U.PORTO

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

O enquadramento do direito de regresso na Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

Ana Beatriz de Sousa Ribeiro

M

2026

Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Direito sob a orientação da Professora Doutora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho

Agradecimentos

Em primeiro lugar, à minha orientadora, *Prof.ª Dra. Juliana Ferraz Coutinho*, agradeço o acompanhamento constante, a paciência e a sabedoria transmitida. Se pudesse voltar atrás, não hesitaria: seria sempre a minha primeira escolha para me orientar na dissertação. Desde a licenciatura, considero-a uma inspiração e uma figura de referência no meu percurso académico.

Um agradecimento infinito aos meus *pais*, *Miguel* e *Odete*. Se hoje alcanço esta etapa, é porque tive de vocês o carinho e a inspiração necessários. Devo-vos tudo e este trabalho é o reflexo do vosso apoio incondicional. Esta dissertação é tanto vossa como minha, pois nada disto teria sido possível sem vocês. *Alexandre* e *Belinha,* a vossa generosidade, os vossos conselhos foram pilares essenciais para o sucesso deste percurso. Aos meus *tios* e *primos*, pelo incentivo permanente e por constituírem a base fundamental para a concretização desta etapa. Em especial à minha *avó Lúcia*, que a vida nos conceda a alegria de celebrar este e muitos outros momentos juntos, por muitos mais anos.

Ao meu *António*, pelo companheirismo constante, pela paciência infinita e por trazer serenidade e equilíbrio aos momentos mais exigentes deste percurso. Obrigada por seres o meu cúmplice, por saberes ouvir e por tornares este caminho, tantas vezes solitário, numa jornada muito mais leve.

Às minhas amigas de sempre, *Mafalda*, *Rita* e *Maria Beatriz* pela presença constante ao longo dos anos e por garantirem que, mesmo nos períodos de maior exigência académica, a amizade e o apoio nunca faltaram. Aos meus rapazes, *Afonso, André, João e Daniel*, pelo apoio constante, pela boa disposição e por tornarem toda esta caminhada muito mais leve.

Às meninas da Academia, *Madrinha, Castro, Alexandra, Martina, Catarina, Ana Margarida, Bruna, Mariana* e *Rita Rios* por terem sido o melhor suporte que poderia desejar ao longo destes anos, transformando os desafios académicos em momentos de verdadeira cumplicidade e amizade.

Aos meus atletas, *Ana*, *Vítor*, *Patrícia* e *Prof. Nuno*, a vossa energia e dedicação permitiram-me encontrar o espaço ideal para desanuviar e recarregar forças.

Resumo

No âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado, o direito de regresso assume particular relevância, permitindo à entidade pública, que tenha satisfeito a indemnização ao lesado, exigir o reembolso aos seus agentes. Por razões sociais, institucionais, históricas e financeiras, resulta que a sua efetividade é alvo de determinados entraves, desde logo: a difícil averiguação do grau de culpa do agente na condução das suas tarefas, os obstáculos na identificação individualizada do autor do dano, a tensão subjacente à necessidade de celeridade da reposição da esfera jurídica do lesado, e, o subsequente ressarcimento do erário público. À luz do exposto, a presente dissertação tem como propósito realizar uma análise do instituto desde a sua génese até ao presente, mostrando-se particularmente relevante compreender a operacionalização deste mecanismo, assim como as consequências que resultam da sua não execução.

Palavras-chave: direito de regresso; responsabilidade civil extracontratual do Estado; RRCEE; solidariedade; obrigatoriedade do exercício do direito de regresso;

Abstract

Within the framework of the State's non-contractual civil liability, the right of recourse assumes particular importance, enabling the public entity that has compensated the injured party to seek reimbursement from its agents. However, due to social, institutional, historical, and financial factors, the effective enforcement of this right is hindered by several obstacles, namely the difficulty in determining the degree of fault attributable to the agent in the performance of their duties, the challenges associated with identifying the individual responsible for the damage, the tension between the need to ensure the prompt restoration of the injured party's legal position and the subsequent reimbursement of public funds. In light of the foregoing, this dissertation aims to analyse the institution of the right of recourse from its origins to the present day. Particular emphasis is placed on understanding the practical operation of this mechanism, as well as the legal and financial consequences arising from its non-enforcement.

