de agosto de 2007, pp. 2 a 7.

¹¹⁶ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976**, 3.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2004, p. 182.

um certo comportamento (...) ao mesmo tempo que impõem o dever correspondente. São direitos cujo conteúdo é determinável ao nível constitucional e que não necessitam, por isso, para valerem como direitos, de uma intervenção legislativa conformadora”¹¹⁷.

Este artigo, não obstante as tentativas malogradas de revisão constitucional¹¹⁸, mantém o seu escopo inalterado, e isso fica-se a dever a certos pressupostos: **(i)** discrimina um princípio geral decorrente dos direitos e deveres fundamentais reconhecidos na CRP; **(ii)** abrange direitos e interesses dos cidadãos protegidos por lei; **(iii)** não faz uma distinção entre responsabilidade por danos patrimoniais ou não patrimoniais, nem por danos presentes, futuros, lucros cessantes e lucros emergentes, o que por si só lhe permite abranger um leque de situações; **(iv)** engloba as funções administrativa, legislativa, jurisdicional e política *stricto sensu*; **(v)** refere-se, como entidade subjetiva, ao Estado e ainda a qualquer outra entidade pública; **(vi)** dispõe de afloramentos sensíveis, como os artigos 27.º, n.º 5, o 29.º, n.º 6 e o 52.º, n.º 3 todos da CRP; **(vii)** o teor deste princípio desdobra-se ainda às relações entre entidades públicas; **(viii)** abrange a responsabilidade civil *tout court*, ou seja, a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana; **(ix)** no domínio das três funções do estado, existe uma complementaridade com outras disposições constitucionais¹¹⁹; **(x)** deve existir um concílio entre este princípio com os ditames oriundos do direito comunitário e dos princípios das responsabilidades da União e dos Estados-membros por violação ao direito emanado desta¹²⁰.

Se desdobrarmos o preceito normativo, constatamos que o mesmo alude a determinados requisitos, dos quais podemos classificar como sendo de caráter natural, subjetivo, objetivo, funcional.

Fala-se em quadro natural, quase como a razão de ser da emergência deste instituto, porque a *conditio sine qua non* da responsabilidade, reconduz-se ao “afastamento do «princípio da irresponsabilidade do Estado» ou mesmo do «princípio da responsabilidade indireta e subsidiária do Estado» e a radicação peremptória do *princípio da responsabilidade direta do Estado*”¹²¹, em que é passível de se imputar a referida responsabilidade ao *facere* ou *non facere* dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes das demais entidades públicas.

¹¹⁷ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, **DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976**, 3.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2004, p. 195.

¹¹⁸ Designadamente n.º 2/V e n.º 2, 3 e 4/VII.

¹¹⁹ Nomeadamente, com a função administrativa devemos debruçar-nos sobre o artigo 271.º, com a função jurisdicional para os artigos 216.º, n.º 2 e 222.º, n.º 5, e com a função legislativa pelo estipulado no artigo 117.º, n.º 1.

¹²⁰ A este respeito ver MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL: Direitos Fundamentais**, Tomo IV, 5.ª Ed., Coimbra Editora, 2012, pp. 386 a 388.

¹²¹ GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 427.

O âmbito subjetivo até pode ser dividido em dois distintos: pois, de um lado temos a legitimidade ativa¹²² da ação imputável à responsabilidade, em que está subjacente uma atuação dos agentes como o Estado e demais entidades públicas, titulares dos órgãos, funcionários ou agentes e por outro lado, temos a legitimidade passiva, ou seja, quem são os sujeitos que sofrem com essa atuação, que podemos apontar como sendo “pessoas, individuais ou coletivas, privadas”¹²³.

O quadro objetivo diz respeito à ativação da responsabilidade quando estejamos perante ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções (administrativa, político-legislativa e jurisdicional) e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos liberdades e garantias.

O âmbito funcional, aqui entendido como o funcionamento interorgânico de quem está obrigado a responder pela responsabilidade, pressupõe que haja uma responsabilidade de forma solidária entre os titulares dos órgãos, funcionários ou agentes e o Estado e demais entidades públicas. De facto, ao ser contemplada esta qualificação de responsabilidade solidária, passamos a ter um novo garante concedido ao lesado de “demandar judicialmente as entidades públicas ou os seus titulares, funcionários e agentes, ou aquelas entidades e estes seus executores”¹²⁴.

6.3. Enquadramento do preceito

Conforme foi traçado, o disposto no artigo 22.º apresenta o núcleo da responsabilidade civil extracontratual do Estado, pelo que, suscita no seu redor inúmeras divergências doutrinárias e jurisprudenciais, todas elas emanadas de fundamentos. A primeira existência de uma divergência, que já veio a ser harmonizada¹²⁵, foi no sentido de apurar a aplicabilidade de tipo direta da norma¹²⁶ e a auto-exequibilidade reconhecida ao artigo 22.º, nomeadamente, saber se a previsão feita no preceito constitucional contedia com uma tese subjetivista, *i.e.*, se contedia com “um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, de modo que atribui aos particulares”¹²⁷ um direito reparador dos danos sofridos, ou se por sua vez, faria sentido enquadrar a norma na tese

¹²² De referir que este âmbito subjetivo de aplicação do RRCEE compreende três tipologias de pessoas, designadamente: pessoas coletivas públicas, em que se enquadram aqui o Estado e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, assim como as demais pessoas coletivas de direito público; as pessoas coletivas de direito privado (dotadas de *ius imperium*); e as pessoas singulares que devem ser aqui entendidas como todos os titulares de órgãos, agentes ou funcionários de pessoas coletivas de direito público; magistrados judiciais e do Ministério Público, trabalhadores de pessoas coletivas de direito privado que exerçam poderes de autoridade, titulares de órgãos sociais dessas empresas e seus representantes legais ou auxiliares.

¹²³ GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 426.

¹²⁴ FERNANDES, José Pedro (Dir.), **DICIONÁRIO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Volume VII, Lisboa, 1996, p. 266.

¹²⁵ No panorama atual, reconhece-se que o artigo 22.º da CRP contende com a intenção perspetivada pela tese subjetivista.

¹²⁶ De salientar que a CRP prevê um regime constitucional de aplicabilidade direta de determinadas normas constitucionais, nomeadamente no seu artigo 18.º, onde se destacam, pelo alcance pela força jurídica densa a aplicabilidade de normas referentes a direitos, liberdades e garantias.

¹²⁷ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 180.

objetivista¹²⁸ que defendia “uma garantia institucional, não atribuindo direitos subjetivos”¹²⁹ aos particulares.

Outro dos problemas contende com a visão “maximalista” ou “minimalista” que é concedida ao preceito constitucional, dado que a primeira “acaba por ter efeitos contrários à afirmação de princípio, vendo-se na necessidade de remeter para o legislador o preenchimento dos pressupostos da responsabilização estadual”¹³⁰, enquanto que a visão minimalista ao restringir-se ao conteúdo do artigo perspetivando apenas a responsabilidade por atos cometidos pela administração vai contra o “*estatuto constitucional do princípio da responsabilidade patrimonial directa das entidades públicas por danos causados aos cidadãos*”¹³¹.

Para além destas, existe uma divergência doutrinal que assenta na questão de saber se o artigo 22.º da CRP deverá ser considerado um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias; ou se, em contrapartida, se se reconduz a um chamado mero “princípio-garantia”¹³²¹³³.

Nesta senda, entende MANUEL AFONSO VAZ e CATARINA SANTOS BOTELHO que “o artigo 22.º é um direito fundamental fora do catálogo, dado que possui estrutura, função e intencionalidade próprias de um direito fundamental e é «direito, liberdade e garantia», ainda que fora do catálogo do Título II da Parte I da Constituição, pois é suficientemente determinável ao nível constitucional”¹³⁴.

De acordo com a doutrina maioritária, o princípio consagrador da responsabilidade contido nesta disposição legal abrange toda e qualquer função estadual, seja ela decorrente de atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais, pelo que a “referência que nesse preceito é feita, sem qualquer restrição, a «acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício»”¹³⁵.

¹²⁸ Neste sentido, FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 181, indica o Ac. do TC n.º 236/04, de 13 de abril de 2004, que veio “qualificar o art. 22.º da Constituição como garantia institucional”.

¹²⁹ *Idem*, p. 181.

¹³⁰ VAZ, Manuel Afonso, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional**, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995, p. 17.

¹³¹ VAZ, Manuel Afonso, ..., p. 17.

¹³² Veja-se ANDRADE, José Carlos Vieira, **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976**, 5.ª Ed., 2012, p. 136 e ainda AMARAL, Maria Lúcia, **RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DEVER DE INDEMNIZAR DO LEGISLADOR**, 1998, pp. 439 a 444, que defendem que o artigo 22.º da CRP não ser entendido como um preceito atribuidor de direitos subjetivos, mas sim constitui uma garantia institucional que assenta no funcionalismo público.

¹³³ De um ponto de vista jurisprudencial, o Ac. do TCA Norte de 22 de outubro de 2009, Processo n.º 00467/08.BECBR delimitou que “temos para nós que o art. 22.º da CRP, por integrar um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pode ser invocado directamente pelo lesado”.

¹³⁴ VAZ, Manuel Afonso e BOTELHO, Catarina Santos, **COMENTÁRIO ÀS DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS DA LEI N.º 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO** in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Coord. Rui Medeiros, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 41.

¹³⁵ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 237.

Uma questão debatida pela doutrina diz respeito à intenção do legislador em abarcar num só conceito – art.º 22.º - as espécies de responsabilidade civil da função administrativa, nomeadamente a responsabilidade civil por facto lícito e a responsabilidade civil pelo risco. Isto porque, o preceito constitucional demanda que o Estado e as demais entidades públicas sejam civilmente responsáveis, através do regime da responsabilidade solidária.

Constatando a epígrafe e o conteúdo do artigo, o mesmo apenas é indicador de poderá ser imputável uma responsabilidade de tipo civil ao Estado e as demais entidades públicas. Deparamo-nos aqui como uma omissão na redação pelo legislador, no que diz respeito à delimitação de quais as funções que ficam incluídas nesta senda da responsabilidade civil extracontratual, não delimitando se as mesmas se referem a funções administrativas, jurisdicionais e/ou político-legislativas.

Parte-se do pressuposto, e assim a aplicabilidade do quotidiano a dita, que, o legislador quis abarcar neste disposto normativo todas as funções a que reportam o modelo teórico funcional, designadamente estas três.

Veja-se FREITAS DE AMARAL que afirma que o artigo 22.º na sua verdadeira aceção abarca todas as “ações ou omissões de que resultem a violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem, seja qual for a função do Estado em cujo exercício o dano seja causado” até porque, para este autor não há lugar para uma “interpretação restritiva do artigo 22.º”¹³⁶.

De acordo com JORGE MIRANDA, é notório que o artigo 22.º abarca as funções “administrativa, a jurisdicional, a legislativa e a governativa; tanto danos morais quanto danos morais resultantes do exercício dessas funções; e tanto o Estado (*stricto sensu*) como qualquer outra entidade pública”¹³⁷. Ainda neste sentido, MARIA DA GLÓRIA GARCIA¹³⁸ considera que todas as expressões contidas no artigo 22.º são demonstradoras da existência da responsabilidade nos três campos: jurisdicional, legislativo e administrativo, pois contemplam o ideário de que o Estado e as demais entidades públicas ficam sujeitas a essa imputação de responsabilidade, quando estejamos perante ações ou omissões no exercício dessas funções.

¹³⁶ FREITAS DE AMARAL, Diogo, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002, p. 47.

¹³⁷ MIRANDA, Jorge, **A CONSTITUIÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO** in Revista Brasileira de Direito Constitucional, N. 1, jan./jun. – 2003, p. 98.

¹³⁸ *Cfr.* “a responsabilidade civil do Estado e das Regiões Autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa” in Revista CEJ, 1.º semestre de 2010, número 13, página 308: “entendemos, em face da leitura cruzada deste normativo [22.º CRP] com o disposto no art. 62.º, n.º 2, da Constituição, que prevê a expropriação por utilidade pública e impõe o «pagamento de uma justa indemnização», uma responsabilidade objetiva, por atos ilícitos, e, bem assim, com a referência expressa no art. 22.º ao regime da solidariedade, que a responsabilidade civil objetiva não está abrangida pelo preceito (...)”.

Na perspetiva de MANUEL AFONSO VAZ¹³⁹, esta disposição normativa apesar de delinear a responsabilidade civil do Estado pelos atos emanados dos seus poderes públicos, não contende com uma discriminação de responsabilidade estadual harmonizada, ou seja, para cada um dos órgãos deve-se vislumbrar o conteúdo que decorre dos estatutos orgânico-funcionais de cada um deles. O artigo 22.º apresenta-se assim como uma tela de perspetivação da existência de um princípio da responsabilidade reconhecida ao Estado, não obstante deve ser completado com outras disposições de carácter específico e particular, tais como as que decorrem do disposto no artigo 271.º da qual resulta a responsabilidade imputável aos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas.

De acordo com estas discussões doutrinárias em volta do disposto no artigo 22.º da CRP, existe ainda outra que contende com a aplicação do disposto quanto somente à responsabilidade por facto ilícito culposo ou se também poderá acolher os (f)actos lícitos e pelo risco, e neste sentido a posição maioritária rejeita a primeira hipótese.

Na perspetiva de FAUSTO DE QUADROS, o artigo 22.º não definiu em concreto se este é aplicável às responsabilidades civis por factos ilícitos, por factos lícitos e pelo risco, pelo que constituiu missão do legislador clarificar este âmbito de aplicação e não do julgador¹⁴⁰.

No entendimento de MIGUEL BETTENCOURT DA CÂMARA, defensor da exclusão da aplicação da responsabilidade por facto lícito e pelo risco, o “regime de solidariedade previsto na norma do art. 22.º só deve ser aplicado à responsabilidade extracontratual por facto ilícito, *i.e.*, ao mau funcionamento da Administração, dos Tribunais e dos órgãos titulares da função legislativa”¹⁴¹.

Acolhendo esta posição, também RUI MEDEIROS admite que “ao contrário da interpretação que prevalece na doutrina, o art. 22 CRP refere-se unicamente à responsabilidade do Estado por factos ilícitos e culposos”¹⁴².

Também o autor VIERA DE ANDRADE¹⁴³ admite que causa sérios embaraços, o entendimento de quem consagra na norma a responsabilidade das entidades públicas por atos lícitos, ou pelo risco, pela

¹³⁹ VAZ, Manuel Afonso, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional**, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995, p. 43 a 47.

¹⁴⁰ QUADROS, Fausto, **RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 29.

¹⁴¹ CÂMARA, Miguel Bettencourt, **A AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO LEGISLATIVA E A NORMA DO N.º 5 DO ART. 15.º DA LEI 67/2007 - Alguns efeitos substantivos e processuais**, Coimbra Editora, 2011, p. 53.

¹⁴² MEDEIROS, Rui, **ENSAIO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACTOS LEGISLATIVOS**, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, p. 92.

¹⁴³ ANDRADE, José Carlos Vieira, **PANORAMA GERAL DO DIREITO DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL** in La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Marcial Pons, 1999, p. 54.

qual seria de todo desrazoável, ou mesmo absurdo, corresponsabilizar os titulares de órgãos, funcionários e agentes¹⁴⁴.

Por sua vez, na conceção de MARIA PINTO CORREIA, erradamente existe a previsibilidade, pela orientação dominante, da inclusão da panóplia das funções do Estado no preceito constitucional, bem como a inclusão da responsabilidade por atos lícitos, reconhecendo apenas a responsabilidade do Estado por atos legislativos ilícitos, fornecendo dois argumentos: “a doutrina dominante parte da ideia segundo a qual a norma que no artigo se contém é norma atributiva do direito fundamental à indemnização; em segundo lugar entende, como se de uma verdade adquirida se tratasse, que os pressupostos da constituição do referido direito – e do dever público de indemnizar que se lhe contrapõe – permanecem sempre exactamente os mesmos e guardam sempre o mesmo conteúdo quer sejam «aplicados» à função legislativa quer sejam «aplicados» à função administrativa”¹⁴⁵.

Quanto a esta posição, JORGE MIRANDA delinea que, num primeiro contacto com o artigo 22.º, parece que decorre da própria lei que o princípio da responsabilidade civil do Estado se refere apenas, no que concerne à função administrativa, à responsabilidade civil por factos ilícitos, dada a introdução da responsabilidade sob a forma de solidariedade. Contudo, e como decorre da natureza de outros preceitos constitucionais, nomeadamente dos direitos patrimoniais, “pode haver direitos de outra natureza passíveis de ser afectados por acções lícitas do Estado (v.g. em estado de sítio ou de emergência, em estado de necessidade administrativa ou em caso de inexecução lícita de sentença de tribunal administrativo) e relativamente aos quais não menos se justifica um dever de indemnizar”¹⁴⁶.

No entendimento de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, recorrendo a uma interpretação da disposição, não existe, *prima facie*, uma admissibilidade da responsabilidade por atos lícitos. Não obstante, não se deve dissuadir a incorporação desta no princípio da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, pois é a própria lei constitucional que prevê o recurso a outras disposições que contendem com institutos de reparação de danos, como é o caso da “indemnização em casos de expropriação e de requisição (art. 62.º,1), de nacionalização e outras apropriações públicas (art. 83º)”¹⁴⁷. A acrescer a este facto, deve-se ter em conta que decorre do postulado do princípio de Estado de Direito¹⁴⁸ a efetivação da garantia de reparação de danos por lesões provocadas pela atividade

¹⁴⁴ *Cfr.* Acórdão do TC n.º 5/2005, Processo n.º 335/2002, publicado no Diário da República n.º 75/2005, 2.ª série de 18 de abril de 2005.

¹⁴⁵ CORREIA, Maria Lúcia C. A. Amaral Pinto, **RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DEVER DE INDEMNIZAR DO LEGISLADOR**, Coimbra Editora, 1998, p. 466.

¹⁴⁶ MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL: Direitos Fundamentais**, Tomo IV, 5.ª Ed., Coimbra Editora, 2012, p. 392.

¹⁴⁷ GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 431.

¹⁴⁸ *Cfr.* artigo 2.º da CRP.

pública, seja ela derivada da imposição de sacrifícios para os particulares, por atividades de risco, ou pela obrigação de afastar quaisquer resultados lesivos.

Seguindo o entendimento de MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, “o artigo 22.º (...) não estabelece qualquer distinção no seu texto, parecendo admitir quer a responsabilidade por factos ilícitos quer a responsabilidade dita administrativa – responsabilidade por factos lícitos e responsabilidade pelo risco”¹⁴⁹ sem embargo da fundamentação de alguns indícios em sentido oposto, nomeadamente “ao consagrar a responsabilidade em forma solidária”¹⁵⁰.

Conforme se constata pelo *supra* explanado, o debate metódico para o acolhimento do pensamento de que o teor do princípio geral contido no artigo 22.º da CRP abarca não apenas os atos ilícitos, como também os atos lícitos, radica na consagração alusiva ao regime da solidariedade, pois à primeira vista, só fará sentido fazer uma analogia a este regime quando estivessem em causa atos ilícitos. Ainda assim, o argumento preponderante da doutrina maioritária prende-se com a necessidade de se efetivar o dever reconhecido por lei da reparação dos danos causados a outrem, ou seja, da “pretensão compensatória/indemnizatória como pressuposto da licitude do acto lesivo de direitos, liberdades e garantias”¹⁵¹.

6.4. A Função Administrativa do atual regime do RRCEE

A função administrativa tem como principal finalidade pautar por uma prossecução de interesses considerados públicos correspondentes às necessidades coletivas, podendo estas abrangerem uma comunidade global (administração do Estado, de forma direta ou indireta) ou uma comunidade diferenciada (administração autónoma)¹⁵².

A responsabilidade civil extracontratual por danos resultantes do exercício da função administrativa já havia assumido posição de destaque com a publicação do Decreto-Lei n.º 48051 de 21 de novembro de 1967, mediante a qual se configuravam as seguintes ocorrências: “(a) responsabilidade exclusiva da Administração (actos praticados com negligência leve); (b) responsabilidade exclusiva da Administração com direito de regresso (actos praticados com negligência grave); (c) responsabilidade

¹⁴⁹ MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INFRACONSTITUCIONAL** in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, *Coord.* Fausto de Quadros, 2.ª Ed., Coimbra, 2004, p. 104.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 126.

¹⁵¹ GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 431.

¹⁵² *Cfr.* MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL – Atividade Constitucional do Estado**, Tomo V, 4.ª Ed., Coimbra Editora, 2010, pp. 29 e ss.

solidária da Administração (actos praticados com dolo); (d) responsabilidade exclusiva dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes (actos que excedam os limites das funções)¹⁵³.

Contudo, face ao longo período de vigência que o diploma arrogou, foi necessário adaptar as exigências de uma comunidade às necessidades intrínsecas da atividade administrativa, pelo que se compararmos o anterior diploma com o atual regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, que procedeu à revogação do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, e os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, constatamos como principais mudanças “i) a consagração da responsabilidade da Administração pelo funcionamento anormal dos seus serviços (*faute du service*)¹⁵⁴; ii) a introdução de um regime de presunção de culpa (leve) nos casos em que os danos são causados por actos jurídicos (incluindo actos administrativos e actos de conteúdo normativo) ilícitos¹⁵⁵”,¹⁵⁶ bem como uma amplitude à responsabilidade solidária no campo afeto aos casos de previsão de dolo ou de culpa grave¹⁵⁷.

Para JORGE MIRANDA, no que respeita à função administrativa, os pontos principais do atual RRCEE contenderam com a inexistência da distinção entre gestão pública¹⁵⁸ e gestão privada, pois são regulados por diplomas diversos; a aplicação com recurso à analogia que é feita à responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, serão também elas aplicadas à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo¹⁵⁹; e por último, a novidade preconizada pelos artigos 7.º, n.º 3 e 9.º, n.º 2 que entende que a ilicitude deve ser considerada a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos, pelo funcionamento anormal do serviço¹⁶⁰.

¹⁵³ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME...**, p. 108.

¹⁵⁴ *Cfr.* artigo 7.º, n.º 3 e n.º 4.

¹⁵⁵ *Cfr.* artigos 9.º, n.º 1, e 10.º, n.º 2.

¹⁵⁶ MESQUITA, Maria José Rangel, **A RESPONSABILIDADE PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL: ÂMBITO E PRESSUPOSTOS** *in* intervenção proferida no Curso sobre «O Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas» organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. O presente texto corresponde também, no essencial, à intervenção sobre «A responsabilidade por actos jurisdicionais» efetuada nas Jornadas sobre «A nova lei da Responsabilidade civil extracontratual do Estado» realizadas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 13 e 14 de março de 2008, a publicar nos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque.

¹⁵⁷ *Cfr.* artigo 8.º.

¹⁵⁸ *Cfr.* artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967.

¹⁵⁹ *Cfr.* artigo 5.º, n.º 1.

¹⁶⁰ A este respeito ver MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL: Direitos Fundamentais**, Tomo IV, 5.ª Ed., Coimbra Editora, 2012, p. 400.

Se apreciarmos o contexto da responsabilidade civil inerente à Administração Pública¹⁶¹, podemos partir de três principais premissas que nos permitem identificar a inclusão nos regimes de imputação de responsabilidade exclusiva (do órgão, agente ou representante ou da Administração) ou de responsabilidade solidária (entre a Administração e quem atuou no seu interesse).

Significa isto que, **(i)** quando estejamos perante “factos ilícitos e culposos, praticados por um órgão, agente ou representante da Administração, fora do âmbito e do exercício das suas funções”, verifica-se uma responsabilidade exclusiva daquele, pois não atuou ao abrigo da sua função, e por isso a sua conduta é merecedora de censura; **(ii)** por sua vez, quando se verificarem “factos ilícitos e culposos, praticados pelo órgão, agente ou representante da Administração dentro do âmbito e do exercício das suas funções”, a responsabilidade será de teor solidário entre quem atuou e a Administração, não obstante será de se apreciar se essa atuação/omissão se baseou num facto doloso ou se foi preconizada com mera culpa. A distinção revela-se importante, na medida em que servirá de fator decisor para apreciar a viabilidade da Administração requerer o direito de regresso contra o funcionário doloso, ou se apenas existirá uma responsabilidade exclusiva da Administração, dado que a intenção de agir ou omitir um facto ilícito e culposo se ficou a dever a uma mera culpa do agente. Por último, **(iii)** quando estejamos perante responsabilidades de teor objetivo¹⁶², em que não existe lugar ao fundamento subjetivo de imputação de culpa, a responsabilidade será sempre exclusiva da Administração.

Se atendermos aos atuais artigos 7.º a 10.º, constatamos que estamos perante uma responsabilidade por factos ilícitos, de carácter subjetivo ou culposos, sendo a sua responsabilização assente nos pressupostos de ilicitude¹⁶³ e, principalmente na culpa¹⁶⁴. Nos artigos 7.º¹⁶⁵ e 8.º¹⁶⁶ do

¹⁶¹ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO I – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, pp. 23 e ss., define as várias aceções da nomenclatura Administração Pública, que pode ser perspectivada num sentido orgânico, configurando-se “como o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar”; num sentido material que se resume como sendo o sinónimo de “atividade administrativa e função administrativa”; e num sentido formal que se traduz num “poder administrativo através de atos (atos administrativos e regulamentos) dotados de valor formal e de uma força jurídica especial que se caracteriza pela sua autoridade”.

¹⁶² Veja-se a título de exemplo, a responsabilidade por funcionamento anormal do serviço, a responsabilidade pelo risco e a responsabilidade por ato ilícito.

¹⁶³ De acordo com FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 186, como exclusões de ilicitude, “apontam-se o cumprimento de deveres, o estado de necessidade, o consentimento do lesado e a legítima defesa”.

¹⁶⁴ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 185.

¹⁶⁵ *Cfr.* “1. O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. 2. É concedida indemnização às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário. 3. O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço. 4. Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos”.

¹⁶⁶ *Cfr.* “1. Os titulares de órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo. 2. O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são responsáveis de forma solidária com os respetivos titulares de órgãos, funcionários e agentes, se as ações ou omissões referidas no número anterior tiverem sido cometidas por estes no exercício das suas funções e por causa desse exercício. 3. Sempre que satisfaçam

RRCEE há uma transposição, com contornos bastante distintos, dos teores empregues nos anteriores artigo 2.º¹⁶⁷ e artigo 3.º¹⁶⁸ do Decreto-lei n.º 48051, que delimitavam “em certos casos uma responsabilidade exclusiva do servidor (quando este tivesse excedido os limites das suas funções) e restringia o âmbito da responsabilidade solidária da Administração aos casos de actuação dolosa”¹⁶⁹, manifestando assim a exclusão de uma possível responsabilidade exclusiva dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, aquando do excesso dos limites das suas funções, fazendo agora funcionar duas situações quando se trate da atuação dos funcionários: se houve atuação dolosa, há lugar à responsabilidade solidária da pessoa coletiva com aquele que atuou ou omitiu, contudo funcionará sempre o direito ao regresso; quando houve atuação com mera culpa, a responsabilidade imputa-se, a título de exclusividade, no domínio daquela pessoa coletiva.

O artigo 9.º do RRCEE emprega a noção de ilicitude no regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, e discrimina uma noção distinta daquela que constava do então artigo 6.º, que determinava a consideração de ilícitos como sendo os atos jurídicos que violassem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os atos materiais que infringissem estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devessem ser tidas em consideração.

Ora, a nova disposição, no seu n.º 1, refere-se à ilicitude como as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos. Conforme nos refere CADILHA¹⁷⁰, o sentido assumido por esta nova disposição embarca três novas conceções: desde logo **(i)** a introdução de que a ilicitude tanto afeta ações como omissões, ou seja, que o direito à indemnização deve abarcar tanto os comportamentos positivos como negativos dos lesantes; **(ii)** faz uma ampliação do que deve estar

qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários ou agentes responsáveis, competindo aos titulares de poderes de direção, de supervisão, de superintendência ou de tutela adotar as providências necessárias à efetivação daquele direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar. 4. Sempre que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, o Estado ou uma pessoa coletiva de direito público seja condenado em responsabilidade civil fundada no comportamento ilícito adotado por um titular de órgão, funcionário ou agente, sem que tenha sido apurado o grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente envolvido, a respetiva ação judicial prossegue nos próprios autos, entre a pessoa coletiva de direito público e o titular de órgão, funcionário ou agente, para apuramento do grau de culpa deste e, em função disso, do eventual exercício do direito de regresso por parte daquela”.

¹⁶⁷ Cfr. “1. O Estado e demais pessoas coletivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de atos ilícitos culposamente praticados pelos respetivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício. 2. Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e demais pessoas coletivas públicas gozam do direito de regresso contra os titulares do órgão ou os agentes culpados, se estes houverem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo”.

¹⁶⁸ Cfr. “1. Os titulares do órgão e os agentes administrativos do Estado e demais pessoas coletivas públicas respondem civilmente perante terceiros pela prática de atos ilícitos que ofendam os direitos destes ou as disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tiverem procedido dolosamente. 2. Em caso de procedimento doloso, a pessoa coletiva é sempre solidariamente responsável com os titulares do órgão ou os agentes”.

¹⁶⁹ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME...**, p. 136.

¹⁷⁰ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME...**, pp. 147 e ss.

subjacente ao conceito de ilicitude, na medida em que outrora se referia a um mero “comportamento objectivamente antijurídico”¹⁷¹, passando a referir-se à violação de disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares e à violação de regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado; **(iii)** na sequência do que deve ser interpretado por ilicitude, o artigo 9.º, n.º 2 faz menção à ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos quando resultem do funcionamento anormal do serviço¹⁷², segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º, há uma clara demonstração de que se pretende equalizar a interpretação que é feita quando, para o reconhecimento de um ilícito, esteja em causa uma violação por parte de um funcionário, seja ela imputável a um indivíduo em concreto, ou por sua vez, não seja passível de individualizar quem cometeu o ato ou a omissão ilícita, e portanto se tenha de considerar como lesante o serviço (como um todo), e assim imputar-se a ilicitude ao funcionamento anormal do serviço¹⁷³.

Face à relevância do disposto no artigo 10.º do RRCEE iremos ocupar-nos dele numa análise mais pormenorizada, contudo, podemos desde já adiantar que o mesmo impende sobre um dos pressupostos do preenchimento do regime da responsabilidade civil extracontratual por factos ilícitos, nomeadamente sobre o elemento da culpa, que, ao contrário do que se assistia na vigência do Decreto-Lei n.º 48051, não remete analogicamente *tout court* para a aplicação do regime civilista da culpa, contido no então artigo 487.º, mas por sua vez, expõe a consideração da relevância da culpa para a aplicação do atual regime de responsabilidade subjetivo.

Por sua vez, e contrariamente ao que vinha a ser conduzido nos anteriores artigos pelo domínio da responsabilidade subjetiva, o artigo 11.º pressupõe a responsabilidade civil de carácter objetivo, que comporta certos fenómenos, tais como o facto de poder “ser reduzida ou excluída se houver culpa do lesado ou de um terceiro”¹⁷⁴, e pelo facto de que esta responsabilidade “*não pode ser imputada aos titulares de órgãos ou agentes de pessoas coletivas públicas, mas apenas às próprias pessoas coletivas públicas*”¹⁷⁵, consagrando-se assim uma responsabilidade meramente exclusiva da Administração.

¹⁷¹ *Idem*, p. 148.

¹⁷² *Cfr.* artigo 7.º, n.º 3 do RRCEE.

¹⁷³ GOMES, Carla Amado, **NOTA BREVE SOBRE A TENDÊNCIA DE OBJECTIVIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DAS ENTIDADES PÚBLICAS NO REGIME APROVADO PELA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**, CJP, CIDP, Lisboa, 2013, p. 10, entende a figura da culpa do serviço, contida no artigo 7.º, n.º 3 como uma “responsabilidade por «culpa anónima», ou subjetiva-objectivada”, em que é “impossível de atribuir a um sujeito concreto”.

¹⁷⁴ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 189.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

No que concerne aos requisitos inerentes à verificação da responsabilidade pelo risco, estes dizem respeito à existência de um facto¹⁷⁶, à verificação de um dano, e à interligação (nexo de causalidade) entre aquele facto e o dano sofrido.

7. Atual responsabilidade extracontratual estadual pela violação do direito da União Europeia

O sistema de construção do direito proveniente da União Europeia assenta no principado de que os Estados-Membros estão munidos de uma voz própria, face à sua autonomia e reconhecimento de diversidade perante as entidades constitutivas da UE, e perante esse prisma não é passível de se reconhecer uma norma comunitária harmonizadora de uma responsabilidade extracontratual de violação do direito comunitário pelos Estados-Membros.

Em matéria desta tipologia de responsabilidade deve-se atender ao estipulado não pelos Tratados¹⁷⁷, mas sim pelas decisões jurisprudenciais que convocaram a emergência deste novo princípio da responsabilidade de um Estado-membro pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União Europeia nos anos 90.

Ocorrência congênera à imputação da ação de responsabilidade extracontratual prevista no artigo 340.º do TFUE, nomeadamente aos danos provocados pela instituições e agentes da União Europeia, é quando nos encontramos perante uma responsabilidade dos Estados-Membros pela violação do direito da União. Por analogia ao que ficou estipulado no aresto *Brasserie du pêcheur e Factortame*¹⁷⁸, “o direito comunitário reconhece um direito à reparação desde que se encontrem satisfeitas três condições, ou seja, que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e, por último, que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas”¹⁷⁹.

Portanto, os três essenciais requisitos de cariz cumulativo apresentam-se com a existência de uma **(i)** a disposição proveniente da UE com o propósito de reconhecer determinados direitos aos particulares; **(ii)** essa violação ter carácter suficientemente caracterizado, o que indica *a priori* a violação

¹⁷⁶ Neste sentido FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II...**, p. 189, o facto deve ser “resultante de uma atividade, de uma coisa ou do funcionamento de um serviço administrativo especialmente perigoso, sendo que essa especial perigosidade deve ser aferida casuisticamente, tendo em conta tanto as circunstâncias em que se produziu o facto como o funcionamento em concreto dos próprios serviços ou da atividade”.

¹⁷⁷ Dos Tratados provenientes da União Europeia que se encontram atualmente em vigor temos o Tratado da União Europeia; o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e por último o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

¹⁷⁸ Acórdão do Tribunal de 5 de março de 1996, Processos apensos C-46/93 e C-48/93.

¹⁷⁹ *Cf.* ponto 51 do referido Acórdão.

de forma considerável dos limites que constroem a baliza da sua atuação/omissão¹⁸⁰; e **(iii)** o elemento figurativo da interdependência entre a violação cometida e as lesões sofridas pelos lesados.

Importa salientar que a União Europeia fornece uma margem de apreciação para os órgãos jurisdicionais nacionais, na medida em que permite que estes, perante o que lhes convier em termos de determinação de graus de responsabilidade do Estado (devidamente definidos pelo Estado-membro em causa), estipulem as condições mais ou menos restritivas deste. Essa razão deve-se ao facto de que o direito de indemnização reconhecido aos lesados pela violação ficará a cargo dos princípios norteadores do direito nacional daquele Estado-membro que incorre na violação do direito europeu. No entanto, esse direito à reparação, deve ser considerado de acordo com a conjuntura de que “as condições materiais e formais fixadas pelas diversas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação”¹⁸¹.

7.1. A europeização dos regimes da responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas no contexto do direito da UE

Não foi por ausência de esforço que se tentou implementar ao longo do tempo uma disposição nos Tratados da União Europeia que discriminasse com precisão o dever de os Estados-Membros indemnizarem os particulares afetados pelo surgimento dos danos causados por aqueles. A postura dos Estados-Membros foi sempre a de negar essa tentativa de personificação de uma matéria em responsabilidade, contudo, foi impossível de se evitar “a construção jurisprudencial, numa manifestação típica de activismo que busca a respectiva legitimação na ausência de resposta por parte do decisor normativo, neste caso os Estados-membros na qualidade de autores dos Tratados”¹⁸².

Não obstante, e dado que a estipulação dos princípios gerais do direito da União Europeia são incrementados pela voz da jurisprudência do próprio Tribunal de Justiça da União Europeia, o processo Francovich¹⁸³ aclamou, pela primeira vez, o principio da imputação de responsabilidade de um Estado-

¹⁸⁰ Quanto à definição de violação suficientemente caracterizada para efeitos de aferição de responsabilidade, veja-se o n.º 4 do acórdão Brasserie, designadamente “o critério decisivo para considerar que ela se verificou é o da violação manifesta e grave, por um Estado-membro, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação”.

¹⁸¹ A este respeito ver o Acórdão Francovich, cit. supra, n.º 43.

¹⁸² DUARTE, Maria Luísa, **O REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA – BREVE RELATO DE UM (DES)ENCONTRO ANUNCIADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA** in O regime de responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, 2.ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2018, p. 78.

¹⁸³ Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19 de novembro de 1991, da qual constavam como requerentes Andrea Francovich e Danila Bonifaci e outros contra República Italiana, processos apensos C-6/90 e C-9/90.

membro por danos causados aos particulares por violações do direito europeu, mais concretamente pela não transposição da Diretiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de outubro de 1980¹⁸⁴ para a ordem nacional no prazo concedido para o devido efeito.

O referido aresto veio ainda aclamar o que se veio a definir por “princípios da equivalência da protecção jurisdicional e da efectividade mínima”¹⁸⁵, que se traduzem na senda de que “não havendo regulamentação comunitária na matéria, as vias processuais destinadas a salvaguardar os direitos que para os particulares decorrem do direito comunitário dependem da ordem jurídica interna de cada Estado-membro, por força do princípio da autonomia processual dos Estados-membros, na condição, porém, de não serem menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e de não tornarem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica [da União] (princípio da efetividade)”¹⁸⁶.

Nesta senda, “entendeu o TJUE que a responsabilização dos Estados-membros pelos danos infligidos a particulares pela violação de direito comunitário é um corolário da plena execução e eficácia das normas comunitárias”¹⁸⁷.

O acórdão Francovich sem dúvida constitui a pedra angular de base ao princípio que viria a nascer da formulação jurisprudencial: o da responsabilização de um Estado-membro por danos causados aos particulares por violações à luz do direito europeu. Ficou delimitado que, haveria lugar a essa responsabilidade, desde que **(i)** a norma comunitária consagrasse direitos a favor dos particulares; **(ii)** desses direitos resultasse uma definição vinculada para o legislador nacional; **(iii)** e que, da omissão do Estado-membro e a lesão ocorrida na esfera do particular a que a norma afetasse, decorresse uma ligação intrínseca.

Da decisão manifestou-se um princípio geral erradicado no direito da União Europeia, mais concretamente o direito de um particular demandar o Estado-membro pela reparação de uma lesão sofrida pelo facto de este não respeitar o direito proveniente da União Europeia. Contudo este princípio norteador fomentou-se apenas como indicador de um longo caminho jurisprudencial que coube à União Europeia percorrer, dado que o princípio da responsabilidade civil extracontratual dos Estados-

¹⁸⁴ Que continha a aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador.

¹⁸⁵ OLIVEIRA, Heloísa, **JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA E REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS: INFLUÊNCIA, OMISSÃO E DESCONFORMIDADE**, Trabalho oferecido aos Estudos em Homenagem ao Senhor Professor Doutor Sérvulo Correia, publicado no Centro de Investigação de Direito Público, consultado através do endereço: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>

¹⁸⁶ Parágrafo 57 do Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19.09.2006 (I-21 Germany e Arcor) – Processos Apensos C-392/04 e C-422/04.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Heloísa, **JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA E REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS: INFLUÊNCIA, OMISSÃO E DESCONFORMIDADE**, Trabalho oferecido aos Estudos em Homenagem ao Senhor Professor Doutor Sérvulo Correia, publicado no Centro de Investigação de Direito Público, consultado através do endereço: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>

membros pela violação do Direito da União Europeia assente em ditames tais como o conhecemos, só foi possível com a consolidação de arestos tais como o acórdão *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, de 5 de março de 1996¹⁸⁸ e o acórdão *Hedley Lomas*¹⁸⁹.

Até meados de 2000, a jurisprudência proveniente do então TJCE, consagrou níveis de ilegalidade simples e ilegalidade agravada, contudo eis que surge o acórdão *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, que apresentou uma reformulação ao conceito de ilegalidade, passando a definir-se a “fórmula «violação suficientemente caracterizada»¹⁹⁰ ou «violação manifesta e grave» dos limites do poder de livre conformação do Estado”¹⁹¹. Assim, os três elementos que deveriam estar preenchidos para se poder estar perante uma responsabilidade extracontratual da União Europeia, passaram a definir-se como sendo: **(i)** “Que a regra de direito violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares; **(ii)** Que a violação seja suficientemente caracterizada; **(iii)** Que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas”.

Ao passo que este aresto dizia respeito à responsabilidade extracontratual pelo exercício da função legislativa, tendo o TJUE decidido “que a possibilidade que os particulares têm de invocar normas directamente aplicáveis, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, só constitui uma garantia mínima e não chega para assegurar por si só a aplicação plena e completa do direito comunitário, ao abrigo do princípio da eficácia plena das normas comunitárias. Ou seja, a possibilidade de invocar o efeito directo de determinadas normas nem sempre será suficiente para proteger os direitos atribuídos pelo direito comunitário aos particulares”; já no aresto de *Hedley Lomas*, houve a certeza de que a apreciação composta para a *ratio decidendi* dos arestos *Francovich* e *Brasserie du Pêcheur/Factortame* devia ser igualmente transposta para a apreciação de uma responsabilidade extracontratual de um Estado-membro quando estivessem em causa violações de direito da União na sua jurisdição nacional no âmbito da função administrativa¹⁹².

¹⁸⁸ Acórdão do TJUE, Processos Apenso n.ºs C- 46/93 e C- 48/93, mediante o qual se consagrou o princípio da responsabilidade de um Estado-membro pelos danos causados aos particulares em virtude de violações imputáveis ao poder legislativo de direito comunitário.

¹⁸⁹ Acórdão do TJUE, Processo C-5/94, de 23 de maio de 1996.

¹⁹⁰ Tal como nos refere GOMES, Carla Amado, **O LIVRO DAS ILUSÕES - A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO, APESAR DA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**, 2009, Lisboa, “a noção de «violação caracterizada» já vinha de longe”, desde o “Acórdão *Loheac*, de 31 de Março de 1977, casos 54 a 60-76”: “«a este respeito, entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a considerar, importa sublinhar o grau de clareza e de precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, a carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adoptadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário. De qualquer modo, encontramos-nos perante uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada quando esta perdurou, apesar de ter sido proferido um acórdão em que se reconhecia o incumprimento imputado ou um acórdão num reenvio prejudicial, ou apesar de existir uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o carácter ilícito do incumprimento em causa»

¹⁹¹ GOMES, Carla Amado, **O LIVRO DAS ILUSÕES - A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO, APESAR DA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**, 2009, Lisboa.