Keywords: right of recourse; State non-contractual civil liability; RRCEE; joint and several liability; obligation to exercise the right of recourse.

Índice

Resumo 1

Abreviaturas e Siglas 4

Introdução 5

I. Enquadramento jurídico-constitucional da responsabilidade civil extracontratual do Estado 6

1.1. Conceito e classificação da responsabilidade civil do Estado – em particular, o domínio da responsabilidade extracontratual 6

1.2. Evolução histórica e consagração constitucional – o percurso até à Constituição de 1976 7

1.2.1. Responsabilização dos entes públicos no contexto do artigo 22.º da CRP: desafios e limites 9

1.2.2. Responsabilidade do Estado e titulares de órgãos: perspetiva do artigo 271.º da CRP 10

II. Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: responsabilidade por facto ilícito, pelo risco e por facto lícito à luz da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro 12

2.1. Âmbito objetivo: a responsabilidade civil na esfera das três funções do Estado 19

2.1.1. A dicotomia entre atos de gestão pública e atos de gestão privada 25

2.1.2. Reflexões sobre a extensão do âmbito de aplicação do RRCEE 26

2.2. Âmbito subjetivo: o sujeito responsável 27

2.2.1. Titular de órgão, funcionário e agente público 28

2.2.2. Pessoas coletivas de direito privado 29

2.3. Âmbito jurisdicional 31

III. O direito de regresso: referencial jurídico, âmbito objetivo e âmbito subjetivo 33

3.1. Referencial jurídico: trajetória histórica e situação atual 33

3.2. Âmbito subjetivo 38

3.2.1. Positivo 38

3.2.2. Negativo 39
3.3. Âmbito objetivo 42
3.3.1. Positivo 42
3.3.2. Negativo 43
IV. O direito de regresso: enquadramento, conteúdo e momento processual do seu exercício 46
4.1. Direito de regresso: conteúdo jusprivatístico vs. conteúdo juspublicista 46
4.2. A qualificação jurídica do direito de regresso 48
4.3. O momento processual adequado para o exercício do direito de regresso e os princípios processuais associados 52
V. Desafios atuais do direito de regresso 53
5.1. Complexidade processual: exercício vinculativo ou discricionário? 53
5.2. A importância de conhecimento dos meios de efetivação para a justiça 56
5.3. O regime especial do direito de regresso das entidades reguladoras: uma solução justificada? 58
5.4. Os critérios do exercício do direito de regresso na jurisprudência administrativa (no quadro posterior ao RRCEE) 60
Conclusão 63
Referências Bibliográficas 64
Jurisprudência Consultada 67

Abreviaturas e Siglas

AP – Administração Pública

CC – Código Civil

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

MP – Ministério Público

N.º – Número

Proc. – Processo

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

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

TC – Tribunal Constitucional

TdC – Tribunal de Contas

TCA – Tribunal Central Administrativo

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

UC – Unidade de conta

Introdução

A responsabilidade civil extracontratual do Estado constitui um dos pilares do Estado de direito democrático, assegurando a reparação dos danos causados aos particulares em consequência da atuação dos poderes públicos. Neste contexto, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, veio estabelecer um regime para a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, disciplinando igualmente o direito de regresso (artigo 6.º) sobre os titulares de órgãos, funcionários e agentes nos casos legalmente previstos.

O direito de regresso assume especial relevância por permitir que a entidade pública, após indemnizar o lesado, exija ao agente responsável o reembolso das quantias pagas quando o dano resulte de atuação dolosa ou gravemente culposa. Apesar da sua importância para a responsabilização individual dos agentes públicos e para a proteção do erário público, este instituto continua a suscitar diversas questões práticas, tanto na doutrina como na jurisprudência.

A presente dissertação tem como objetivo analisar o regime jurídico do direito de regresso no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado, examinando o seu fundamento, pressupostos, âmbito de aplicação, natureza jurídica e mecanismos de efetivação, bem como os principais desafios colocados pela sua aplicação prática. Para esse efeito, procede-se à análise da CRP, da Lei n.º 67/2007, da doutrina e da jurisprudência mais relevantes.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos. Após o enquadramento constitucional da responsabilidade civil do Estado, analisa-se o regime previsto no RRCEE, seguindo-se o estudo do direito de regresso, da sua natureza jurídica e do respetivo exercício. Por fim, são abordadas algumas das principais questões controvertidas que continuam a marcar a aplicação deste instituto, procurando contribuir para uma melhor compreensão do seu papel no sistema português de responsabilidade civil do Estado.