¹⁹² Da decisão ficou determinado que “um Estado-membro tem a obrigação de reparar os danos causados a um indivíduo pela recusa de emissão de uma licença de exportação em violação do artigo 34.º do Tratado, quando a norma de direito comunitário infringida se destina a conferir direitos aos

O acórdão *Brasserie du Pêcheur* concedeu a faculdade dos particulares demandarem a responsabilidade extracontratual dos Estados-Membros (entenda-se aqui, todos os órgãos e pessoas coletivas de carácter público) quando estejam em causa violações de direito provenientes do direito europeu. Todavia, e dado que não existe enquadramento legal, cumpre determinar como seria feita a analogia desta tipologia de responsabilidade. Ora, ficou estipulado que deveria ser feita ao abrigo de uma analogia aos pressupostos inerentes à responsabilidade extracontratual ou aquiliana da União Europeia, tal como vem consagrado no disposto do artigo 340.º, parágrafo 2 do TFUE.

Em suma, o aresto *Francovich*¹⁹³ veio determinar uma responsabilidade estadual quando em causa se reconhecesse o direito aos particulares de usufruírem de direitos indiretos, ou seja, pela não transposição da Diretiva comunitária para a ordem jurídica nacional no prazo devidamente estabelecido para o efeito, os particulares gozavam do direito reconhecido na Diretiva, ainda que não fossem os direitos destinatários. Ao contrário do aresto *Brasserie du Pêcheur*¹⁹⁴, que cumprindo o que vinha a ser delineado em matéria jurisprudencial, introduziu uma nova noção, ao prever que o principado da responsabilidade extracontratual do Estado pela violação do direito comunitário é extensível a toda a tipologia de funções que abarcam o Estado¹⁹⁵, dado que o direito reconhecido aos particulares pelo incumprimento do direito da União Europeia «constitui o corolário necessário do efeito direto das disposições comunitárias, cuja violação está na origem do prejuízo causado»¹⁹⁶.

particulares (...). O Estado deve reparar as consequências da perda ou dano causado por uma violação do direito comunitário que lhe seja imputável, em conformidade com o seu direito interno em matéria de responsabilidade. No entanto, as condições estabelecidas pela legislação interna aplicável não devem ser menos favoráveis do que as relativas a reivindicações internas semelhantes ou formuladas de maneira que na prática torne impossível ou excessivamente difícil a obtenção de reparação”.

¹⁹³ Acórdão do Tribunal de 19 de novembro de 1991, Processos apensos C-6/90 e C-9/90.

¹⁹⁴ Acórdão do Tribunal de 5 de março de 1996, Processos apensos C-46/93 e C-48/93.

¹⁹⁵ Definiu assim no n.º 42 que “a protecção dos direitos que os particulares retiram do direito comunitário não pode variar em função da natureza nacional ou comunitária da autoridade que está na origem do prejuízo”.

¹⁹⁶ *Cfr.* ponto 22 do respetivo Acórdão.

CAPÍTULO II - AUTARQUIAS LOCAIS

1. Nota introdutória

A classificação hodierna de autarquias locais portuguesa é distinta da conceção original italiana denominada por “autarquia”¹⁹⁷, pois tal como nos refere MARCELLO CAETANO, no período afeto ao século XX, esta “consistiria numa simples capacidade de exercer atividade administrativa, para fins de interesse público, com o mesmo carácter da administração do Estado”¹⁹⁸.

Hoje essa mesma definição não se confunde com a de autarquia local portuguesa, pelo facto de lhe ter sido fornecido o carácter primordial da autonomia. Se atendermos à razão de ser da existência das autarquias locais, esta habita na organização democrática do Estado, tal como dispõe o artigo 235.º, n.º 1 da CRP, que assenta no “princípio do Estado de direito democrático (...) integrador de um amplo conjunto de regras e princípios (...) que densificam a ideia de *sujeição do poder a princípios e regras jurídicas*, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança”¹⁹⁹. O conceito constitucional afeto à definição de autarquias locais, desde logo o encontramos no artigo 235.º, n.º 2 da CRP, mas segundo este artigo, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Como explica ISABEL CELESTE M. FONSECA, a emergência “das autarquias locais decorre hoje do princípio da descentralização, do princípio da organização democrática do Estado e do princípio da autonomia local, consagrados no artigo 6.º, n.º 1, da CRP e na Carta Europeia de Autonomia Local”²⁰⁰.

Podemos organizar o escopo das autarquias locais dizendo que as mesmas se encontram dotadas de cinco principais elementos norteadores, nomeadamente a personalidade jurídica que lhes é afeta, por serem pessoas coletivas públicas, serem possuidoras de um território que irá definir o seu elemento de interação, serem compostas por um determinado agregado populacional, englobarem um vasto conteúdo de interesses que são próprios dos objetivos a prosseguir, e por último, a existência e elegibilidade de órgãos representativos daquela comunidade que dará prossecução aos seus intentos

¹⁹⁷ Tal como refere MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, **AS AUTARQUIAS LOCAIS** in ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: NOVOS ACTORES, NOVOS MODELOS, Coord. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago, Vol. I, AAFDL Editora, 2018, p. 566, os traços etimológicos desta figura remontam à terminologia de “autocomando” (do grego *autarchia*), que não deve ser confundida com a ideia de autarcia, que deriva da tradução da palavra de origem grega *autárkeia*.

¹⁹⁸ CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, 10.ª Ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1980, p.191.

¹⁹⁹ GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 205. É a respeito deste garante do Estado de direito democrático que, nos múltiplos princípios norteadores que constam do texto constitucional, encontramos a tutela da responsabilidade do Estado pelos danos causados a cidadãos, tal como vem consagrada no disposto do artigo 22.º.

²⁰⁰ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO I – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 117.

próprios e autónomos, que encontram o seu escopo normativo e constitucional no disposto dos artigos 113.º, n.º 1, 235.º, n.º 2 e 239.º, n.º 1 e 2 da CRP.

Tendo presente estas considerações alusivas à perceção do desígnio da figura das autarquias locais, importa agora recorrer a uma explanação dogmática para compreender a natureza complexa da ordenação deste fenómeno edificado sob a égide de três primordiais princípios, o da descentralização administrativa²⁰¹, o da subsidiariedade e o da autonomia local

Quando nos referimos a descentralização num contexto de autarquias locais²⁰², referimo-nos essencialmente a uma descentralização “de população e território”²⁰³, pois na génese da evolução para uma descentralização encontram-se motivos de índole política e económica, pois o objetivo passa por ceder a gestão, meios, recursos humanos e financeiros às autarquias locais, através do elenco de atribuições e competências das quais as mesmas estão dotadas. Mas como bem refere ISABEL CELESTE M. FONSECA, o cerne da filosofia tendente à descentralização administrativa “mais do que ser tratado no quadro da redefinição dos interesses públicos nacionais *versus* interesses públicos locais, deve ser compreendido no contexto do emagrecimento e reestruturação de todo o aparelho administrativo”²⁰⁴.

Enquanto que, no direito alemão tem como homólogo o termo “*selbstverwaltung*”, que basicamente define um princípio do autogoverno e autoadministração, traduzido numa gestão própria de temáticas, através da ação de órgãos independentes da autoridade estadual que atuam na medida de certos interesses locais, mas sempre sob a alçada e a tutela legal desta; no direito português existe uma míngua explanação do conceito, pois “descentralização” apenas pressupõe dois rudimentos: que é oposto de uma centralização; e que está latente uma fuga do núcleo central.

²⁰¹ Não merecendo confusão com as descentralizações de tipo política e legislativa, a descentralização administrativa ocupa um lugar de destaque na Constituição, muito por força dos artigos 2.º e 267.º, que lhe garantiu uma notoriedade no disposto do artigo 237.º, mas para dissecarmos o que efetivamente pretende garantir este preceito, devemos vislumbrar o que tem sido defendido pela doutrina. Veja-se o conceito empregue por CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, 10.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p.193, “a autarquia local pode definir-se como a *pessoa coletiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei*”. Tendo por base esta conceção, Marcello Caetano delimita cinco elementos essenciais: (i) agregado populacional de indivíduos; (ii) a residência deve estar agrupada numa determinada área do território nacional; (iii) existência de um conjunto de interesses comuns por esse agregado; (iv) a prossecução dos interesses fica a cargo dos órgãos dotados de autonomia; (v) a prossecução deve ser sempre dentro do limite legal.

²⁰² No preâmbulo do diploma revogado pelo artigo 40.º do/a Lei n.º 50/2018 - Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16, em vigor a partir de 2018-08-17, que veio estabelecer a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, designadamente o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro - Diário da República n.º 30/2015, Série I de 2015-02-12, principiava que a nomenclatura “da descentralização foi reforçado, com a revisão constitucional de 1997, pela introdução do princípio da subsidiariedade, na sua dimensão interna, enquanto princípio constitucional orientador do estatuto organizativo e funcional do Estado Português. A descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado, visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais”.

²⁰³ A expressão é de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Ed. Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 235, quando contrapõe a descentralização típica das autarquias locais e das regiões autónomas à “descentralização institucional ou funcional da administração pública, isto é, sobretudo, a administração do Estado”.

²⁰⁴ FONSECA, Isabel Celeste M., **A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS DOMÍNIOS DAS VIAS DE COMUNICAÇÃO E ESTACIONAMENTO PÚBLICO: LESS IS MORE** in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 25, AEDREL, Janeiro/Março 2020, p. 7.

Já o princípio da subsidiariedade foi acolhido na CRP, mas apenas na 4.^a Revisão Constitucional (1997), à qual GOMES CANOTILHO apelida de “renascer da questão constitucional”²⁰⁵, porque de facto subjacente a esta revisão esteve a implementação de normas constitucionais alusivas à organização do poder político, dentro das quais a introdução deste princípio no disposto do artigo 6.º, n.º 1. O referido preceito até à vigência da revisão constitucional de 1992 “estabelecia o respeito na organização do Estado dos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, foi alterado de modo a incluir também na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e o *princípio da subsidiariedade*”²⁰⁶.

A subsidiariedade acolhe traços próprios, dentro do qual se destaca o seu poder de limitação, podendo ser descortinado sob a forma de duas vertentes: **(i)** em *lato sensu*, pela qual há uma “limitação da esfera dos poderes públicos àquilo que não possa ser adequadamente deixado aos indivíduos e à sociedade”; e por sua vez, **(ii)** a subsidiariedade em *stricto sensu* cuja “limitação da esfera de competência do Estado central àquilo que não possa ser adequadamente confiado aos corpos públicos menores”²⁰⁷.

É relativamente à positivação da autonomia local, que esta se assume como a faculdade de atribuir às autarquias locais o direito e a capacidade para a regulação e gestão próprias, sempre num prisma de responsabilidade e de proveito para as suas populações. É sob esta égide que Portugal, estando vinculado à Carta Europeia de Autonomia Local²⁰⁸, reconhece que a autonomia local existe como forma de facultar o “direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei²⁰⁹, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”²¹⁰, tal como vem estipulado pelo preceito do artigo 3.º desse diploma legal.

Papel de destaque sobre a autonomia local tem o instrumento de cooperação europeia conhecido por Carta Europeia de Autonomia Local, que tendo sido redigido em Estrasburgo na data de dia 15 de

²⁰⁵ A expressão é de CANOTILHO, J.J. Gomes, **DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO**, 7.ª Ed., Almedina, p. 211.

²⁰⁶ OLIVEIRA, António Cândido, **DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2013, p. 76

²⁰⁷ ALEXANDRINO, José de Melo, **DIREITOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS; INTRODUÇÃO, PRINCÍPIOS E REGIME COMUM** in TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, Volume IV, *Coord.* OTERO, Paulo e GONÇALVES, Pedro, Almedina, 2010, p. 102.

²⁰⁸ Trata-se de uma convenção adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa na data de 27 de junho de 1985. Tal como refere OLIVEIRA, António Cândido, **DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2013, p. 107, “esta convenção representa o «primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local», constituindo esta «um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver»”.

²⁰⁹ As normas legais que pautam a conduta das autarquias locais, designadamente ao que diz respeito aos seus meios e fins a atingir, ganham relevo nos termos dos dispostos dos artigos 237.º (“Descentralização Administrativa”), 238.º (“Património e Finanças Locais”), 241.º (“Poder Regulamentar”), 242.º (“Tutela Administrativa e 254.º (“Participação nas receitas dos impostos diretos”) da Constituição da República Portuguesa.

²¹⁰ Este é o conceito empregue pelo disposto no artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro.

outubro de 1985, foi aberto para outorga dos Estados membros do Conselho da Europa²¹¹. Conforme dita o disposto no artigo 3.º, n.º 1 desta Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, a autonomia local não é mais do que “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, portanto classifica-se como a atribuição de, por livre iniciativa regulamentarem matérias que são da sua própria competência, bem como de gerirem os assuntos que caíam no âmbito dessas matérias que contendam com os interesses do agregado populacional.

Significa que podem existir duas dimensões atribuídas à autonomia local, pois, pode impender sobre uma autonomia local de cariz económico-financeiro, como sobre uma autonomia local a nível organizacional. Aliás, PAULO OTERO destaca que, é graças à autonomia local que as autarquias locais estão dotadas de natureza autónoma, e que se desdobram em quatro modelos típicos de autonomia: política, normativa, financeira e administrativa (não normativa)²¹².

O entendimento da jurisprudência é que “as autarquias locais concorrem, pela própria existência, para a organização democrática do Estado. Justificadas que são pelos valores da liberdade e da participação, as autarquias conformam um «âmbito de democracia» (Ruiz Miguel), num sistema que conta precisamente com o princípio básico de que toda a pessoa tem direito de participar na adoção das decisões coletivas que a afetam”²¹³, pois subjacente a esta ideologia é que o “espaço incomprimível da autonomia é (...) o dos assuntos próprios do círculo local, e assuntos próprios do círculo local são apenas aquelas tarefas que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com a comunidade local e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria (*...und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können*)²¹⁴.

Podemos ainda considerar que este princípio da autonomia local representa uma conotação tão marcante e tão sólida no nosso ordenamento jurídico que, por força do disposto no artigo 288.º, alínea

²¹¹ O referido diploma encontra-se em vigor em Portugal desde a data de 1 de abril de 1991, sendo aplicável a todas as autarquias existentes no território do país.

²¹² OTERO, Paulo, **DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS**, Volume II, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 619 a 649.

²¹³ *Cfr.* Acórdão do TC n.º 432/93, de 12 de julho, Processo n.º 420/93. Também o Acórdão do TC n.º 949/2015, de 22 de outubro reforça a ideia de que este princípio da autonomia local tenta reclamar para si a “plenitude da sua «autodeterminação», a exercer com responsabilidade própria (...) não sendo admissível que o legislador, na conformação das regras respeitantes à legitimidade para a respetiva celebração, pela parte do empregador público, aniquile esse espaço irredutível da autonomia local”.

²¹⁴ Sentença do Tribunal Constitucional alemão n.º 15, de 30 de julho de 1958, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 8º volume, pág. 134; *cfr.*, no mesmo sentido, Parecer n.º 3/82 da Comissão Constitucional in *Pareceres da Comissão Constitucional*, 18º volume, pág. 151.

n) da CRP, existe uma limitação material à revisão constitucional, que deve sempre respeitar a autonomia das autarquias locais²¹⁵.

2. Competências das Autarquias Locais: o caso concreto dos Municípios

Os pilares pelos quais as autarquias locais se sustentam residem nos cânones da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado²¹⁶.

E é portanto que no vasto leque de competências adstritas às autarquias locais²¹⁷ como, o exercício de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio e de fiscalização com o intuito de promover a salvaguarda dos interesses próprios das suas populações, importa-nos compreender em pormenor as competências que os Municípios assumem e em que medida podem e devem ser responsáveis pelas ações e/ou omissões das suas atuações.

No que concerne à distribuição das competências das autarquias locais, devemos ter em conta a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizada na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que assenta nos supramencionados princípios da subsidiariedade, descentralização administrativa e no da autonomia do poder local. Este diploma veio reforçar os inúmeros diplomas que consagram as demais competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tais como a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²¹⁸ e a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro²¹⁹.

A novidade imposta pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto obrigou a que a transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais tivesse sido efetuada, de uma forma gradual²²⁰ até ao ano de 2019. Assim, e de acordo com o previsto no disposto normativo do

²¹⁵ A própria lei impõe este teto material à revisão constitucional de algumas temáticas, como acontece com a autonomia das autarquias locais, como forma de preservar os ditames democráticos da Constituição. Como nos explica GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA ANOTADA** – Artigos 108.º a 296.º, Volume II, 4.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 1018, “impede a diminuição da autonomia local (...) no sentido de transformar aquela em administração mediata do Estado”.

²¹⁶ *Cfr.* artigo 4.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²¹⁷ Elencadas no disposto do artigo 3.º, alíneas a) a f) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

²¹⁸ Alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro.

²¹⁹ Também alterada pelas Leis n.º 85/2015, de 7 de agosto, 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro.

²²⁰ De acordo com o artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) e b) da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, a forma gradual seria feita da seguinte forma: numa primeira fase, até 15 de setembro de 2018, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2019 comunicam esse facto à Direção-Geral das Autarquias Locais, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos nesse sentido; numa segunda fase, até 30 de junho de 2019, as autarquias locais e entidades intermunicipais que não pretendam a transferência das competências no ano de 2020 devem observar o procedimento do artigo 4.º, n.º 1, isto é, a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa.

artigo 4.º, n.º 1 do diploma a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa.

Interessar-nos-á para o nosso estudo o Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro que emergiu da necessidade imposta pela Lei n.º 50/2018 e cujo propósito é a efetiva concretização do quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação, cuja necessidade se justificou pela exposição dada no preâmbulo do respetivo diploma: “os municípios têm vindo a desempenhar um papel essencial na administração das estradas sob sua gestão, face à sua relação de proximidade”, o que implica aqui uma correlação com os princípios acima elencados que concretizam o elenco de pressupostos inerentes às autarquias locais.

Desde logo no seu artigo 1.º há uma previsão de que competências é que passam a ser dos órgãos municipais no que respeita ao domínio das vias de comunicação, nomeadamente a gestão dos troços de estradas e dos equipamentos e infraestruturas neles integradas, localizados nos perímetros urbanos e dos troços de estradas desclassificadas²²¹ pelo Plano Rodoviário Nacional²²² e os troços substituídos por variantes ainda não entregues através de mutação dominial por acordo entre a Infraestruturas de Portugal, S. A. e o respetivo município.

É preciso atender ao circunstancialismo de que a transferência destas novas competências acata o pressuposto da “transferência da titularidade dos troços e dos equipamentos e infraestruturas (...), sendo certo que sempre que haja uma transferência de competências de gestão e não seja acompanhada pela transferência da titularidade, aquelas competências de gestão não incluem a manutenção, conservação e reparação da zona da estrada”²²³.

Assim, com este novo conjunto de transferência de competências de gestão das vias de comunicação, advêm por arrasto uma panóplia de deveres de manutenção, conservação e especialmente deveres de vigilância ou cuidado para os 278 Municípios existentes, não fosse a entrega

²²¹ Estas são compostas por todas aquelas que passaram do domínio da Rede Rodoviária Nacional para a Rede Rodoviária Municipal.

²²² *Cf.* artigo 3.º, alínea dd) da Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que regula o Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, o Plano Rodoviário Nacional, também designado por «PRN», refere-se ao programa setorial de incidência territorial que define a rede rodoviária nacional do continente.

²²³ FONSECA, Isabel Celeste M. e MEIRELES, Anabela, **MUNICÍPIOS E (MAIS E MAIS) RODOVIAS MUNICIPAIS, DEVERES ALARGADOS DE VIGILÂNCIA E INCUMPRIMENTO PRESUMIDO DESSES DEVERES: QUANTO MAIOR É A NAU MAIOR É A TORMENTA**, p. 3 *in* Descentralização nos domínios da rodovia e responsabilidade civil presumida dos municípios, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 28, 2020, pp. 7 e ss.

de mais poderes proporcionais à receção de responsabilidade²²⁴. Porém, suscita-se aqui uma problemática relacionada justamente com este sentido de proporcionalidade em sentido estrito dessa responsabilidade, isto é, será exequível para um município com menor número de habitantes, e, inevitavelmente, menor número de profissionais técnicos, assegurar uma igual justa proporcionalidade de responsabilidade do que aquela que se faz para um município que dispõe de maior capacidade de recursos humanos e financeiros?

Esta indagação faz sentido no atual panorama da transferência das competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, uma vez que não há espanto em afirmar que “a maioria das autarquias do país não possui no seu organograma uma estrutura funcional própria para esta matéria, não constando igualmente, nos seus quadros de pessoal, um técnico qualificado com formação específica para a área da segurança rodoviária”²²⁵.

Esta conclusão leva-nos a mais uma indagação sobre esta “maçã envenenada” das transferências de competências para as autarquias, pois estarão então os municípios (pequenos e grandes) munidos de capacidade para garantir às suas populações uma correta prossecução de todos os cuidados inerentes aos deveres de vigilância? Na verificação deste peso/medida entre ganho de competências/ganho de responsabilidade, é imperioso questionar, por exemplo, face ao elevado tráfego rodoviário nas vias municipais e nos troços de estradas agora desclassificadas pelo Plano Rodoviário Nacional, cuja gestão compete aos Municípios, se as medidas levadas a cabo para garantir a vigilância das mesmas estão a ser efetivamente cumpridas.

Como teremos oportunidade de ver adiante, face à ambiguidade legislativa do que se deve ter em conta como sendo os deveres de vigilância inerentes às autarquias locais que podem desencadear a responsabilidade civil extracontratual, e à existência de uma presunção legal contida no disposto do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE, existe uma preocupação latente em descortinar se, na prática, aqueles deveres de cuidado estão ou não a ser assegurados, pois a tendência jurisprudencial é seguramente a de fazer incidir a presunção sobre as autarquias, com a ressalva de assegurar a estas, através da apresentação de prova contrária por meios idóneos de comprovar que efetivamente existiu uma vigilância *a priori*.

²²⁴ Num estudo referente à monitorização dos boletins estatísticos de acidentes rodoviários entre os anos de 2001 e 2012 foi possível apurar, pelo Observatório de Segurança Rodoviária (OSR), que uma grande parte dos acidentes e dos feridos ligeiros e graves, e das vítimas mortais ocorreram nas vias que estão sob a jurisdição dos municípios.

²²⁵ NEFF, Luís e SANTOS, Joaquim Rodrigues dos, **SEGURANÇA RODOVIÁRIA NAS ESTRADAS DA RESPONSABILIDADE MUNICIPAL: RADIOGRAFIA GERAL DE UMA PROBLEMÁTICA (AINDA) INQUIETANTE** in GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Nr. ° 9, 2016, p. 241.

3. Responsabilização das autarquias locais no contexto da responsabilidade civil extracontratual

3.1. Evolução do regime no ordenamento jurídico português

Num contexto histórico, a responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais apareceu desde logo no antigo Código Administrativo de 1936, pela qual ocupava um lugar no disposto do artigo 310.º, que depois veio a ser reproduzido na íntegra com o Código Administrativo de 1940²²⁶, mais concretamente no seu disposto do artigo 366.º²²⁷, onde se pressupõe uma “presunção de *culpa funcional* (ou de serviço) cumulada com culpa pessoal (dos próprios agentes)”²²⁸, sem embargo da atribuição de uma culpa pessoal e exclusiva contida no artigo 367.º pela qual se determinava a responsabilidade²²⁹ a título pessoal pelos atos em que interviessem e da qual resultassem para outrem perdas e danos, sempre que não tivessem sido praticados dentro das suas atribuições e competência, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais.

De seguida, vigorou o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967²³⁰ que pretendeu regular a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública (aqui incluídas as autarquias locais), e contemplou assim no seu disposto do artigo 10.º uma reformulação aos então artigos 366.º²³¹ e 367.º²³² do Código Administrativo.

Assim, e como nos descreve MARIA RANGEL DE MESQUITA²³³, no que concerne à atribuição da responsabilidade às entidades passaríamos a estar perante três possíveis situações: **(i)** responsabilidade exclusiva das autarquias locais²³⁴; **(ii)** responsabilidade exclusiva dos titulares dos

²²⁶ Decreto-Lei n.º 31 095, publicado em Diário do Governo, I Série, número 303, de 31 de dezembro de 1940, que comportou a aprovação do Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes.

²²⁷ Onde se podia ler o seguinte: “o concelho, a freguesia e a província respondem civilmente pelas perdas e danos resultantes das deliberações dos respectivos corpos administrativos ou dos actos que os seus órgãos executivos, funcionários, assalariados ou representantes praticarem com ofensa da lei, mas dentro das respectivas atribuições e competência, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais”.

²²⁸ MESQUITA, Maria José Rangel, **DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL...**, p. 78.

²²⁹ Entenda-se aqui, de acordo com a letra da lei, todos os presidentes, vogais, funcionários, assalariados ou representantes dos corpos administrativos, e bem assim os administradores e gerentes dos serviços municipalizados, federações de municípios e uniões de freguesias.

²³⁰ Na interpretação de FREITAS DE AMARAL, Diogo, **RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos Preparatórios da Reforma** in Colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, Coimbra Editora, 2002, p. 46, “o Decreto-Lei n.º 48 051 tornou-se em parte inconstitucional quando a Constituição de 1976 no artigo 22.º veio estabelecer o princípio geral da responsabilidade solidária entre o Estado e os seus órgãos, agentes ou representantes. Como todos sabemos, os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 48 051 não previam para todos os casos de responsabilidade o regime da solidariedade, e a agora a Constituição obriga a rever essa matéria”.

²³¹ *Cfr.* “as autarquias locais respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções e por causa desse exercício. § 1.º Se as ofensas resultarem de actos praticados pelos órgãos ou agentes dos serviços municipalizados, das juntas de turismo, das federações de municípios ou das uniões de freguesias, recairá sobre estas entidades a obrigação de indemnizar. § 2.º Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos deste artigo, as autarquias locais e demais entidades nele referidas gozam do direito de regresso contra os titulares dos órgãos ou os agentes culpados, se estes houverem procedido com diligência e zelo inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo”.

²³² *Cfr.* “os titulares dos órgãos e os agentes das autarquias locais, dos serviços municipalizados, das juntas de turismo, das federações de municípios e das uniões das freguesias respondem civilmente perante terceiros pela prática de actos ilícitos que ofendam os direitos destes ou as disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tiverem procedido dolosamente. § único. Em caso de procedimento doloso, as autarquias locais e demais entidades referidas neste artigo são sempre solidariamente responsáveis com os titulares dos seus órgãos ou os seus agentes”.

²³³ MESQUITA, Maria José Rangel, **DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL...**, p. 79.

²³⁴ *Cfr.* artigo 366.º.

órgãos e agentes das autarquias²³⁵; **(iii)** responsabilidade solidária das autarquias locais com os seus órgãos e agentes²³⁶.

Posteriormente com o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março²³⁷, instituiu-se uma responsabilidade civil extracontratual por factos ilícitos culposos, cuja determinação estaria dividida em dois patamares, o primeiro com a responsabilidade funcional no disposto do artigo 90.º, mediante o qual se previa que as autarquias locais respondiam civilmente perante terceiros por ofensa de direitos destes ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultante de atos ilícitos culposamente praticados pelos respetivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício; e quando satisfizessem qualquer indemnização, as autarquias locais gozariam do direito de regresso contra os titulares dos órgãos ou os agentes culpados, se estes houvessem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo.

Não obstante, este diploma instituiu ainda a responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos e os agentes das autarquias locais, vislumbrada logo no artigo 91.º, que por sua vez dispunha que estes respondiam civilmente perante terceiros pela prática de atos ilícitos que ofendessem direitos destes ou disposições legais destinadas a proteger os interesses deles, se tivessem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas ou por causa delas, tivessem procedido dolosamente. Nos casos em que fosse inequívoca a atuação pelo procedimento doloso, as autarquias locais seriam sempre solidariamente responsáveis com os titulares dos seus órgãos ou os seus agentes.

A previsão destas duas disposições normativas contidas neste diploma foi, contudo, infeliz, dado que já se encontrava em vigor a Constituição de 1976, que como vimos, delimitou o princípio geral da responsabilidade no atual artigo 22.º, e logo aqui se denota uma desarmonização e um conflito entre a lei constitucional e a lei ordinária, pelo que estes artigos foram postos de parte face à norma constitucional. Conforme é sabido, o artigo 22.º da CRP, estabelece o princípio geral da *responsabilidade solidária* entre o Estado e as demais entidades públicas com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, enquanto que, o artigo 90º do Decreto-lei n.º 100/84 prevê um regime distinto, designadamente uma *responsabilidade exclusiva* das autarquias locais ao demandar que estas respondem diretamente pelas ofensas de direitos ou disposições legais destinadas a proteger os direitos de terceiro, quando na sua génese estejam atos ilícitos culposamente praticados no âmbito das funções e por causa do exercício destas de órgãos ou agentes das autarquias.

²³⁵ Cfr. artigo 367.º

²³⁶ Cfr. artigo 367.º

²³⁷ Diploma que pretendeu rever a então Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, no sentido da atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos.

Não obstante todo o paradigma legislativo criado à volta da responsabilidade civil das autarquias locais, cumpre esclarecer que a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que instituiu o regime do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respetivas competências, consagrou a responsabilidade funcional das autarquias locais no seu artigo 96.º, onde se previa que “as autarquias locais respondem civilmente perante terceiros por ofensa de direitos destes ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultante de atos ilícitos culposamente praticados pelos respetivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício. Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos do número anterior, as autarquias locais gozam do direito de regresso contra os titulares dos órgãos ou os agentes culpados, se estes houverem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo”; e ainda uma responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos e agentes das autarquias locais no artigo 97.º, que contemplava que “os titulares dos órgãos e os agentes das autarquias locais respondem civilmente perante terceiros pela prática de atos ilícitos que ofendam direitos destes ou disposições legais destinadas a proteger os interesses deles, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas ou por causa delas, tiverem procedido dolosamente. Em caso de procedimento doloso, as autarquias locais são sempre solidariamente responsáveis com os titulares dos seus órgãos ou os seus agentes”.

3.2. Panorama hodierno

Foi só com a publicação da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro que se veio a revogar o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, e os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, estabelecendo-se assim um regime pela responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa, em uníssono com o preceito contido no artigo 22.º da CRP.

A imputação da responsabilidade por danos provocados por conta das autarquias locais é facilmente compreendida face ao papel de destaque que estas desempenham na sociedade, pelo facto de disporem de atribuições e competências próprias, essenciais para a proteção de direitos dos seus

cidadãos, de ocuparem uma de três categorias de governação pública²³⁸, para não falar dos elementos que a compõem tais como a autonomia local.

No panorama da responsabilidade das autarquias locais é preciso atender ao facto que esta se pode fracionar em diversas tipologias, face ao distinto quadro de competências que o exercício das autarquias comporta, nomeadamente: **(i)** responsabilidade civil; **(ii)** responsabilidade criminal; **(iii)** responsabilidade disciplinar, cujos enquadramentos podem ser encontrados desde logo no disposto dos artigos 22.º, 117.º²³⁹, 271.º da CRP, no artigo 8.º do RRCEE e no artigo 2.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho²⁴⁰.

A responsabilidade criminal por crimes cometidos no exercício de funções públicas está devidamente regulada nos artigos 372.º a 386.º do Código Penal, enquanto que a responsabilidade disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas pode ser encontrada na LGTFP, designadamente no disposto do artigo 176.º que determina que todos os trabalhadores são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos, aqui incluindo-se os trabalhadores das autarquias locais.

Interessa-nos observar o regime da responsabilidade civil, que se pode subdividir entre a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais²⁴¹. Ora, é nesta última que nos devemos focar, pois poderá aferir-se dela sob a forma de duas esferas: funcional e da culpa. Enquanto que a primeira esfera comporta “responsabilidades fundadas em *a)* acto pessoal, *b)* em crimes da responsabilidade dos eleitos locais, *c)* na função política, *d)* em actos de gestão privada, e *e)* em actos funcionais em razão da função administrativa e alguns actos administrativo-urbanísticos”²⁴², por sua vez, a esfera da culpa alude aos diversos graus e às provas e respetivas presunções de culpa.

²³⁸ Ao lado das governações de tipo central e regional, a governação local surge como um modelo periférico que permite o diálogo e a comunicação desde os aglomerados de indivíduos com interesses próprios aos elementos decisores que colocam em prática essas construções dogmáticas de interesses.

²³⁹ Cfr. “1. Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções. 2. A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades. 3. A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato”.

²⁴⁰ Referente aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, onde se consideram “praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos na presente lei, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.

²⁴¹ Neste sentido BATALHÃO, Carlos José, **A(S) RESPONSABILIDADE(S) DOS TRABALHADORES DAS AUTARQUIAS LOCAIS** in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, AEDREL, Janeiro/Março 2019, p. 67, distingue a responsabilidade contratual fundada na verificação de prejuízos causados ao empregador público quando estejam em causa violação de deveres de âmbito contratual da responsabilidade extracontratual pela obrigação de indemnizar os prejuízos que tenham sido causados a terceiros no exercício das funções e por causa desse mesmo exercício.

²⁴² GARCIA, Alberto Álvaro, **A PRIVATIZAÇÃO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA LOCAL E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL** in *DIREITO ADMINISTRATIVO DAS AUTARQUIAS LOCAIS – ESTUDOS*, Coimbra Editora, 2010, p. 241.

CAPÍTULO III – CULPA

1. A culpa como um dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual subjetiva

Apesar de se ter consagrado primeiramente no direito primitivo romano uma justiça pelas próprias mãos e uma vingança privada (“olho por olho, dente por dente”; *vendetta*), a verdadeira aceção e vislumbres do instituto da responsabilidade só apareceu com a Lei das XII Tábuas ou *Lex Duodecim Tabularum*²⁴³, promulgada aproximadamente em 450 a.C.²⁴⁴, constitui umas das maiores referências jurídicas, tendo sido mesmo apelidada por TITO LÍVIO como “a fonte de todo o direito público e privado”²⁴⁵.

Mas a verdadeira fonte de direito privado, mais concretamente sobre a responsabilidade extracontratual emergiu com a *Lex Aquilia*, daí a atual designação no nosso ordenamento jurídico da responsabilidade extracontratual ou como é comumente apelidada de “aquiliana”. Determinava o *plebiscito* três capítulos: “I – Quando alguém, com injúria, matar um escravo ou animal doméstico quadrúpede, deve pagar ao dono o valor máximo que eles atingiram, esse ano, no mercado; II – O adstipular que, enganando o estipulador, aceitasse o dinheiro deste deveria pagar-lhe outro tanto; III – Se alguém, com injúria, provocar a um escravo, a uma escrava ou a um quadrúpede alheios outro dano, que não o da morte, deve pagar, ao dono, o preço que a coisa em questão atingiria, nos trinta dias subsequentes”²⁴⁶.

Encontramos resquícios da responsabilidade aquiliana, adaptada para a sociedade hodierna, por exemplo na definição fornecida pelo disposto no artigo 487.º do Código Civil, quando discrimina que é ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa. Aliás, de acordo com o Ac. do STJ de 28.10.2014²⁴⁷ “no âmbito da responsabilidade «lex aquilia» vale, como regra, a imposição ao lesado da prova da culpa do autor da lesão (...). Esse princípio é excepcionado pela existência de presunção legal de culpa, hoje conceptualizada como o nexo de imputação psicológica do facto ao agente, outrossim, uma realidade de natureza normativa traduzida num juízo de censura formulado relativamente à conduta ilícita do lesante”.

²⁴³ Cfr. CRUZ, Sebastião, **LIÇÕES DE DIREITO ROMANO**, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1984, p. 184.

²⁴⁴ A este respeito ver CARRILHO, Fernanda, **A LEI DAS XII TÁBUAS**, Almedina, 2009.

²⁴⁵ LÍVIO, Tito, *ab Vrbe condita*, III, 34, 6, *ob. cit.* CAMPOS, José António Segurado, **NO TEMPO DOS DECÊNVIROS: REFLEXÕES EM TORNO DA LEI DAS XII TÁBUAS E SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO GREGO** in NOMOS – DIREITO E SOCIEDADE NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA, Imprensa da Universidade de Coimbra, Ediciones Clássicas Madrid, 2004, p. 298.

²⁴⁶ BARBOSA, Mafalda Miranda, **SENTIDO E INTENCIONALIDADE DO REQUISITO CAUSAL: O ANTES E O DEPOIS DO CÓDIGO CIVIL DE 1966** in Responsabilidade Civil: cinquenta anos em Portugal, quinze anos no Brasil, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017, p. 68.

²⁴⁷ Processo n.º 1593/07.7TBPVZ.P1.S1.

Apesar da utopia social se pautar pelo princípio do *neminem laedere*, ou seja, o dever jurídico de não lesar outrem, verdade é que a culpa assume uma violação direta a esse postulado, tenha sido originária de uma intervenção mais ou menos intensiva por parte do seu agente. Aliás, essa intervenção do conceito de culpa advém do *ius romanum*, mais concretamente pela divisão que era feita entre os três graus de culpa existentes: culpa *lata*, culpa leve e culpa levíssima.

Atualmente, a culpa constitui (geralmente) um dos pressupostos no enquadramento da responsabilidade civil extracontratual ao lado do facto²⁴⁸, da ilicitude²⁴⁹, dano²⁵⁰ e nexa de causalidade²⁵¹, servindo assim como *ultima ratio* da aferição da viabilidade da pretensão do direito de indemnização, e sem dúvida que constitui um elemento subjetivo por postular a “*ligação psicológica ou moral – ou, normativa – entre a conduta ilícita e o agente*”²⁵².

Deve assim a culpa ser perspectivada numa dimensão subjetiva, pois a culpa pressupõe “um juízo de responsabilidade pessoal do agente: o lesante, em face das circunstâncias específicas do caso, devia e podia ter agido de outro modo. É um juízo que assenta no nexa existente entre o facto e a vontade do autor, e pode revestir duas formas distintas: o *dolo* (...) e *negligência ou mera culpa*”²⁵³.

Não muito distinta da conceção fornecida por ANTUNES VARELA, no âmbito administrativo é necessário transpor essa filosofia para a figura do titular de órgão, funcionário e agente incumbido de exercer as suas funções, e como determinou o Ac. do STA de 13 de maio de 1999²⁵⁴, a culpa deve ser entendida como a ligação entre o facto e a vontade do agente, pelo que exprime “um juízo de reprovabilidade da conduta do agente, devendo e podendo este agir de outro modo”.

Posto esta noção introdutória, interessa aqui perspetivar o conceito de culpa apenas e na medida dos danos decorrentes do exercício da função administrativa pelos factos ilícitos e culposos no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas.

²⁴⁸ Pressupondo todas aquelas ações e omissões relevantes para o direito.

²⁴⁹ Nos termos do disposto no artigo 9.º, da junção do n.º 1, “consideram-se ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos”, e do n.º 2 do RRCEE “também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º”.

²⁵⁰ Nas palavras de COSTA, Patrícia Cordeiro, **CAUSALIDADE, DANO E PROVA: A incerteza na responsabilidade civil**, Almedina, 2016, p. 23, “o conceito geral de dano compreenderá toda a ideia de destruição ou alteração, em sentido negativo, de uma situação favorável”.

²⁵¹ *Cfr.* Ac. TCA Norte, de 11 de fevereiro de 2015, Processo n.º 00447/11.7BECBR, “o nexa causal existirá quando o facto ilícito for a causa adequada do dano”.

²⁵² TORRES, António Maria M. Pinheiro, **NOÇÕES FUNDAMENTAIS DE DIREITO DAS OBRIGAÇÕES**, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2010, p. 273.

²⁵³ VARELA, João de Matos Antunes, **DAS OBRIGAÇÕES EM GERAL**, Vol. I, 10.ª Ed., Almedina, 2000, p. 567.

²⁵⁴ Processo n.º 038081.

2. Evolução da jurisprudência portuguesa em matéria de culpa

O instituto da culpa como pressuposto no âmbito da responsabilidade civil extracontratual da Administração tem sofrido, ao longo das décadas, mutações que importa aqui tecer.

O início do seu percurso histórico emerge da consideração das variáveis de culpa funcional (*faute de service*) e culpa pessoal (*faute personnelle*) desde logo com o Acórdão do STA de 8 de novembro de 1963 que admitiu que “a responsabilidade civil das autarquias locais fundamenta-se na relação orgânica que liga os agentes a Administração, sendo licito, em face do disposto no artigo 366.º do Código Administrativo falar em culpa dos corpos administrativos quando se apure que, por violação de lei ou vício de forma, houve uma infracção determinante de prejuízos a particulares”²⁵⁵, *i.e.*, o tribunal depreende a verificação de duas situações distintas para o preenchimento do pressuposto da culpa, no caso de se estar perante “um risco normal que o agente administrativo corre de errar no exercício das suas funções” estamos no âmbito da culpa funcional, enquanto que tudo que esteja excluído das suas funções, acarreta uma responsabilidade por culpa pessoal do agente.

A referência à noção de culpa e à omissão dos deveres objetivos de cuidados a que as autarquias locais estão adstritas, vêm descritas no Ac. STA de 25 de julho de 1985²⁵⁶, em que se entende que a “culpa por deficiência no funcionamento normal do serviço tem um carácter relativo, não dependendo da prova de um comportamento individual censurável” e que a omissão daqueles deveres “fundados nas atribuições das entidades publicas quanto a manutenção e sinalização das vias a seu cargo deve ser avaliada em função de um tráfego ordenado segundo as regras legais de trânsito, mas sempre de acordo com critérios de causalidade adequada”.

De certa forma o progresso associado ao fenómeno da culpa passou pela afirmação de uma objetivação da culpa e assim a descartável individualização dos funcionários, que veio ser arrebatada com a “referência expressa da lei ao critério pelo qual se deve aferir a culpa” coloca em causa a ideia que vinha a ser seguida pela jurisprudência portuguesa em matéria de responsabilidade administrativa, que previa a existência de “culpa funcional sempre que fosse violado o dever de boa administração, de tal modo que o elemento subjectivo da culpa se diluía na ilicitude da actuação administrativa (cfr. acórdãos do STA de 21 de Março de 1996, Processo n.º 39 020, e de 3 de Dezembro de 1996, Processo n.º 35 909)”²⁵⁷.

²⁵⁵ Processo n.º 006511, Relator Pamplona Corte Real.

²⁵⁶ Processo n.º 021673, Relator Oliveira Matos.

²⁵⁷ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS ANOTADO**, Coimbra Editora, 2008, p. 164.