I. Enquadramento jurídico-constitucional da responsabilidade civil extracontratual do Estado

1.1. Conceito e classificação da responsabilidade civil do Estado – em particular, o domínio da responsabilidade extracontratual

Num primeiro momento, cumpre clarificar que a responsabilidade civil não se associa única e exclusivamente a um ramo do direito, mas nasce como um mecanismo de reação, caracterizando-se como uma "*obrigação de responder pelos danos causados a outrem, isto é, na obrigação de indemnizar"*[1]. É uma manifestação do Direito que se consubstancia na tutela de danos causados por parte de um (ou vários) agente(s). A responsabilidade administrativa, pela sua natureza, reveste contornos diferentes relativamente à originária do direito privado. Os danos derivados da atividade administrativa, levada a cabo pela Administração, titulares de órgãos, agentes ou funcionários, originam a obrigação de indemnizar. Neste plano, nasce a ideia da responsabilidade civil que não se equipara às demais responsabilidades que nos são conhecidas, nomeadamente a disciplinar, a política e a criminal[2].

Antes de qualquer outra consideração, quanto à natureza da posição jurídica subjetiva violada, coexistem dois tipos de responsabilidade: a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade civil extracontratual. Quanto ao primeiro tipo de responsabilidade, cingimo-nos à violação do cumprimento de obrigações emergentes que decorrem da celebração de uma obrigação (ex: violação de direitos de crédito). No que concerne à responsabilidade civil contratual decorrente de atos de gestão pública, o quadro normativo aplicável convoca as regras do CC, por força da aplicação subsidiária prevista no artigo 280.º, n.º 4 do CCP. Por seu turno, nas situações que convocam a responsabilidade civil extracontratual estamos face a uma lesão que tem na sua génese a ofensa a direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos[3].

[1] Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo,* vol. II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016, p. 545.
[2] Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa, Direito Administrativo Geral,* Tomo III, D. Quixote, Lisboa, 1.ª Edição (Reimpressão), 2010, p. 11.
[3] Marcelo REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* pp. 16 e 17.

1.2. Evolução histórica e consagração constitucional – o percurso até à Constituição de 1976

Numa primeira fase, não era concebível a ideia de responsabilizar o Estado por atos que causassem danos aos particulares – *the king can do no wrong*. Desde a onda absolutista até à consagração do Estado de Direito moderno, houve forte resistência ao pensamento de que o Estado era responsável por atos que fossem considerados ilícitos ou ilegais, apontando para a supremacia evidente da Administração em relação aos privados – impunidade essa que se justificava pela ideia da origem divina do poder do monarca. Aos poucos, este paradigma sofre uma pequena alteração no final do regime absolutista, ponderando-se responsabilizar a administração no âmbito das suas relações patrimoniais[4]. No domínio constitucional, as Constituições do século XIX não faziam referência expressa e direta à responsabilidade (solidária ou exclusiva) do Estado.

Apenas em casos muito restritos é que havia a hipótese de responsabilizar certos agentes por questões relacionadas ao exercício das suas funções[5]. É o caso da Constituição de 1822[6] (cfr. o artigo 14.º) que responsabilizava os empregados públicos pela eventualidade de "*erros de ofícios*" e "*abusos do poder*". Os diplomas posteriores mantinham este tipo de responsabilidade, nomeadamente é o que concretiza a Carta Constitucional de 1826[7], nos termos do artigo 145.º, § 27.º ("*Os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões, que praticarem no exercício das suas Funções, e por não fazerem efectivamente responsáveis aos seus subalternos.*"). Similarmente, a redação do artigo 26.º da Constituição de 1838[8] manteve essa linha de raciocínio ("*Os empregados públicos são responsáveis por todo a abuso e omissão pessoal no exercício das suas funções, ou por não fazer efectiva a responsabilidade de seus subalternos. Haverá contra elas acção popular por suborno, peita, peculato ou concussão.*").

A chegada do século XX introduz algumas inovações, apesar de persistir uma notável

[4] Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* p. 12.
[5] Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*..., p. 558.
[6] Disponível em: https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp-1822.pdf
[7] Disponível em: https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/cartaconstitucional.pdf
[8] Disponível em: https://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1058.pdf

precariedade. A Constituição de 1911 pouco (ou nada) fez referência a esta definição, contudo, a Constituição de 1933[9] marca alguns avanços quanto à possibilidade de indemnizar o lesado enquanto garantia individual dos seus direitos, tal como dispõe o artigo 8.º, §17 ("*O direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei, podendo esta, quanto a lesões de ordem moral, prescrever que a reparação seja pecuniária;*").

No plano infraconstitucional, importa o Código Civil de Seabra (1867), à luz de dois preceitos normativos que consagravam a responsabilidade dos "*empregados públicos*" (*vd.* artigos 2399.º e 2400.º). Os agentes em questão apenas eram responsabilizados quando extravasassem as funções que lhes eram incumbidas ou quando não cumprissem os deveres que lhes eram impostos por lei – funcionava uma responsabilidade exclusiva e pessoal do funcionário[10]. Com a reforma do Código Civil em 1930, a inclusão da redação que permitia a responsabilidade solidária do Estado e dos seus agentes, veio alterar o paradigma que até então nunca comprometia a administração. Assim sendo, o artigo 2399.º do Código de Seabra foi objeto de uma nova redação[11] ("*Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas por lei, exceto se excederem ou não cumprirem, dalgum modo, as disposições da mesma lei, sendo neste caso solidariamente com eles responsáveis as entidades de que forem serventuários.*").

No campo do direito administrativo, o Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940 alterou o disposto no antigo Código Administrativo (1936), no que diz à respeito à responsabilidade da autarquias (*vd.* artigos 366.º e 367.º). Estes dois dispositivos legais consagram uma responsabilidade exclusiva, dando lugar à responsabilidade pessoal dos funcionários quando os atos fossem "*feridos de incompetência, excesso de poder ou preterição de formalidades essenciais*"[12]. A visão tradicional começa a alterar-se e o Estado surge solidariamente responsável pelas atuações dos seus entes públicos. Quanto aos atos de gestão pública, destaca-se o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967[13], com vigência por

[9] Disponível em: https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf
[10] Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*..., p. 558.
[11] Por força do Decreto n.º 19 126, de 16 de dezembro de 1930.
[12] Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*..., p. 560.
[13] O Decreto-Lei n.º 48 051 insere disposições destinadas a regular, em tudo que não esteja previsto em leis especiais, a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos atos de gestão pública - Dá nova redação aos artigos 366.º e 367.º e à alínea b) do § 1.º do artigo 815.º do Código Administrativo.

mais de quatro décadas, que visou instituir um sistema global de atividades de gestão pública.

1.2.1. Responsabilização dos entes públicos no contexto do artigo 22.º da CRP: desafios e limites

No âmbito da presente investigação, o artigo 22.º da CRP assume centralidade dogmática, configurando o preceito constitucional de referência. O artigo concebe o princípio geral da responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas, sendo que o dispositivo legal em questão serve como "*instrumento fundamental de proteção dos particulares num Estado de Direito"*[14]. O sentido que subjaz a esta norma é o da proteção e reparação da esfera jurídica dos lesados – em conformidade com o esforço aguerrido do direito da união europeia em alargar a responsabilidade do Estado em determinadas matérias que anteriormente o tornavam impune[15]. O seu objeto de proteção é, por conseguinte, os direitos, liberdades e garantias lesados por ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes do Estado e demais entidades públicas[16].

No que respeita à natureza deste preceito, sobressai a sua vertente subjetiva, em prejuízo da sua qualificação como simples garantia institucional, ainda que o entendimento jurisprudencial não tenha sido sempre uniforme quanto a esta aceção. O Tribunal Constitucional no acórdão n.º 236/04, Proc. nº. 92/03[17], afirmou que o artigo 22.º da Constituição deve ser entendido como uma norma de garantia institucional, dirigida ao legislador, impondo-lhe limites na forma como regula a responsabilidade civil do Estado. A posição defendida pela doutrina não se harmoniza com a interpretação anteriormente apresentada. A circunstância de a norma não densificar os pressupostos constitutivos do direito à indemnização, nem estabelecer os critérios de decisão para a condenação do Estado, não é motivo suficiente para negar a dimensão subjetiva da mesma[18] – idêntica solução teria de ser adotada quanto a outros direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. Não se pretende afirmar uma aplicação indiscriminada deste regime de responsabilidade, nem promover uma expansão generalizada