No Acórdão do STA de 16 de maio de 1995²⁵⁸ coloca-se a questão de saber se nas ações de responsabilidade civil por facto ilícito e culposas previstas pelo então em vigor Decreto-Lei n.º 48051, funcionaria ou não a presunção de culpa contemplada no disposto do artigo 493.º, n.º 1 CC, e no entendimento de CARLOS CADILHA²⁵⁹ não será de se aplicar face aos seguintes elementos: **(i)** o Decreto-lei não prevê nenhuma norma geral remissiva para o CC²⁶⁰; **(ii)** em todas as omissões preconizadas pelo Decreto, apenas ocorrerá aplicação subsidiária dos pressupostos decorrentes da lei civil, no que respeita aos princípios gerais; **(iii)** sendo verdade que os casos alusivos a presunções configuram regras excepcionais, não pode o regime ser aplicado subsidiariamente; **(iv)** remissão que é feita pelo disposto no artigo 4.º, n.º 1 deve entender-se como feita para o 487.º, n.º 2 do CC, pois contende com uma apreciação da culpa e não com o ónus da prova; **(v)** a exclusão da presunção de culpa no âmbito da responsabilidade por facto ilícito e culposo imputável à Administração compreende-se tendo como baliza máxima o princípio da indemnização; **(vi)** e por último, se o legislador no Decreto-Lei pretendeu integrar uma tutela ressarcitória pelos danos sofridos pelas lesões de coisas e atividades excepcionalmente perigosas na responsabilidade objetiva, não faria sentido que contemplasse uma inversão do ónus de prova, na responsabilidade delitual, relativamente a todas as coisas, atividades ou serviços perigosos, pois assim estaria a abranger um regime mais amplo para a administração do que aquele que é previsto para o direito civil.

3. Os conceitos de culpa no RRCEE

As terminologias de culpa²⁶¹ no regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas podem ser vistas sob dois prismas: a do disposto no artigo 4.º, ao prever a (intervenção da) culpa do lesado, e a culpa contemplada no artigo 10.º, que ao dizer respeito à culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, contempla “um pressuposto de efectivação da responsabilidade civil por facto ilícito cometido no exercício da função administrativa”²⁶².

²⁵⁸ Processo n.º 036463, Relator Fernandes Cadilha.

²⁵⁹ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002, pp. 240 e 241.

²⁶⁰ Contempla sim determinadas situações em que é feita uma remissão para o Código Civil, tal como a apreciação da culpa, prevista no artigo 4.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 48051, que analogicamente deverá ser aplicado o disposto nos artigos 487.º em caso de culpa de titular de órgão ou agente, ou o 497.º quando houvesse pluralidade de responsáveis, e ainda a previsão do direito de indemnização, mais concretamente a sua prescrição, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1 e 2 do Decreto cujo regime devia ser visto ao abrigo da lei civil.

²⁶¹ Não obstante, o diploma abrange outras referências à culpa, designadamente nos seus artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 1 e n.º 2 e 11.º, contudo estas não são definições concedidas pelo RRCEE, mas sim meras menções às existências de culpa leve ou negligência e ao dolo.

²⁶² EGÍDIO, Mariana Melo, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS** in O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, *Coord.* GOMES, Carla Amado Gomes, PEDRO, Ricardo e SERRÃO, Tiago, 2.ª Ed., AAFDL Editora, 2018, p. 663.

Observamos a uma “tendência geral dos autores e das legislações (...) no sentido de filiarem a responsabilidade civil (obrigação imposta a alguém de reparar os danos sofridos por terceiro) no pressuposto da culpa do lesante”²⁶³.

No que diz respeito ao artigo 4.º do RRCEE, o legislador inseriu, com intenção, o referido disposto nas disposições gerais do diploma, pelo que a culpa do lesado será extensível à todas as funções do Estado, assumindo assim um alcance amplo, por consagrar a responsabilidade nos âmbitos administrativo, jurisdicional e político-legislativo²⁶⁴.

Esta norma caracteriza-se ainda pela sua aplicabilidade específica e, pelo que ALBERTO FERNANDES CADILHA²⁶⁵ designa por “*co-responsabilidade*” ou “*conculpabilidade*”, ao contemplar que a conduta omissiva ou negligente do lesado, por não se ter servido da via processual competente e adequada à eliminação do ato jurídico lesivo, reproduz o efeito direto de uma redução ou até mesmo à exclusão do direito à indemnização previsto no artigo 3.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que será apreciada e determinada pelo tribunal²⁶⁶. Outro circunstancialismo que deve ser apreciado quanto à disposição legal em causa prende-se com o facto de que a culpa do lesado dizer sempre respeito à verificação e à ocorrência de um determinado resultado, pelo que é certo que o dano ocorreu, e o conceito de culpabilidade do lesado apenas será apreciado pelo tribunal quanto à maior ou menor atuação para a produção ou o agravamento dos danos.

Por outro lado, a noção de culpa que está contida no disposto do artigo 10.º, que contende com a atuação e a omissão dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, é o resultado da tendência da imputação da responsabilidade à figura do lesante. Esta disposição legal consagrou uma emancipação do conceito de culpa²⁶⁷, por contraposição à analogia preconizada no anterior artigo 4.º, n.º 1 e 2 do

²⁶³ VARELA, Antunes, **DAS OBRIGAÇÕES EM GERAL**, Vol. I, 10.ª Ed., Almedina, 2010, p. 630.

²⁶⁴ Neste sentido, CALDEIRA, Marco, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS** in O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, *Coord. GOMES, Carla Amado Gomes, PEDRO, Ricardo e SERRÃO, Tiago*, 2.ª Ed., AAFDL Editora, 2018, pp. 386 e ss.

²⁶⁵ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 86.

²⁶⁶ Repare-se que o disposto no artigo 3.º do regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, cujo conteúdo é semelhante ao princípio geral da reposição natural, previsto no artigo 562.º do Código Civil, contempla uma obrigação de indemnizar o lesado que se viu confrontado com uma lesão aos direitos que constituem a sua esfera jurídica. Significa isto que a lei prevê mesmo um dever imputado ao Estado e às demais entidades públicas de reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação, devendo ser feita, em primeira mão, através da reconstituição natural, ou, quando esta não seja possível, sob a forma pecuniária. Não obstante, o conteúdo do artigo 3.º, n.º 1 prevê que, o caso deve ser apreciado “segundo o disposto na presente lei”. Ora, o artigo 4.º determina que, se verificando o comportamento culposo do lesado, seja ele para a verificação do dano ou para o agravamento deste, ao não recorrer à via processual adequada, existe legitimidade para o lesante não obedecer ao dever de indemnizar, pois poderá ocorrer mesmo uma exclusão desta, atendendo ao caso em concreto e à gravidade do comportamento do lesado.

²⁶⁷ Na conceção de CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 161, o artigo 10.º do RRCEE “efectua um tratamento autónomo da culpa, enquanto requisito da responsabilidade delitual da Administração”, ao contrário de EGÍDIO, Mariana Melo, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS** in O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, *Coord. GOMES, Carla Amado Gomes, PEDRO, Ricardo e SERRÃO, Tiago*, 2.ª Ed., AAFDL Editora, 2018, p. 664, que considera que “comparando o artigo 10.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48.051, de 21

Decreto-Lei n.º 4805, de 21 de novembro de 1967, em que o legislador se limitava a remeter a apreciação e a aplicabilidade da culpa para os ditames civilistas, dispostos nos artigos 487.^{o268} e 497.^{o269} do Código Civil.

O artigo 10.º do RRCEE de certa forma é uma funcionalidade prática do preceito constitucional do artigo 266.º da CRP, pois é na perspetiva do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, que a administração pública deve apreciar a culpa dos seus titulares de órgãos, funcionários e agentes que tenham tido intervenção direta ou indireta na prática ou omissão de (f)ato que conduziu ao dano provocado na esfera de terceiro, de forma a aferir da produção da responsabilidade civil extracontratual da administração.

4. As várias modalidades da culpa no diploma

É sabido que existem discriminados diferentes graus de aferição de culpa, que se desdobram em culpa leve/mera culpa/negligência e a culpa grave/dolo, e todos eles são extensíveis à atividade e à omissão da atuação dos entes que integram a administração do Estado e das entidades públicas.

Ao longo do diploma podemos determinar as duas modalidades que a culpa assume: a culpa leve e a culpa grave ou dolo. Esta última é expressamente contida no disposto do artigo 8.º, n.º 1 e é acionada quando “o autor da conduta ilícita tenha atuado com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontrava obrigado em razão do cargo”²⁷⁰. enquanto que a culpa leve não foi previamente consagrada no diploma, ocorrendo assim uma omissão quanto ao seu âmbito, contudo pode ser feita uma tentativa analógica para o artigo 7.º, n.º 1 do RRCEE, e como refere ISABEL CELESTE M. FONSECA, “a culpa leve corresponde também a uma conduta ilícita do autor, que atuou com diligência e zelo inferiores aos que se encontrava obrigado em razão do cargo, residindo a diferença tão-só na ausência do advérbio «manifestamente»”²⁷¹.

de Novembro de 1967, podemos concluir que, quanto aos pressupostos da *culpa*, o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas não se apresenta, propriamente, inovador”.

²⁶⁸ Surge aqui a problemática da previsão de uma remissão integral para o disposto no artigo 487.º, quando na verdade a “remissão devia considerar-se como feita para o artigo 487.º, n.º 2, (...) implicando

²⁶⁹ De acordo com PRATA, Ana, **CÓDIGO CIVIL ANOTADO – Volume I (artigos 1.º a 1250.º)**, 2.ª Ed., Almedina, 2019, p. 686, relativamente ao disposto no artigo 497.º, n.º 2 “numa formulação pouco inspirada, distribui na relação entre os corresponsáveis, a obrigação em função da medida das culpas – e não das contribuições causais das condutas –e, numa precipitação difícil de compreender, liga causalmente às “culpas” “as consequências”.”

²⁷⁰ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 187.

²⁷¹ *Ibidem*.

4.1. A dissecação da figura da culpa no artigo 10.º

O legislador no artigo 10.º, n.º 1 estatui o paradigma genérico da aferição do critério da culpa em abstrato aos titulares de órgãos, funcionários e agentes. Não obstante, se atendermos à letra da lei, de certa forma o legislador quis acautelar uma orientação genérica, ao prever a apreciação da culpa pelos ditames da diligência e aptidão de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor; mas também uma orientação concreta, ao remeter a apreciação da culpa daquele específico titular de órgão, funcionário e agente para as circunstâncias de cada caso, cuja análise ficará a cargo do tribunal, através de uma apreciação casuística atendendo ao “modelo abstracto de comportamento devido (...) exigível ao titular de órgão, funcionário ou agente medianamente diligente, quando se deparasse perante a mesma situação concreta”²⁷².

O n.º 1 expõe a aferição da culpa daqueles titulares de órgãos, funcionários e agentes na imputação da responsabilidade, mediante a subjugação aos métodos da diligência²⁷³ e da aptidão, mas apenas e somente ao parâmetro da razoabilidade, ou seja, o grau de exigência para a determinação da conduta culposa daqueles entes faz-se em função da “adequabilidade” da posição assumida de um ponto de vista de um titular de órgão, funcionário e agente zeloso e cumpridor.

Outro elemento essencial na configuração do preceito é esta determinação da culpa em função da previsão da qualidade de titular médio de órgão, funcionário ou agente médio, que se deve contrapor à qualidade da apreciação da culpa segundo os critérios da atuação da diligência do *bonus pater familias*²⁷⁴, pois dispõe o preceito contido no artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE que “também se presume a culpa leve, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância”.

Ora, o artigo 487.º do CC prevê que “a culpa é apreciada, na falta de outro critério legal, pela diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso”. Significa isto que, em contrapartida ao *bonus pater familias*²⁷⁵, que contempla o paradigma do cidadão médio, razoavelmente cuidadoso; a apreciação da culpa através da sujeição à posição de funcionário médio, que obriga a que

²⁷² CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 163.

²⁷³ Segundo a discriminação de SÁ E MELLO, Alberto de Sá, **CRITÉRIOS DE Apreciação DA CULPA NA RESPONSABILIDADE CIVIL (Breve anotação ao regime do Código)**, Livros & Temas, Volume II, Ano 49, Setembro, 1989, p. 526, a diligência pode ser entendida sob dois prismas: a chamada diligência normativa que atende aos limites do comportamento que é devido pelo autor, de forma a antever e evitar os prejuízos que possam ser causados a outrem; e, a diligência psicológica, que atende à correlação entre a vontade do autor do facto danoso em proceder conforme e no âmbito do cumprimento do dever a que está adstrito.

²⁷⁴ De acordo com MEDEIROS, Rui, **ENSAIO...**, pp. 178 e 179, “a diligência do bom pai de família tem carácter abstracto, mas não uniforme: este mesmo bom pai de família emprega maior ou menor diligência, maior ou menor prudência, consoante o género de actividade que desenvolve”.

²⁷⁵ Esta figura do bom pai de família advém do direito romano e consiste na ideia da “pessoa-média, uma entidade abstracta constitutivamente alicerçada nas virtudes que os indivíduos de uma comunidade desejam encontrar em si e nos outros, desde que as tais virtudes sejam generalizáveis, isto é, que estejam ao alcance de uma pessoa normal”. MARTINS, João Marques, **PRESUNÇÕES JUDICIAIS NA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL**, Principia, Lisboa, 2017, p. 58.

se tenha “em conta (...) que o facto susceptível de gerar o dever de indemnizar foi praticado no exercício de funções ou por causa desse exercício (tratando-se, por isso, de uma responsabilidade funcional), pelo que interessa avaliar a conduta do agente (em termos de verificar se merece a censura ou a reprovação do direito), não por referência ao homem comum, mas atendendo à especial qualidade da pessoa que praticou o acto”²⁷⁶.

O legislador no disposto do artigo 10.º, n.º 1 ao consagrar que a culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor, “parece, pois, que (...) abandonou o critério do «bom pai de família», passando a perfilhar o critério, tomando de empréstimo a expressão de COLAÇO ANTUNES, do «funcionário médio-ideal e exemplar»”²⁷⁷.

Aliás, o Ac. do STA de 4 de abril de 2006²⁷⁸, postulou que o comportamento culposos dos entes públicos, afere-se em função da comparação do concreto comportamento apurado do órgão, funcionário e agente com o que seria de exigir a um funcionário ou agente zeloso e cumpridor.

Se atendermos ao critério da culpa leve, a existência de uma presunção de culpa leve diz respeito à prática de atos jurídicos ilícitos inerentes à função ou atividade, quando haja uma falta de zelo, diligência ou cuidado por parte de quem estava adstrito. É nesta conceção que nasce a aferição da culpa, mais concretamente a presunção de culpa contida no artigo 10.º, n.º 2, salvaguardando-se a possibilidade de se vir a demonstrar uma gradação de culpa superior, tal como a culpa grave ou o dolo.

De acordo com esta conceção, incumbe ao lesante “demonstrar que usou de toda a diligência para evitar a eclosão do dano, ou que mesmo que tivesse atuado, este sempre teria ocorrido”²⁷⁹, e é ao abrigo desta ideia que a “lei administrativa geral prevê duas presunções legais de culpa leve, que invertem o ónus da prova, quanto à prática de actos imateriais ilícitos e em caso de violação de deveres de vigilância”²⁸⁰, tal como vêm expressos no artigo 10.º, n.º 2 e no n.º 3.

Sendo as presunções legais de culpa constantes do artigo 10.º, n.º 2 e n.º 3 ilidíveis, *i.e.*, passíveis de ser refutadas e de apresentação de contraprova por quem incumbe a referida presunção, cumpre determinar a que é que as mesmas se referem, designadamente contendem com as lesões que

²⁷⁶ CADILHA, Alberto Fernandes, **O NOVO REGIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA** *in* https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf, p. 8.

²⁷⁷ FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019, p. 187.

²⁷⁸ Processo n.º 1116/05-12.

²⁷⁹ GOMES, Carla Amado - **Responsabilidade administrativa por danos decorrentes de ações e omissões de atividades inspetivas externas: uma tentativa de enquadramento**, *in* Revista de Direito Administrativo, setembro-dezembro 2018, AAFDL Editora, pp. 17 e 18.

²⁸⁰ REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 2.ª Ed., Lisboa, Dom Quixote, 2016, p. 494.

surgem com a prática de atos jurídicos ilícitos (n.º 2), e com os danos provocados por omissão de deveres de vigilância (n.º 3).

As consequências práticas da determinação do teor contido nos dispostos do artigo 10.º, n.º 2 e 3, são a de acarretarem para a Administração uma dupla ocorrência: não só lhe incumbe a obrigação de indemnizar os lesados pelos danos provocados que resultaram da sua alegada conduta, por força da existência da presunção legal de culpa, como também, lhe incumbe a onerosidade de demonstrar, através de meios próprios, o afastamento de qualquer verificação do elemento cumulativo da responsabilidade, nomeadamente da culpa.

Assim, e de certa forma, estamos perante uma aplicação subsidiária do regime civilista nesta responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público, pois existe uma fuga da norma geral do artigo 487.º para o 493.º do CC, prevendo que seja efetuada uma inversão do ónus da prova, que transita da esfera jurídica do lesado para o lesante, e esta é a presunção elencada no artigo 10.º, n.º 3.

Contudo, existe uma questão dogmática que importa atender face a esta última tipologia de presunção legal, dado que as entidades públicas podem enfrentar em tribunal, a chamada “prova diabólica”. Apresenta-se como difícil de refutar, em sede probatória, o facto de a Administração ter atuado com o devido zelo a que está vinculada, especialmente nos casos previstos no disposto do artigo 10.º, n.º 3, *i. e.*, nos casos de presunção legal por incumprimento de deveres de vigilância quando estejamos perante a realização ou a manutenção de condições da segurança das autoestradas, particularmente quando se trata de acidente rodoviário provocado pela existência de animais ou objetos nas faixas de rodagem.

Todavia, não é inconcebível a existência da consagração de uma presunção legal da culpa leve contida no artigo 10.º, n.º 3, pois, à figura da administração incumbem deveres como a prestação de serviços públicos aos cidadãos e particulares, e esse incremento de poder, deve ser acompanhado do eventual acréscimo de responsabilidade, pois está aqui subjacente um custo pela atividade.

Pode-se assim concluir, pela análise do disposto no artigo 10.º, n.º 3, que foi com o intuito de facilitar a atribuição da responsabilidade em casos de difícil produção de prova, que o legislador consagrou que o incumprimento dos deveres de vigilância está subordinado a uma presunção da culpa leve da Administração.

No que concerne ao disposto no artigo 10.º, n.º 4 este pressupõe a figura da pluralidade de responsáveis, mas aqui devemos compreender aquelas situações “em que o dano possa ser atribuído

a várias causas e estas sejam imputadas a diferentes pessoas responsáveis”²⁸¹, para o qual se faz uma remissão para a lei civilista, designadamente para o preceito da responsabilidade solidária contido no artigo 497.º do CC²⁸², que opera, por conseguinte, quando forem vários os autores, instigadores ou auxiliares do ato ilícito, independentemente de terem agido em cooperação ou de forma isolada e individual, ou quando a responsabilidade possa ser imputada a diferentes títulos.

²⁸¹ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 170.

²⁸² *Cfr.* “1. Se forem várias as pessoas responsáveis pelos danos, é solidária a sua responsabilidade. 2. O direito de regresso entre os responsáveis existe na medida das respetivas culpas e das consequências que delas advieram, presumindo-se iguais as culpas das pessoas responsáveis.”.

CAPÍTULO IV - DEVERES DE VIGILÂNCIA

1. Os deveres de vigilância: paralelismo com a dogmática civil

Não obstante existir um lastro de deveres de vigilância, há uma escassez de definição doutrinal, ocorrendo sim, inúmeras definições (para as situações concretas) dos deveres de vigilância subjacentes à submissão dos casos apreciados em Tribunal, pelo que nos devemos socorrer do contributo jurisprudencial em matéria civilista dos deveres de vigilância.

Tal facto deve-se ao circunstancialismo dos deveres de vigilância se inserirem no vasto panorama dos deveres de prevenção de perigo, tráfego ou deveres de segurança de tráfego. Como nos descreve o Ac. do STJ de 24.10.2019²⁸³ o corolário destes últimos deveres “determina que quem cria ou controla uma situação de perigo tem de tomar as medidas necessárias, de acordo com as circunstâncias, para a protecção da pessoa e da propriedade de terceiros”, ou seja, impõe-se ao “agente o dever de tomar as providências necessárias para evitar a produção de danos a terceiros”²⁸⁴.

Os deveres no tráfego foram criados “para defender os bens jurídicos protegidos pelas duas variantes de ilicitude previstas no artigo 483.º, n.º 1, que correspondem à violação de direitos subjectivos e disposições legais destinadas à protecção de bens alheios”²⁸⁵, não se limitando assim “a alargar o elenco das ordens de agir para além das normas de protecção de carácter precativo, impondo também a responsabilidade pela prática de atos descuidados, evolução que marcou um momento essencial na transição dos deveres de segurança no tráfego para os deveres no tráfego”²⁸⁶. Significa isto que os deveres no tráfego, têm como pressupostos a ideologia de prevenção que pode ser concretizada através de diversos meios, e a ideologia de assunção de responsabilidade caso não tenha sido possível, atempada e eficazmente, conduzir ou remover os perigos que permitiram a lesão de direitos de terceiros.

De acordo com RUI ATAÍDE, à exceção do Ac. do STJ de 29.11.2016, “a concretização judicial dos deveres no tráfego tem-nos confinado aos estreitos limites da responsabilidade por omissões e fazendo-a depender da violação de um específico dever de agir consagrado em expressa disposição legal, conforme determina o artigo 486º”²⁸⁷.

²⁸³ Processo n.º 128/11.1TBMMN.E1.S1.

²⁸⁴ Cf. Ac. do STJ de 22.05.2018, Processo n.º 1646/11.7TBTVN.E1.S1.

²⁸⁵ ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas, **OS DEVERES NO TRÁFEGO** in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 1, 2019, p. 991.

²⁸⁶ ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas, **RESPONSABILIDADE CIVIL POR VIOLAÇÃO DE DEVERES NO TRÁFEGO**, Almedina, Lisboa, 2015, p. 597.

²⁸⁷ ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas, **OS DEVERES NO TRÁFEGO** in Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 1, 2019, p. 1000.

E é neste prisma que irrompem no quadro dos deveres no tráfego, os deveres de vigilância²⁸⁸. Estes, de uma certa forma analógica, podem-se considerar como um sinalagma, constituintes de caráter sinalagmático, quase como propulsores de um vínculo de reciprocidade existente entre dois indivíduos/entidades que retiram simultaneamente de uma determinada situação jurídica um benefício para a sua própria esfera. Por outras palavras, no âmbito civilista, os deveres de vigilância resultam da exponencial necessidade de tutela da ordem jurídica que é constantemente exposta e afetada com o resultado dos mais diversos danos, sejam eles derivados de condutas humanas ou não humanas, previsíveis ou não.

Aliás, permitindo-nos contribuir com um enquadramento terminológico de deveres de vigilância, estes são todos aqueles que, delimitados nos moldes arquétipos dos deveres no tráfego, são determinados pela ordem moral, social ou jurídica, e vão impender ao vigilante (uma ou mais pessoas singulares ou coletivas a quem incumbe o ónus de vigiar) de, através de um conjunto de ações, fundadas por obrigações de meio, controlar, reduzir ou eliminar quaisquer meios idóneos a produzir uma determinada lesão, derivada do cariz contratual ou extracontratual, na esfera jurídica do vigilado (pessoa sobre quem recai o ónus de estar sob vigilância).

Os deveres de vigilância juridicamente relevantes, podem advir de uma obrigação natural ou de uma obrigação estipulada; na primeira, como se trata de um encargo de ordem moral ou social, que é merecedor de um amparo jurídico, pode-se verificar uma consagração legal, aliás o disposto no artigo 402.º do CC determina que o cumprimento não é judicialmente exigível, mas corresponde a um dever de justiça; enquanto que a segunda nasce de uma lei ou de um certo negócio jurídico.

Exemplos destes deveres de vigilância na esfera civilista²⁸⁹ temos desde logo o artigo 491.º que prevê a responsabilidade das pessoas obrigadas à vigilância de outrem, quando a lei ou o negócio jurídico, demande a vigilância de uma pessoa a outra, por virtude da incapacidade natural destas, são os vigilantes responsáveis pelos danos que elas causem a terceiro, salvo se houver efetiva demonstração de prova de que houve cumprimento do dever de vigilância ou que os danos se teriam produzido ainda que o tivessem cumprido. Impende ainda, de acordo com o artigo 493.º, um dever de vigilância a

²⁸⁸ No entendimento do Ac. do STJ de 06.05.2008, Processo n.º 08A1042 onde se discutia a culpa *in vigilando* afeta à responsabilidade dos pais de um menor de 15 anos de idade, foi declarado que “o dever de vigilância radica na omissão de comportamentos próprios, que são a jusante, causa de actuações desviantes ou censuráveis dos vigilandos; por isso se trata de culpa presumida dos obrigados à vigilância e não de responsabilidade independentemente de culpa, que só seria despoletada quando um evento danoso envolvesse culpa (em sentido impróprio, entenda-se) do vigilando”.

²⁸⁹ No Código Civil é ainda passível de se encontrarem outras obrigações decorrentes dos deveres de vigilância, como sucedem com os artigos 489.º, n.º 1 ((Indemnização por pessoa não imputável), 1121.º (Noção de parceria pecuária), 1906.º (Exercício das responsabilidades parentais em caso de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, declaração de nulidade ou anulação do casamento), 1954.º (Atribuições do conselho de família), e por último o artigo 2320.º (Noção de testamentaria).

quem tenha assumido o encargo de qualquer coisa, animal ou atividade e o tenha em sua posse, assim como a efetiva responsabilidade pelos danos causados pela coisa ou que o animal provoque²⁹⁰.

É fácil compreender o propósito do legislador civil, no que concerne aos deveres de vigilância, estipular para aquele(s) a quem incumbe a vigilância, uma responsabilização pelo incumprimento desses deveres e não pelo resultado, daí que reiteramos que os deveres de vigilância se qualificam como uma obrigação de meio e não de resultados. A responsabilização deve-se ao facto de ser moroso para o vigilante ter um controlo sobre todas as ações do vigiado, daí que apenas se fale na esteira medida da sua possível atuação que é justamente a vigilância sobre facto(s) cometido(s) pelo vigiado, e já não sobre a extensão da baliza que extravasa a sua adequada concretização e sujeição pela ordem moral, social ou jurídica, pois essa será sempre do vigiado.

No que concerne à presunção de culpa e do respetivo afastamento dessa presunção, faz parte da galáxia civilista subjacente aos deveres de vigilância, como teremos oportunidade de ver adiante, a adoção de uma metodologia deveras distinta da que opera para os casos de deveres de vigilância que recaem sobre a função administrativa, mais concretamente sobre a presunção de culpa das autarquias locais prescrita no disposto do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE.

Apesar de existir uma comparação analógica que é feita pelo próprio artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE para os princípios gerais da responsabilidade civil contemplados no artigo 483.º, n.º 1 do CC, e de existir a consideração de uma presunção de culpa leve aplicável à responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais por atos de gestão pública, é preciso ter em atenção que para a dogmática civil, o afastamento da presunção de culpa é sustentado com a prova de que mesmo com a existência de zelo e diligência por parte do vigilante, os resultados danosos se verificariam. Ora, como teremos oportunidade de nos debruçar mais à frente, a prova a que as autarquias locais estão adstritas para ilidir a presunção do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE, de um ponto de vista jurisprudencial, não se basta com a mera demonstração da inevitabilidade da lesão, mas necessitará ainda da demonstração de uma efetiva conduta diligente.

Vejamos a prática levada a cabo pelo disposto no artigo 491.º do Código Civil, respeitante à responsabilidade das pessoas obrigadas à vigilância de outrem, quando está em causa a vigilância de pessoas internadas num hospital psiquiátrico, isto porque, “enquanto o art. 491.º do CC «destina-se a

²⁹⁰ Ficou determinado pelo Ac. do TRL de 10.04.2018, Processo n.º 2331/11.5TVLSB.L1-7, que “não basta afirmar um dever de vigilância a cargo do responsável, sendo indispensável que o poder de controlo abranja a possibilidade de influir sobre as condições que estiveram na origem dos prejuízos causados pela coisa, de molde a que lhe fosse possível adoptar as medidas preventivas especificamente necessárias para os evitar. Afastada a responsabilidade da R. nos termos do art. 493º, nº 1 do CC, a mesma apenas é responsável os termos do art. 502º do CC, respondendo com base no risco, por ser a proprietária do animal, sendo tal responsabilidade excluída quando o acidente for imputável a terceiro”.

proteger apenas os terceiros contra os danos causados pelos naturalmente incapazes sujeitos à vigilância (mas já não a tutelar tais incapazes relativamente a danos que estes causem a si próprios)», como o n.º 3 do cit. art. 10.º não faz tal restrição, «as acções futuras em matéria de responsabilidade civil a decidir nos termos do RRCEE [Lei n.º 67/2007] devem considerar que a presunção de culpa *in vigilando* prevista neste diploma abrange também os danos causados a si própria pela pessoa sujeita à vigilância»²⁹¹.

Por último, ainda que semelhantes os regimes para a lei civil e para a função administrativa, é necessário frisar que o pressuposto da culpa no que respeita às violações de deveres de vigilância, que para o regime civil diz respeito à violação de normas determinadas (ainda que parta de uma conceção meramente moral, social que fique vinculada por disposição legal ou contratual), é apreciado segundo critérios específicos e adequados ao caso *sub judice*; enquanto que na perspetiva da função administrativa do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE, na prática, deve ser apreciado segundo a diligência exigível a um bom funcionário ou agente típico, isto é, zeloso e respeitador da lei e dos regulamentos.

2. Responsabilidade nos casos de incumprimento dos deveres de vigilância: traços gerais da culpa *in vigilando*

De certa forma, “uma vez empossado no cargo, o funcionário iniciou a prestação do seu serviço. Os termos em que deve prestá-lo conhece-os pelo exame direto da *lei*, ou pelas *ordens e instruções* dos superiores hierárquicos”²⁹².

Ao contrário do que prescrevia o Decreto-Lei n.º 48051, que era omissivo quanto aos deveres de vigilância, o RRCEE contribuiu para uma nova fundamentação, contida no disposto do artigo 10.º, n.º 3, de presunção de culpa leve para o incumprimento de deveres de vigilância. No entanto, o anterior diploma já previa que “a responsabilidade do Estado por ofensas aos direitos e interesses de terceiros resultantes da violação de deveres *in elegendo*, *in instruendo* e *in vigilando* não se figura de construir enquanto derivada ou dependente de uma responsabilidade do titular dos órgãos pela inobservância desses deveres, mas é antes directamente imputada ao Estado”²⁹³.

A noção de culpa *in vigilando* está intrinsecamente conectada com a terminologia civilista de dever de vigilância prevista no disposto do artigo 491.º do CC que interpreta a obrigatoriedade, por lei ou

²⁹¹ VOUGA, Rui Torres, **A RESPONSABILIDADE CIVIL MÉDICA (DECORRENTE DE ACTOS MÉDICOS PRATICADOS EM HOSPITAIS PÚBLICOS)** *in* Jurisdição Administrativa e Fiscal, Centro de Estudos Judiciários, 2018, p. 56.

²⁹² CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, 9.ª Ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p.729. Neste sentido, o autor distingue três categorias de deveres, designadamente os deveres profissionais, os deveres na vida privada e os deveres de carácter política.

²⁹³ FRADA, Manuel Carneiro, **DIREITO CIVIL – RESPONSABILIDADE CIVIL: O método do caso**, Almedina, 2010, p. 127.

negócio jurídico, de certas pessoas que ficaram incumbidas de vigiar outras, que por virtude da incapacidade natural destas, são responsáveis pelos danos que elas causem a terceiro, salvo se mostrarem que cumpriram o seu dever de vigilância ou que os danos se teriam produzido ainda que o tivessem cumprido. Neste sentido e de acordo com o Ac. do STJ de 23 de fevereiro de 1988²⁹⁴, “a «culpa in vigilando», baseia-se num dado de experiência de que os eventos ilícitos são consequência da falta de adequada vigilância e ainda no risco de irresponsabilidade ou de insolvabilidade do autor da lesão”.

Podemos assim considerar, analogicamente, que a “culpa *in vigilando* exprime um juízo de censura pela omissão do dever de vigilância reportado a um acto concreto e que se traduz na inobservância dos cuidados e cautelas que eram idóneos para evitar a prática daquele concreto acto danoso”²⁹⁵.

Assim, e apesar da omissão dos deveres de vigilância, atendendo à sua natureza intrínseca, estes acomodam-se na responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana, por estar em causa a «violação de deveres ou vínculos jurídicos gerais, isto é, de deveres de conduta impostos a todas as pessoas e que correspondem aos direitos absolutos, ou até da prática de certos atos que, embora lícitos, produzem dano a outrem»²⁹⁶, pelo que a presunção de culpa subjacente à culpa *in vigilando* assume uma verdadeira imputação objetiva.

De certa forma e para ilidir a presunção de culpa aludida, é necessário demonstrar-se que foi cumprido o dever de vigilância ou que os danos se teriam produzido, apesar do cumprimento daquele dever consignado na lei.

Subsidiariamente este dever de vigilância é aplicável ao Estado e às demais entidades públicas quando incumbidas desse encargo, e essa faceta pode ser facilmente descoberta na interpretação do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE que determina que, para além dos demais casos previstos na lei, a culpa leve é presumida, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância.

3. O pressuposto da omissão

Como nos refere MARCELO REBELO DE SOUSA e SALGADO MATOS o conceito de omissão é definido como sendo um ato material negativo, que pode ser juridicamente relevante ou irrelevante,

²⁹⁴ Processo n.º 075776.

²⁹⁵ Ac. do TRP de 4 de dezembro de 2008, Processo n.º 0835295.

²⁹⁶ COSTA, Mário Júlio de Almeida, **DIREITO DAS OBRIGAÇÕES**, 12.ª Ed., Almedina, 2006, p. 540.

dependendo ainda da sua natureza, se são omissões puras ou impuras, se respeitam a atos materiais ou imateriais, e se, atendendo à sua vinculação normativa, são devidas ou indevidas²⁹⁷.

Aliás, para uma omissão ser juridicamente relevante é necessário que esteja previsto que obrigatoriamente àquele agente ou entidade incumbia um certo dever de atuação, e é neste prisma que o disposto no artigo 1.º, n.º 2 do RRCEE pretende demonstrar com a inserção da imputação da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público, quando no exercício da função administrativa, estejamos perante ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo. Significa que, na génese do que se deve considerar omissão não reside o circunstancialismo de a classificar apenas como uma antítese de uma ação, mas sim reside o facto de perante um dever de atuação e de agir, por parte de quem está adstrito a esse, verificou-se um *non facere*, uma omissão de ação.

Ao longo dos tempos, a terminologia associada à essência de omissão foi repartida em várias conceções que foram devidamente defendidas sob a forma de teses²⁹⁸.

Desde logo, a tese mecanicista, defendida por Von Belling²⁹⁹ que definia a omissão como “uma verdadeira forma de comportamento físico, como realidade existente no mundo físico, como um esforço levado a cabo pelo sujeito para travar os nervos motores que o impeliam à ação”.

Por sua vez, e no entendimento de Heinrich Luden³⁰⁰, defensor da tese do “*aliud facere*”, o indivíduo que omite na verdade “tem necessariamente de ter feito alguma coisa, e isso tem de ser sempre uma ação positiva, nem que ela tenha consistido no mero ficar-se a ver, ou numa ausência do local. E esta ação positiva é então a única causa do resultado criminoso”.

Diferentemente, defende Gustav Radbruch³⁰¹, que não acolhe a conceção da ação positiva, mas sim, entende que com a tese valorativa se pode descrever uma ação como sendo um resultado de três elementos: a vontade, a atividade e o nexó de causalidade subjacente aos dois, por oposição à omissão, que no fundo peca por não compreender nenhum destes elementos.

²⁹⁷ REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 2.ª Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2016, pp. 453 e ss.

²⁹⁸ A este respeito veja-se em pormenor PITTA, Pedro e CARVALHO, Cunha Nunes, **OMISSÃO E DEVER DE AGIR EM DIREITO CIVIL**, Livraria Almedina, Coimbra, 1999, pp. 97 a 114.

²⁹⁹ VON BELLING, Ernst, **ESQUEMA DE DERECHO PENAL: LA DOCTRINA DEL DELITO TIPO**, tradução de Sebastian Soler, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1944.

³⁰⁰ Abhandlungen aus dem gemeinen deutschen Strafrechts, vol. I, p. 374, citado por SOUSA E BRITO, José, **ESTUDOS PARA A DOGMÁTICA DO CRIME OMISSIVO**, Lisboa, 1965.

³⁰¹ Der Handlungsbegriff in seiner Bedeutung für das Strafrechtssysteme, Berlin, 1904.

Por sua vez, a tese normativista de Filippo Grisignini³⁰² partia da existência pré-fabricada de um determinado conceito, visto que “a omissão não é um conceito naturalístico, mas antes um conceito exclusivamente normativo, isto é, tal que não tem significado ou razão de ser senão em relação com uma norma. E na verdade – como tal – não tem existência objectiva, isto é, na realidade psico-social não existe uma conduta que por sua natureza, em si e por si objectivamente considerada, constitua uma omissão”.

Por último, a tese finalista de ação (em sentido amplo), acolhida por Hans Welzel³⁰³ considera que “uma omissão pode ter acarretado, então, o resultado, somente quando a realização da acção o tivesse evitado com uma possibilidade praticamente ao nível da certeza”.

De certo modo, acolhemos a concepção de que “a omissão tanto pode representar uma situação de inércia ou pura inactividade, como também a falta de acção devida, e, neste sentido, pode falar-se de numa responsabilidade *in ommitendo* ou numa responsabilidade *in vigilando*.”³⁰⁴ Significa isto que o carácter omissivo é sempre relevante para o instituto da responsabilidade civil extracontratual através da aceção de dois quesitos: a ação por parte do agente seria de esperar e necessária; e a omissão naquele caso em concreto constitui, por norma, uma proibição imposta pela ordem jurídica.

Sendo a omissão (tal como a ação), um facto voluntário que se exprime num resultado de uma conduta (omissiva ou ativa) por parte do agente, é necessário atender aqui a um conceito de ilicitude “mais apertado ou exigente do que o é ao nível da acção”. Para o entendimento doutrinal “o juízo de ilicitude resulta hoje, do art. 483.”³⁰⁵ do CC – “aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação” – mas para a conduta da “omissão que violar direitos ou interesses juridicamente protegidos de outrem na ausência de causa de exclusão de ilicitude, não será necessariamente ilícita”³⁰⁶.

³⁰² GRISPIGNI, Filippo, **DIREITO PENALE ITALIANO**, 2.ª Ed., vol. II, Milão, 1947, p. 30

³⁰³ WELZEL, Hans, **DERECHO PENAL**, Parte General, Tradução Castelhana, Buenos Aires, 1956, p. 206.

³⁰⁴ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 116.

³⁰⁵ FARIA, Jorge Ribeiro, **DIREITO DAS OBRIGAÇÕES – VOLUME I**, 2.ª Ed., Almedina, 2020, p. 408.

³⁰⁶ PITTA, Pedro e CARVALHO, Cunha Nunes, **OMISSÃO E DEVER DE AGIR EM DIREITO CIVIL**, Livraria Almedina, Coimbra, 1999, p. 136.

CAPÍTULO V - PRESUNÇÕES LEGAIS

1. Nota introdutória das presunções legais

Desde logo, a noção de presunção é nos fornecida pelo disposto no artigo 349.º do CC, pela qual é descrita como sendo a ilação que a lei ou o julgador tira de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido. Este preceito discrimina assim a existência de duas tipologias de presunções: as presunções legais (“*legal presumptions*”) “que se baseiam numa fonte autorizada de direito (numa norma ou num precedente) e que podem fixar o ónus da prova ou um determinado regime imperativo”³⁰⁷ e as presunções judiciais, naturais (“*empirical*” ou “*probabilistic presumptions*”) “que se baseiam no conhecimento de ser alta a probabilidade condicional de uma regra consequente dada uma regra antecedente tendo em conta os conhecimentos obtidos através da observação empírica e as conexões normais ou sequências típicas de factos”³⁰⁸.

No recurso à metodologia conceptual de presunções judiciais, também elas apelidadas de presunções de facto, naturais, *facti, hominis, ad hominem*, simples, da experiência, são “protagonizadas pelo julgador, no âmbito de determinado processo, cujos factos representados pelas premissas intervenientes pertencem à história sob juízo e cuja conclusão é uma representação de facto carecido de prova”³⁰⁹.

Ora, as presunções legais, que são à partida delineadas pelo próprio legislador, podem subdividir-se em dois modelos distintos: **(i)** a presunção *iure et de iure*, em que decorre uma presunção inabalável por lei, que nem através de apresentação de prova (*onus probandi*) pode ser afastada, daí a nomenclatura de presunção legal absoluta; **(ii)** a presunção *iuris tantum*³¹⁰, que assume um carácter de presunção legal relativa, pelo facto de a quem foi incumbido pelo legislador de possuir uma presunção legal, poder dirimir a mesma, fazendo prova em contrário, a chamada “contraprova”.

2. A Presunção *iuris tantum* do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE

Como tivemos oportunidade de nos pronunciar, o disposto no artigo 10.º, n.º 3 reconhece a presunção legal de culpa leve quando haja incumprimento de deveres de vigilância, prevendo ainda a

³⁰⁷ PEREIRA, Rui Soares, **O NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE DELITUAL: Fundamento e limites do juízo de condicionalidade**, Almedina, 2017, p. 1116.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ MARTINS, João Marques, **PROVA POR PRESUNÇÕES JUDICIAIS NA RESPONSABILIDADE CIVIL AQUILIANA**, Principia, 2017, p. 498.

³¹⁰ A título de exemplo deste tipo de presunções *iuris tantum* o Código Civil fornece-nos o disposto nos artigos 223.º, n.º 1; 370.º, n.º 1; 458.º, n.º 1; 488.º, n.º 2; 799.º, n.º 1 e o 1260.º, n.º 2.

admissibilidade por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil³¹¹, reconduzindo assim a analogia para o disposto no artigo 493.º, n.º 1 do CC.

Nesta senda, o Ac. do STA de 3 de março de 1998 defendeu que a presunção do artigo 493.º, n.º 1 do Código Civil é aplicável à responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos que a lei pretendeu introduzir com o Código Civil de 1967 e o Decreto-Lei 48051, unidade que também está no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa.

Como tem sido entendido, “no caso das presunções legais *iuris tantum* (relativas ou ilidíveis por prova em contrário), (...) uma vez que, se for provado pelo autor o facto instrumental, probatório ou indiciário, o facto presumido valerá enquanto não for provada pelo réu a sua não verdade ou a existência de um facto contrário: caso o réu consiga ilidir a presunção, a acção será julgada improcedente em virtude da demonstração da não verdade do facto presumido mas deixando intocada a base da presunção”³¹².

É de referir que no panorama das presunções de prova é ainda possível elaborar uma distinção entre as presunções *iuris tantum* e as presunções *iuris et de jure*, porquanto as primeiras também apeladas de presunções simples, têm a seu cargo a possibilidade de se fazer a prova ao contrário, enquanto que as presunções absolutas ou *iuris et de jure* têm subjacente a impossibilidade de afastamento de prova em contrário, “equivalendo antes a verdadeiros preceitos ou declarações legais da verdade, baseados em fortes e graves motivos de interesse público”³¹³.

Significa que, e como veremos melhor mais à frente, de acordo com os entendimentos da doutrina e da jurisprudência, a forma de ilidir a presunção legal de culpa, não contende apenas com a demonstração de que foram devidamente cumpridos os procedimentos acatados de monitorização e inspeção, mas também, a prova deverá ser acompanhada de meios idóneos que permitam identificar que o dano ocorreu face a uma causa maior ou ao envolvimento de um terceiro³¹⁴.

³¹¹ Como explica CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, pp. 169 e 170, a expressão contida no disposto do artigo 10.º, n.º 3 ao referir-se aos demais casos previstos na lei, “não pretende, portanto, abarcar todas as demais situações de presunção de culpa consignadas no Código Civil, e especialmente nos artigos 491.º e 492.º, mas refere-se unicamente aos casos especialmente previstos em legislação extravagante que tenham aplicação na responsabilidade civil extracontratual da Administração”.

³¹² PEREIRA, Rui Soares, **O NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE DELITUAL: Fundamento e limites do juízo de condicionalidade**, Almedina, 2017, p. 1117.

³¹³ MONCADA, Luís Cabral, **LIÇÕES DE DIREITO CIVIL**, 4.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1995, pp. 814 e 815.

³¹⁴ A este respeito ver o Ac. do STJ de 14 de março de 2013, Processo n.º 201/06.8TBFAL.E1.S1 quanto à responsabilidade imputada às concessionárias por lesões provocados a utentes que circulem nas faixas de rodagem, quando se tenha verificado a existência de um animal vivo na mesma. Salienta-se o seguinte excerto: «Sendo comum na doutrina e jurisprudência (...) se fazem frequentes alusões à existência de uma reforçada obrigação de meios (...) com implicações, designadamente, na prova mais consistente da verificação das condições de segurança ou de uma efetiva vigilância relativamente a eventos suscetíveis de causar perigo à circulação rodoviária, nomeadamente através da prova da periodicidade dos circuitos efetuados pelas equipas de assistência aos utentes.»

Ficou ainda determinado no Ac. do STA de 9 de maio de 2002³¹⁵, que a referência à culpa *in vigilando* ou por violação dos deveres de vigilância só deve ser suscitada aquando da demonstração de “que o agente, por acção ou por omissão, praticou facto ilícito, isto é, um acto violador de direitos de terceiro, em que o objecto cuja vigilância lhe coubesse tenha tido uma intervenção ilícita relevante”, pois só “a este cabe demonstrar que nenhuma culpa teve no desencadear do sinistro, elidindo a presunção contra si estabelecida, mas àquele cabe, previamente, demonstrar a prática de tal acto”.

O Ac. do STA de 23 de fevereiro de 2012³¹⁶, torna-se particularmente interessante por assentar na responsabilidade civil extracontratual inerente de função administrativa, por ato de gestão pública, mais concretamente por se prender com facto ilícito e culposo do município. Até porque, “era patente que em causa estava uma violação de um dever objectivo com fonte legal – ou seja, uma situação de ilicitude por via de uma ilegalidade - que culminou na ofensa de direitos do proprietário dos armazéns confinantes à passagem da conduta em causa”³¹⁷. Entendeu o Tribunal *a quo* que não se deve assim fazer uma interpretação alargada do conceito de dever de vigilância no sentido de conter toda e qualquer representação possível de riscos e danos que se venham a apresentar, mas tal como refere somente como comportar a obrigação sobre a qual se devem calcular riscos prováveis, face à dificuldade de previsão de prevenção de todos os riscos e a tarefa hercúlea de se crer que seja possível executar uma eliminação completa de todos eles.

Contudo, importa atender ao diploma subjacente à altura em que o acórdão foi proferido, dado que a Lei n.º 67/2007 só entrou em vigor em 2008, e, portanto, a interpretação foi feita ao abrigo do Decreto n.º 48051, designadamente pelo disposto no artigo 4.º, n.º 1, que analogicamente remetia para a aplicação do artigo 487.º, n.º 1 do CC que determina que incumbe ao lesado provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa.

Portanto, e como já se teve oportunidade de descortinar o plasmado no 493.º do CC, a presunção legal de culpa será ilidida sempre que ocorram duas situações: **(i)** se fizer prova que se adotou todas as medidas estritamente necessárias inerentes ao dever de vigilância; e se, **(ii)** se fizer prova de que, por razões anómalas que escapam à subjetividade de atuação do agente, os danos se produziram independentemente da atuação.

³¹⁵ Processo n.º 048301.

³¹⁶ Processo n.º 01008/11.

³¹⁷ EGÍDIO, Mariana Melo, **PRESUNÇÃO DE CULPA DE AUTARQUIA LOCAL POR OMISSÃO DE DEVER DE VIGILÂNCIA: ANOTAÇÃO AO ACÓRDÃO DO STA, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2012 (PROC. 01008/11)** in Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas - Anotações de Jurisprudência, *Coord.* GOMES, Carla Amado e SERRÃO, Tiago, ICJP, 2013.

O Ac. do TCA Norte de 24 de março de 2017³¹⁸, entendeu que para ilidir a presunção de culpa empregue aos entes públicos em caso de acidente de viação causado pela queda de uma árvore na estrada nacional, inevitavelmente teria de se demonstrar em sede probatória uma duplicidade de contraprova, designadamente que todos os encargos respeitantes à vigilância foram efetiva e zelosamente cumpridos, e que existiu, por quem incumbia a responsabilidade, uma fiscalização com uma certa periodicidade sobre as árvores.

Situação diversa é aquela em que mediante uma dupla prova no sentido de que a árvore se encontrava em bom estado vegetativo e são, sem qualquer apresentação de sintomas de podridão ou mazelas e que a entidade havia alertado para a previsão de cenários de queda de árvores, face às condições meteorológicas que se avizinhavam, em que a presunção de culpa é afastada, reconhecendo-se que não há lugar à responsabilidade por quem cumpriu com as suas obrigações e deveres, verificando-se apenas uma ocorrência extraordinária, imprevisível e anormal.

No entendimento de alguma jurisprudência, o “dever de vigilância não comporta a obrigação de representar todos os riscos que a coisa pode provocar mas, apenas e tão só, os riscos prováveis visto ser virtualmente impossível prevenir todos os riscos e é excessivo crer-se que só pela eliminação completa de todos eles se observaria um tal dever”³¹⁹. No caso em concreto estava em causa o rebentamento de uma conduta da rede de distribuição de água, cuja responsabilidade incumbia à autarquia local, e o Tribunal *a quo* entendeu que “a Ré só poderá evitar a sua condenação se, por um lado, se considerar provado que vigiou devidamente o estado e a segurança da referida rede – isto é, que não praticou qualquer acto ilícito - e, por outro, que não lhe era exigível outro comportamento para além daquele que observou - isto é, que nenhuma culpa houve da sua parte e que os danos sempre ocorreriam”. O certo é que, neste específico caso, não foi possível ilidir a presunção de culpa que recaía sobre a autarquia local, dado que o rebentamento da conduta de água deve ser considerado um fator de risco e previsível de acontecer quando estejamos perante a realização de obras no local. E é neste sentido, que não é possível afastar a presunção, pois não ocorreu um correto dever de vigilância que consistia na mera previsão do rebentamento da conduta, que acabou por provocar danos num armazém e no muro de divisão com rede no terreno contíguo.

Como nos refere CARLOS CADILHA, a interpretação do artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE “permite conciliar o interesse processual do administrado – atenuando as dificuldades probatórias que este normalmente experimenta na demonstração da culpa relativa a actos omissivos ilícitos – com o dever

³¹⁸ Processo n.º 00506/09.6BEAVR.

³¹⁹ Ac. do STA de 23 de fevereiro de 2012, Processo n.º 01008/11.

de boa administração que impende sobre os entes públicos, e, por outro lado, privatístico da inversão do ónus da prova (...) com a especificidade do regime de responsabilidade civil do Estado”³²⁰.

3. A Presunção *iuris tantum* aplicável à culpa *in vigilando* das Autarquias Locais

Como tivemos oportunidade de apreciar, de acordo com o artigo 3.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro às autarquias locais é incutida a competência nos mais diversos setores (ainda que descrita de uma forma ambígua, cuja carência é solucionada por regimes legais específicos que discriminam as atribuições), se salientam as atividades impostas de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio, e por último, de fiscalização.

Se nos focarmos na senda jurisprudencial, a culpa *in vigilando* atribuída às autarquias locais costuma basear-se nos danos causados por avarias em sinalizações luminosas³²¹, na omissão de sinalização de obstáculos físicos na via pública³²², na queda de árvores³²³, na rutura de condutas de abastecimento³²⁴, entre outras ocorrências que justificam a atribuição da culpa àquelas entidades públicas. É de referir que as Câmaras Municipais disponibilizam um mecanismo de reparação administrativa, através da secção do departamento jurídico que garante uma resolução administrativa de litígios, para evitar que estes casos cheguem a Tribunal.

A forma de apreciarmos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual quando impedem omissões por parte dos municípios é verificar se, para além dos demais pressupostos civilistas da responsabilidade, estão preenchidos, de forma integral, os quesitos da ilicitude do ato lesivo e da culpa. Tivemos oportunidade de constatar que a ilicitude está presente quando haja a lesão efetiva de direitos ou interesses legalmente protegidos do particular e nesse sentido teremos de apreciar o artigo 483.º do Código Civil para interligar com a responsabilidade civil extracontratual por atos de gestão pública das autarquias locais. Não obstante, quando falamos da omissão de deveres adstritos às autarquias devemos sempre ter em conta que estes só configuram uma verdadeira ilicitude quando exista, sem sombra de dúvida, uma obrigação de agir, e haja um *non facere* por parte de quem estava incumbido de tal. Quanto à culpa, será então de apreciar, em primeira instância o previsto pelo artigo 10.º, n.º 1 do RRCEE que demanda que a culpa será aferida pela diligência e aptidão que seja razoável

³²⁰ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008, p. 169.

³²¹ Cfr. Ac. do STA de 09 de março de 2006, Processo n.º 069/05.

³²² Cfr. Ac. do STA de 23 de setembro de 1998, Apêndice de 2002-05-14.

³²³ Cfr. Ac. do TCA Norte de 05 de junho de 2015, Processo n.º 00302/10.8BEPNF.

³²⁴ Cfr. Ac. do STA de 06 de maio de 2010, Processo n.º 0412/09.

exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor.

É de ressaltar que esta presunção *iuris tantum* criada pelo disposto no artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE que aqui aplicamos às autarquias locais, só pode afastada mediante a contraprova já referida e defendida pela jurisprudência.

Por outras palavras, aos Municípios, quando estejam em causa estradas municipais incumbem-lhes o dever de colocar, devidamente, a sinalização temporária de trabalhos nas vias públicas de forma a alertar os utentes da possível existência e perigos de obras, trabalhos e obstáculos que possam surgir³²⁵. Ficou determinado pelo Ac. do STA de 23 de setembro de 1998 que o encargo da instalação e da fiscalização da correta aposição de sinalização prevista no Regulamento de Sinalização de Trânsito³²⁶, não exonera a Câmara do seu dever, independentemente de concorrer um terceiro, como por exemplo o dono ou até mesmo o executante de obras nas vias públicas municipais.

Também nos casos de adjudicação de obras pela Câmara a terceiros, designadamente empreiteiros, o dever funcional de vigilância imposto à Câmara não é afastado quando esteja um poste em plena faixa de rodagem. Ficou demonstrado que, nestes casos, há uma responsabilidade contratual (entre a Câmara e o empreiteiro) e uma responsabilidade extracontratual (entre a Câmara e o terceiro lesado, sem prejuízo do eventual direito de regresso intentado pela Câmara contra aquele empreiteiro)³²⁷. Contudo, o que importa ressaltar é que mesmo estejamos perante a presença de um terceiro estranho ao Município, e que uma ação ou omissão deste tenha desencadeado uma série de eventos que permitam desencadear uma responsabilidade extracontratual, o Município não está desonerado do seu dever de vigilância, do seu dever de fiscalização e de manutenção de segurança perante terceiros, quando a lei preveja. É nesta tipologia de casos que funciona integralmente a presunção *iuris tantum* do artigo 10.º, n.º 3 aplicável às autarquias locais, quando haja uma omissão do dever de vigilância.

Relativamente aos obstáculos encontrados em vias públicas que não são devidamente sinalizados pelas Câmaras Municipais, ficou determinado pelo Ac. do STA de 14 de abril de 2010³²⁸, que perante a existência de um facto ilícito (no caso, a construção de um lancil com uma elevação de 20 cm,

³²⁵ Veja-se por exemplo a obrigação que impende no disposto do artigo 8.º, n.º 1 do Código da Estrada que determina que a realização de obras nas vias públicas e a sua utilização para a realização de atividades de caráter desportivo, festivo ou outras que possam afetar o trânsito normal ou colocar restrições ao trânsito dos peões nos passeios só é permitida desde que autorizada pelas entidades competentes, e com a correspondente aplicação local de sinalização temporária e identificação de obstáculos. Prevê ainda o n.º 2 do mesmo normativo que o não cumprimento das condições constantes da autorização concedida nos termos do número anterior é equiparado à sua falta.

³²⁶ Aprovado por Decreto Regulamentar n.º 22-A/98, de 1 de outubro e alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2019, de 22 de outubro, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 203, de 22 de outubro de 2019, depois retificado pela Declaração de Retificação n.º 60-A/2019, de 20 de dezembro, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 245, de 25 de dezembro de 2019.

³²⁷ Cfr. Ac. do STA de 19 de outubro de 2014, Processo n.º 074/04.

³²⁸ Processo n.º 1251/09-12.

despojado de qualquer sinalização) e de um dano causado a um veículo de terceiro, verifica-se uma *conditio sine qua non*, em que o facto foi a condição para a verificação do dano. Só assim não o seria quando por exemplo, “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”³²⁹. No caso *sub judice*, houve uma omissão do dever da autarquia em sinalizar os obstáculos existentes, de forma a dar visibilidade e distância aos utentes das vias, de forma a estes tomarem as devidas precauções, mais concretamente da obrigação imposta pelo disposto no artigo 5.º, n.º 1 e 2 do Código da Estrada.

Recentemente, o Ac. do TCA Norte de 29.05.2020³³⁰ teve oportunidade de se pronunciar, em sede de recurso, sobre um acidente de viação ocorrido no ano de 2017 que foi provocado pela obstrução na faixa de rodagem da via municipal, onde circulava um particular dentro da sua viatura, de um sinal de “stop”, não tendo aquele sido possível antecipar a colisão e tendo embatido com a parte lateral direita. Entendeu assim o Tribunal que “o Município não logrou inverter as regras do ónus da prova, mormente através da prova da existência de culpa do lesado ou de terceiro”, ou seja, não foi possível ao lesante demonstrar em sede probatória que usou de todos os meios de vigilância, segurança e cuidado que lhe eram exigíveis para afastar a presunção de culpa. Importa ainda frisar que o Tribunal reconheceu que com a exigência destes deveres não é de supor que o município disponibilize um funcionário ao lado de cada via municipal ou sinal de trânsito existente, mas o que se espera é que “a referida segurança e confiança que deverá ser assegurada a todos os munícipes e cidadãos em geral que circulem num determinado município, só poderá ser garantida de modo a serem evitados acidentes, tal como referido no já citado acórdão do STA nº 0952/06, de 12.04.2007, se forem enunciadas «(...) as específicas providências adotadas, indicando, por exemplo, com que periodicidade a fiscalização das vias era efetuada, de que forma se desenvolvia (apeada ou motorizada), se existiam contactos telefónicos publicitados que permitissem aos munícipes comunicar aos serviços camarários a ocorrência de incidentes nas vias e toda a panóplia de outros procedimentos capazes de demonstrar que só as particulares circunstâncias do caso, por fortuitas e absolutamente imprevisíveis, permitiam explicar a falta de sinalização do buraco»”.

Outra ocorrência frequente da imputação da presunção *iuris tantum* aplicável à culpa *in vigilando* das autarquias locais é quando, perante a existência de um animal selvagem numa estrada municipal, em local ladeado por reserva de caça, não foi a respetiva zona alvo de sinalização por parte de quem

³²⁹ Cfr. Ac. do STA de 28 de novembro de 1987, Processo 0691/07.

³³⁰ Processo n.º 00017/18.9BEMDL.

incumbia o dever. No caso do Ac. do TCA Sul de 19 de dezembro de 2017³³¹, um animal selvagem de grande porte apareceu numa via pública, tendo provocado um embate na viatura de um particular, que originou a imobilização do mesmo e respetivos danos. Neste sentido, foi acolhimento do Tribunal *a quo* que “tendo os danos provocados origem no aparecimento de um animal selvagem na via, tem de se entender que a omissão de sinalização de perigo de animais selvagens constitui uma causa produtora e adequada dos danos provocados, sendo a omissão ilícita do Réu, Município, dos deveres de vigilância e de sinalização da via causa adequada do dano, segundo um critério imputacional da ação humana, tendo por referência o dever imposto e o risco associado”.

Conforme é sabido a presunção de culpa é ilidida, verificados dois patamares: se se verificou, através de prova concreta, que todos os procedimentos inerentes ao dever de vigilância foram acatados pelas autarquias (*v.g.*, dever de cuidado em sentido estrito, conservação, segurança, fiscalização, sinalização); e se, através de demonstração de prova válida, se conseguir apurar que o dano provocado na esfera de terceiro se ficou a dever única e exclusivamente a fenómenos e razões de carácter totalmente excepcional, atípicas, invulgares, extraordinárias, imprevistas, incomuns, anómalas ou anormais.

De facto, no aresto em concreto, a presunção de culpa que impendia sobre a Câmara poderia ser afastada caso existisse prova da verificação de um facto anómalo de um animal selvagem de grande porte na via pública, porém, é importante ressaltar que, numa área que afeta a reserva de caça sem a devida sinalização, ou seja, perante a omissão negligente da Câmara de colocar um sinal no referido local³³², há uma “causa direta e necessária da produção do resultado danoso”³³³, e esta omissão do dever de vigilância pressupõe uma existência de culpa, que por sua vez acarreta a consequência da atribuição da responsabilidade extracontratual.

Veja-se ainda a questão controversa e em aberto, por estar a ser apreciada pelo competente Tribunal, da derrocada na Pedreira de Borba que ocorreu no passado dia 9 de novembro de 2018, em que um troço com 100 metros na Estrada Municipal n.º 255, entre a zona de Borba e de Vila Viçosa, colapsou. Tal ficou a dever-se ao deslizamento de rochas, mármore e de terra, que provocou a morte a cinco indivíduos. Discute-se assim a legitimidade processual e real de quem incumbe a responsabilidade extracontratual em apreço, pois verifica-se o envolvimento de pelo menos três

³³¹ Processo n.º 06817/10.

³³² *Cfr.* artigo 5.º, n.º 1 do Código da Estrada: “nos locais que possam oferecer perigo para o trânsito ou em que este deva estar sujeito a restrições especiais e ainda quando seja necessário dar indicações úteis, devem ser utilizados os respetivos sinais de trânsito”.

³³³ Ac. do TCA Sul de 19 de dezembro de 2017, Processo n.º 06817/10.

possíveis entidades: a pedreira envolvida, a Direção-Geral de Energia e Geologia e a Câmara Municipal de Borba.

O envolvimento da Câmara Municipal é aqui discutido pelo facto de, ao abrigo do disposto no artigo 3.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais³³⁴, competir a estas prosseguir um leque de atribuições, de entre as quais se salienta a alínea f) que diz respeito à fiscalização. Isto porque, à Câmara Municipal que detém a via municipal estão atribuídas as competências da fiscalização, manutenção, conservação, reparação e da respetiva gestão, e a omissão destas competências pode e deve desencadear efetivamente uma responsabilidade subjetiva à Câmara.

É de referir que atualmente no nosso ordenamento jurídico, “a jurisprudência dos tribunais superiores continua a limitar-se às típicas situações de culpa *in vigilando*, dentro da orientação jurisprudencial já firmada no domínio do Decreto-Lei n.º 48051”³³⁵. Significa isto que, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro apesar de já se encontrar em vigor desde 2008, ainda não teve oportunidade de ver o seu regime jurídico aplicado às situações concretas nas altas instâncias do foro judicial no que concerne a esta presunção de culpa leve que vem contemplada no artigo 10.º, n.º 3 do RRCEE.

³³⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua versão atualmente em vigor.

³³⁵ CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS: BALANÇO E PERSPETIVAS FUTURAS** in Revista de Direito Administrativo, n.º 3, AAFDL, Setembro/Dezembro 2018, p. 5.

CONCLUSÕES

O leque das atribuições das autarquias locais, com vista à promoção e à salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, aliado à exponencial transferência de competências para as autarquias e para as entidades intermunicipais preconizado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, impôs uma redobrada capacidade de elasticidade por parte daquelas, nos mais diferentes recursos, de forma a cumprir com eficácia as atribuições que competem às freguesias e aos municípios. Nesse sentido, as atividades e os deveres adstritos à consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio, e fiscalização, obrigam as autarquias a assumir um maior compromisso no que refere aos seus deveres de cuidado, segurança e vigilância.

Constatamos que no seio da jurisprudência portuguesa, os litígios referentes a estes deveres de vigilância por parte dos municípios contendem, primordialmente, na queda de árvores, com danos causados por avarias em sinalizações luminosas, na rutura de condutas de abastecimento e na omissão de sinalização de obstáculos físicos na via pública, e, portanto, caberá àquelas entidades, por força dos pressupostos civilistas da presunção legal de culpa, provar a sua escassez de culpa.

Conforme nos propomos a questionar no início desta dissertação a respeito da presunção de culpa leve, da inversão do ónus da prova e como estariam os municípios adstritos à ilicção da respetiva prova em sede de contencioso, foi passível de se verificar que, de acordo com o entendimento maioritário nos arestos, as consequências práticas da consagração do disposto no artigo 10.º, n.º 3 são a de imporem aos municípios uma dupla obrigação: a de indemnizar quaisquer lesados pelos danos provocados que advieram da sua omissão de conduta, que resulta exclusivamente da existência da presunção *iuris tantum*, como ainda a de demonstrar em sede probatória, a inexistência de qualquer culpa leve, através de meios idóneos que corroborem a prática reiterada, sistemática e eficaz de ações que permitam o afastamento da imputação da violação de deveres de cuidado, segurança e vigilância.

É necessário compreender que para as altas instâncias de foro superior ainda não foi possível debruçarem-se sobre a aplicação da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, continuando a limitar-se às balizas delineadas pelo Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, no que se refere às situações da culpa *in vigilando* das autarquias locais, pelo que aguardamos com expectativa para conhecer como se irão proferir, em sede jurisprudencial, as decisões emanadas dessas instâncias acerca das presunções *iuris tantum* aplicáveis à culpa *in vigilando* das Autarquias Locais.

BIBLIOGRAFIA

ALEGRE, Cipriano Simões, **CÓDIGO ADMINISTRATIVO – Decreto-Lei n.º 27 424 de 31 de dezembro de 1936 (Anotado)**, Anadia, Edição do Autor, 1937.

ALEXANDRINO, José de Melo, **DIREITOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS: INTRODUÇÃO, PRINCÍPIOS E REGIME COMUM** *in* TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, Volume IV, *Coord.* OTERO, Paulo Otero e GONÇALVES, Pedro, Almedina, 2010.

ALMEIDA, Mário Aroso, **TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO – O NOVO REGIME DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2015.

AMARAL, Maria Lúcia, **RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DEVER DE INDEMNIZAR DO LEGISLADOR**, Coimbra Editora, 1998.

ANDRADE, José Carlos Vieira, **A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA - Lições**, 16.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira, **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976**, 5.ª Edição, Almedina, 2012.

ANDRADE, José Carlos Vieira, **PANORAMA GERAL DO DIREITO DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL** *in* La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Marcial Pons, 1999.

ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas, **OS DEVERES NO TRÁFEGO** *in* Revista de Direito da Responsabilidade, Ano 1, 2019.

ATAÍDE, Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas, **RESPONSABILIDADE CIVIL POR VIOLAÇÃO DE DEVERES NO TRÁFEGO**, Almedina, Lisboa, 2015.

BARBOSA, Mafalda Miranda, **SENTIDO E INTENCIONALIDADE DO REQUISITO CAUSAL: O ANTES E O DEPOIS DO CÓDIGO CIVIL DE 1966** *in* Responsabilidade Civil: cinquenta anos em Portugal, quinze anos no Brasil, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017.

BARRA, Tiago Viana, **A RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA DO ESTADO**, *in* Revista OA, Ano 2011, Ano 71, Vol. I, Jan – Mar 2011.

BATALHÃO, Carlos José, **A(S) RESPONSABILIDADE(S) DOS TRABALHADORES DAS AUTARQUIAS LOCAIS** in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 21, AEDREL, Janeiro/Março 2019.

CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, 10.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980.

CAETANO, Marcello, **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, 9.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980.

CADILHA, Carlos, **O NOVO REGIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**, disponível in https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS – Anotado**, Coimbra Editora, 2008.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS: BALANÇO E PERSPETIVAS FUTURAS** in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 3, AAFDL, Setembro/Dezembro 2018.

CALDEIRA, Marco, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS** in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, *Coord.* GOMES, Carla Amado Gomes, PEDRO, Ricardo e SERRÃO, Tiago, 2.ª Edição, AAFDL Editora, 2018.

CÂMARA, Miguel Bettencourt, **A AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO LEGISLATIVA E A NORMA DO N.º 5 DO ART. 15.º DA LEI 67/2007: Alguns efeitos substantivos e processuais**, Coimbra Editora, 2011.

CAMPOS, José António Segurado, **NO TEMPO DOS DECÊNVIROS: REFLEXÕES EM TORNO DA LEI DAS XII TÁBUAS E SUAS RELAÇÕES COM O DIREITO GREGO** in *NOMOS – DIREITO E SOCIEDADE NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Ediciones Clássicas Madrid, 2004.

CANOTILHO, Gomes, **O PROBLEMA DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ACTOS LÍCITOS**, Almedina, Coimbra, 1974.

CARRILHO, Fernanda, **A LEI DAS XII TÁBUAS**, Almedina, 2009.

CORDEIRO, António Menezes, **TRATADO DE DIREITO CIVIL VIII – Direito das Obrigações**, Almedina, 2017.

CORREIA, Maria Lúcia C. A. Amaral Pinto, **RESPONSABILIDADE DO ESTADO E DEVER DE INDEMNIZAR DO LEGISLADOR**, Coimbra Editora, 1998.

CORTEZ, Margarida, **RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGAIS E CONCURSO DE OMISSÃO CULPOSA DO LESADO**, *Studia iuridica*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000.

COSTA, Mário Júlio de Almeida, **DIREITO DAS OBRIGAÇÕES**, 12.^a Edição, Almedina, 2006.

COSTA, Patrícia Cordeiro, **CAUSALIDADE, DANO E PROVA: A incerteza na responsabilidade civil**, Almedina, 2016.

CRUZ, Sebastião, **LIÇÕES DE DIREITO ROMANO**, Vol. I, 4.^a Ed., Almedina, Coimbra, 1984.

DUARTE, Maria Luísa, **DIREITO DO CONTENCIOSO DA UNIÃO EUROPEIA**, AAFDL Editora, Lisboa, 2017.

DUARTE, Maria Luísa, **O REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA – BREVE RELATO DE UM (DES)ENCONTRO ANUNCIADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUIÇA** *in* O regime de responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, 2.^a Edição, AAFDL, Lisboa, 2018.

EGÍDIO, Mariana Melo, **PRESUNÇÃO DE CULPA DE AUTARQUIA LOCAL POR OMISSÃO DE DEVER DE VIGILÂNCIA: ANOTAÇÃO AO ACÓRDÃO DO STA, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2012 (PROC. 01008/11)** *in* DIREITO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DAS ENTIDADES PÚBLICAS - *Anotações de Jurisprudência*, *Coord.* GOMES, Carla Amado e SERRÃO, Tiago, ICJP, 2013.

EGÍDIO, Mariana Melo, **REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS** *in* O regime de responsabilidade civil extracontratual

do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, *Coord.* GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo e SERRÃO, Tiago, 2.ª Edição, AAFDL Editora, 2018.

FARIA, Jorge Ribeiro, **DIREITO DAS OBRIGAÇÕES – VOLUME I**, 2.ª Edição, Almedina, 2020.

FERNANDES, Ernesto e RÊGO, Aníbal, **HISTÓRIA DO DIREITO PORTUGUÊS**, Lisboa, 1941.

FERNANDES, José Pedro (Dir.), **DICIONÁRIO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Volume VII, Lisboa, 1996.

FONSECA, Guilherme e CAMARA, Miguel Bettencourt, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS PODERES PÚBLICOS**, 1.ª Edição, Coimbra Editora, 2013.

FONSECA, Isabel Celeste M., **A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS DOMÍNIOS DAS VIAS DE COMUNICAÇÃO E ESTACIONAMENTO PÚBLICO: LESS IS MORE** in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 25, AEDREL, Janeiro/Março 2020.

FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO I – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019.

FONSECA, Isabel Celeste M., **DIREITO ADMINISTRATIVO II – Roteiro Teórico-Prático**, NEDip, Braga, 2019.

FONSECA, Isabel Celeste M. e MEIRELES, Anabela, **MUNICÍPIOS E (MAIS E MAIS) RODOVIAS MUNICIPAIS, DEVERES ALARGADOS DE VIGILÂNCIA E INCUMPRIMENTO PRESUMIDO DESSES DEVERES: QUANTO MAIOR É A NAU MAIOR É A TORMENTA** in *Descentralização nos domínios da rodovia e responsabilidade civil presumida dos municípios*, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 28, 2020.

FRADA, Manuel Carneiro, **DIREITO CIVIL – RESPONSABILIDADE CIVIL: O método do caso**, Almedina, 2010.

FREITAS DE AMARAL, Diogo, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, 2018.

FREITAS, Tiago Fidalgo e BRÁS, Afonso, **ARTIGO 15.º - RESPONSABILIDADE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA** in O regime de responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, 2.ª Edição, AAFDL, Lisboa, 2018.

FROMONT, Michel, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002.

GARCIA, Alberto Álvaro, **A PRIVATIZAÇÃO DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA LOCAL E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL** in **DIREITO ADMINISTRATIVO DAS AUTARQUIAS LOCAIS – ESTUDOS**, Coimbra Editora, 2010.

GARCIA, Maria Glória, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS**, Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, Lisboa, 1997.

GARCIA, Maria da Glória, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DAS REGIÕES AUTÓNOMAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**, Revista do CEJ, n.º 13, 2010.

GARCIA, Maria Glória, **TRAITÉ DE LA JURISDICTION ADMINISTRATIVE ET DES RECOURS CONTENTIEUX**, Vol. II, 1989.

GOMES, Carla Amado, **NOTA BREVE SOBRE A TENDÊNCIA DE OBJECTIVIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DAS ENTIDADES PÚBLICAS NO REGIME APROVADO PELA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**, CJP, CIDP, Lisboa, 2013.

GOMES, Carla Amado, **O LIVRO DAS ILUSÕES - A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO, APESAR DA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**, Lisboa, 2009.

GOMES, Carla Amado, **RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANOS DECORRENTES DE AÇÕES E OMISSÕES DE ATIVIDADES INSPETIVAS EXTERNAS: UMA TENTATIVA DE ENQUADRAMENTO** in Revista de Direito Administrativo, AAFDL Editora, setembro-dezembro 2018.

GOMES CANOTILHO, J.J., **DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO**, 7.ª Ed., Almedina, 2003.

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 1.º A 107.º**, Volume I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA – ARTIGOS 108.º A 296.º**, Volume II, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

HENRIQUES, Miguel Gorjão, **DIREITO DA UNIÃO – HISTÓRIA, DIREITO, CIDADANIA, MERCADO INTERNO E CONCORRÊNCIA**, 8.ª Edição, Almedina, 2017.

KELSEN, Hans, **TEORIA PURA DO DIREITO**, 6.ª Edição, Coleção STVDIVM, Arménio Amado Editora, Sucessor – Coimbra, 1984.

MAQUIAVEL, Nicolau, **O PRÍNCIPE**, Bertrand, 2015.

MARTINS, João Marques, **PRESUNÇÕES JUDICIAIS NA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL**, Principia, 2017, Lisboa.

MARTINS, João Marques, **PROVA POR PRESUNÇÕES JUDICIAIS NA RESPONSABILIDADE CIVIL AQUILIANA**, Principia, 2017.

MEDEIROS, Rui, **ENSAIO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACTOS LEGISLATIVOS**, Livraria Almedina, Coimbra, 1992.

MESQUITA, Maria Rangel, **A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO INFRACONSTITUCIONAL** *in* Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, *Coord.* Fausto de Quadros, 2.ª Edição, Coimbra, 2004.

MESQUITA, Maria José Rangel, **A RESPONSABILIDADE PELO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL: ÂMBITO E PRESSUPOSTOS** *in* intervenção proferida no Curso sobre «*O Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*», organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

MIRANDA, Jorge, **A CONSTITUIÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO** *in* Revista Brasileira de Direito Constitucional, N. 1, jan./jun. – 2003.

MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL**, Tomo I – Preliminares, o Estado e os sistemas constitucionais, 8.ª Edição, Coimbra Editora, 2009.

MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL: Direitos Fundamentais**, Tomo IV, 5.ª Ed., Coimbra Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge, **MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL – Atividade Constitucional do Estado**, Tomo V, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2010.

MONCADA, Luís Cabral, **LIÇÕES DE DIREITO CIVIL**, 4.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1995.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, **AS AUTARQUIAS LOCAIS in ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: NOVOS ACTORES, NOVOS MODELOS**, *Coord.* Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão, Vol. I, AAFDL Editora, 2018.

NEFF, Luís e SANTOS, Joaquim Rodrigues dos, **SEGURANÇA RODOVIÁRIA NAS ESTRADAS DA RESPONSABILIDADE MUNICIPAL: RADIOGRAFIA GERAL DE UMA PROBLEMÁTICA (AINDA) INQUIETANTE** *in* GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território, Porto, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Nr. ° 9, 2016.

OLIVEIRA, António Cândido, **DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013.

OLIVEIRA, Heloísa, **JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA E REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS: INFLUÊNCIA, OMISSÃO E DESCONFORMIDADE**, Trabalho oferecido aos Estudos em Homenagem ao Senhor Professor Doutor Sérvulo Correia, publicado no Centro de Investigação de Direito Público, consultado através do endereço: <https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/media/645-963.pdf>.

OTERO, Paulo, **DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS**, Volume II, Almedina, Coimbra, 2010.

OSSENBÜHL, Fritz, **A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO: Trabalhos preparatórios da reforma**, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2002.

PEREIRA, Rui Soares, **O NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE DELITUAL: Fundamento e limites do juízo de condicionalidade**, Almedina, 2017.

PRATA, Ana, **CÓDIGO CIVIL ANOTADO – Volume I (artigos 1.º a 1250.º)**, 2.ª Edição, Almedina, 2019.

QUADROS, Fausto, **QUATRO DÉCADAS DE JURISPRUDÊNCIA SOBRE A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DOS ANOS 50 AOS ANOS 80**, in **RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004.

QUADROS, FAUSTO, **RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004.

RAIMUNDO, Miguel Assis, **CONCURSO DE IMPUTAÇÕES POR ACTOS DE DIFERENTES FUNÇÕES DO ESTADO** in Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, *Coord.* GOMES, Carla Amado e RAIMUNDO, Miguel Assis, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 5 de dezembro de 2012.

REBELO DE SOUSA, Marcelo e MATOS, André Salgado, **DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL**, Tomo III, 2.ª Edição, Dom Quixote, Lisboa 2016.

RIBEIRO, Maria Eugénia Martins, **ARTIGO 267.º** in **TRATADO DE LISBOA – Anotado e Comentado**, *Coord.* PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo, Almedina, 2012.

RIBEIRO, Marta Chantal, **DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA VIOLAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO**, Livraria Almedina, Coimbra, 1996.

RIVERO, Jean, **DIREITO ADMINISTRATIVO**, Livraria Almedina, Coimbra, 1981.

SÁ E MELLO, Alberto de Sá, **CRITÉRIOS DE APRECIÇÃO DA CULPA NA RESPONSABILIDADE CIVIL (Breve anotação ao regime do Código)**, Livros & Temas, Volume II, Ano 49, setembro, 1989.

SERRÃO, Tiago, **O DIREITO DE REGRESSO NA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**, 1.ª Edição, Coimbra, 2015.

SILVA, José Luís Moreira, **DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ACTOS ILÍCITOS** in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, 2.ª Edição, *Coord.* Fausto de Quadros, Almedina, Coimbra, 2004.

SOUSA E BRITO, José, **ESTUDOS PARA A DOGMÁTICA DO CRIME OMISSIVO**, Lisboa, 1965.

STAUNDINGER, Julius von, **KOMMENTAR ZUM BÜRGERLICHEN GESETZBUCH MIT EINFÜHRUNGSGESETZ UND NEBENGESETZEN BUCH 2 – RECHT DER**

SCHULDVERHÄLTNISSE - § 839, 839^a (UNERLAUBTE HANDLUNGEN 4 – AMTSHAFTUNGSRECHT), Sellier de Gruyter, 2013.

TORRES, António Maria M. Pinheiro, **NOÇÕES FUNDAMENTAIS DE DIREITO DAS OBRIGAÇÕES**, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2010.

VARELA, João de Matos Antunes, **DAS OBRIGAÇÕES EM GERAL**, Vol. I, 10.ª Edição, Almedina, 2000.

VAZ, Manuel Afonso e BOTELHO, Catarina Santos, **COMENTÁRIO ÀS DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS DA LEI N.º 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO** *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, Coord. Rui Medeiros, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013.

VAZ, Manuel Afonso, **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional**, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 1995.

VAZ SERRA, Adriano, **RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL** *in* BMJ, n.º 85, Lisboa: MJ, 1959.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, **OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976**, 3.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2004.

VOUGA, Rui Torres, **A RESPONSABILIDADE CIVIL MÉDICA (DECORRENTE DE ACTOS MÉDICOS PRATICADOS EM HOSPITAIS PÚBLICOS)** *in* Jurisdição Administrativa e Fiscal, Centro de Estudos Judiciários, 2018.

SÍTIOS DA INTERNET

http://www.pgdlisboa.pt/textos/files/tex_0040.pdf

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis

<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/3597.pdf>

<https://dre.tretas.org/dre/85935/decreto-lei-48051-de-21-de-novembro>

<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/2194.pdf>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1842/2738/A00001-00002.pdf>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007634922>

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-30-juillet-1873-pelletier>

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-10-fevrier-1905-tomaso-grecco>

https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.pdf

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl181s0553.pdf%27%5D_1602239436240

<https://dre.pt/home/-/dre/1939487/details/maximized>

<https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/media/365-228.pdf>

<https://www.icjp.pt/content/5-minutos-de-direito-em-estado-de-emergencia>

<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/042/1975-09-03>

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5360009c0183480a802584f5003d5672?OpenDocument>

<https://portal.oa.pt/upl/%7Ba2b9529f-1b59-4cec-94ff-b02dab234224%7D.pdf>

<https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/media/645-963.pdf>

<https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/media/366-291.pdf>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0005>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0392&from=EN>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/bdbcdc9ccd1eedb802573a0003f3242?OpenDocument>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2008.064.01.0006.02.POR

https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0224&from=GA>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0046>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61997CC0424&from=PT>

<http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/GuiaReenvioPrejudicial/guia.pratico.reenvio.prejudicial.pdf>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=48192&doclang=PT&mode=&part=1>

<https://www.oa.pt/upl/%7B0ee80dca-66b1-4784-b287-e5b44e536ebe%7D.pdf>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0173&from=IT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PT>

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf

https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/EstatutoDeputados_Simples.pdf

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf?utm_source=Facebook&utm_medium=MidiasSociaisSenado

<https://portal.oa.pt/publicacoes/revista/ano-2006/ano-66-vol-ii-set-2006/doutrina/pedro-cabral-e-dr%C2%AA-mariana-de-cima-chaves-a-responsabilidade-do-estado-por-actos-jurisdicionais-em-direito-comunitario/>

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/5DCA8DE5F69132128025765D0056000E>

<https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/7a6dfcaab23bd95080257a9c0053c5d2?OpenDocument>

<https://www.oa.pt/upl/%7B915b1a77-e7cb-48fa-9b7c-3399815c19dd%7D.pdf>

http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf

<http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Codigo-de-Processo-Civil-Portugues-de-1939.pdf>

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/339952bde7102acd802584230035d147?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/680e9e23adcf72ba80257df6005801d3?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/B8E55B07DCAC24B080257D7A005477C6>

<https://www.icjp.pt/sites/deblame/files/media/608-898.pdf>

<https://dre.pt/application/conteudo/158453>

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cac51bcde23196f3802568fc0037c049?OpenDocument&Highlight=0,martinho,mergulh%C3%A3o>

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b4cb4ab73e8c6785802568fc0037201c?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,AUTARQUIA,LOCAL,RESPONSABILIDADE,CIVIL,CULPA#_Section1

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fb3909f1b9fcb73c802568fc003985f7?OpenDocument&Highlight=0,presun%C3%A7%C3%A3o,de,culpa,autarquia,local>

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b8b653a7527448cd80257e3f005ddea9?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/b4850918a9c87a60802568fc00393dfd?OpenDocument>

https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/4022794/details/maximized?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=valor%2Fen%2Fen&print_preview=print-preview&perPage=100

<https://dre.pt/application/conteudo/3986892>

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5bd1ae567dad34a8802579bf004ea100?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,01008%2F11>

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/c37c0a84e2a968a180258163005c6195?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/275084489CF985D380257FC70031229F>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/3993069/details/maximized>

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/91776b5b323d7a7980256f4100414ed5?OpenDocument>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/4060548/details/maximized>

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/1C5A67E3F22029708025820B00308958>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/116184294/details/normal?emissor=Tribunal+Central+Administrativo+Sul&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

<https://www.publico.pt/2018/11/27/politica/noticia/responsaveis-acidente-borba-pedreira-ministerio-autarquia-perita-1852554>

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/8a3d5785c3d770838025829c003678ea?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/0faa4073c041e2548025849d0057f720?OpenDocument>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/116182411/details/maximized?perPage=100&sort=whenSearchable&sortOrder=DESC&q=valor%2Fen%2Fen>

<https://revistadireitoresponsabilidade.pt/2019/os-deveres-no-trafego-rui-ataide/>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/7f38e9e2596ee5b78025744100399c7e?OpenDocument>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/90054475/details/maximized>

https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/Livro_RC_-_ebook.pdf

https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/38112/1/Seguranca_Rodoviaria_nas_Estradas_da_Responsabilidade_Municipal.pdf