[14] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 345.
[15] O Tribunal de Justiça ao proferir o acórdão *Gerhard Köbler/República da Áustria* (Processo C-224/01) viabilizou a pretensão de que o Estado tem de ser efetivamente responsabilizado quando, fruto da sua atividade, cause danos a terceiros – no caso específico, referente à função jurisdicional (erro judiciário).
[16] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA., *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 425.
[17] Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040236.html
[18] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*..., pp. 348 e 349.

das pretensões indemnizatórias, mas antes reconhecer a função de proteção e reparação que lhe é subjacente. Neste sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA entendem que até podemos falar de uma garantia institucional, mas nunca excluindo a sua dimensão subjetiva – "*a sua caracterização como princípio-garantia ou como garantia institucional também deixa imperturbada a sua dimensão subjetiva com o sentido subjetivo acabado de referir"*[19].

1.2.2. Responsabilidade do Estado e titulares de órgãos: perspetiva do artigo 271.º da CRP

O reconhecimento conferido pelo artigo 271.º da CRP é também alvo de uma análise aprofundada, articulando-se com o artigo 22.º da Constituição, o qual estabelece que o Estado e as entidades públicas respondem conjuntamente com os titulares de órgãos, funcionários e agentes pelos danos causados no exercício de funções públicas. Este regime procura, simultaneamente, assegurar a efetiva reparação dos prejuízos sofridos pelos particulares e promover a responsabilização pessoal dos agentes administrativos.

Como já previamente analisado, a Constituição concebe a responsabilidade solidária entre a Administração e os seus agentes. Ainda assim, admite-se que o legislador possa, em nome da eficiência do funcionamento dos serviços públicos, limitar a responsabilidade pessoal dos funcionários e agentes quando em causa estejam atuações marcadas apenas por culpa leve. Tal possibilidade, contudo, não significa que os agentes públicos sejam meramente responsáveis de forma subsidiária ou apenas após a responsabilização do Estado. Ademais, contempla princípios basilares, merecendo particular atenção neste estudo, o direito de regresso do Estado contra os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes (n. º4).

A imputação da responsabilidade exige dois requisitos fundamentais: (i) ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções; (2) e, por força, desse mesmo exercício. A responsabilidade verifica-se quando dessa atuação resulte a lesão de direitos ou interesses juridicamente protegidos dos particulares (n.º 1), correspondendo este elemento à ilicitude do facto. Apesar de o artigo não referir expressamente a culpa nem a existência de danos, ambos são considerados pressupostos da responsabilidade civil: a existência de prejuízo é inerente à obrigação de indemnizar e a culpa resulta do princípio geral segundo o qual a responsabilização jurídica depende da censura da conduta do agente.

[19] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*..., pp. 428 e 429.

O disposto nos n.ºs 2 e 3 traduzem o esforço do legislador constitucional em introduzir um "*sistema de obediência hierárquica num quadro de base legalista*[20]". Há uma maior consciencialização quanto à responsabilização do subalterno no exercício das suas funções, resultando a ideia de que não existe uma obediência cega às ordens do superior hierárquico. Contudo, este entendimento nem sempre se apresentou nestes termos. Em momento anterior, apenas em casos muito pontuais é que o funcionário era responsabilizado, não havendo margem para agir de forma diferente – este fundamento assentava na falta de conhecimentos jurídicos por parte subordinado[21]. Nos termos do n.º 2, não há responsabilização do agente quando ele atue no cumprimento de ordens e em matéria de serviço, contudo, terá de ter reclamado previamente contra tal instrução com base numa possível ilegalidade que lhe subjaz. O n. º3 cessa a possibilidade de irresponsabilização do subalterno quando em causa esteja a prática de um crime. A legalidade prevalece sobre a hierarquia e basta a ilicitude objetiva da conduta. Este n.º carece de ser articulado com o artigo 37.º do Código Penal, na medida em que o agente não pode ser responsabilizado se não sabia que a sua conduta consubstanciava a prática de um crime e que tal seria evidente[22].

Alvo de particular atenção é o estabelecido no n.º 4 que consagra o *dever de regresso* contra os titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas. Embora o legislador disponha de alguma liberdade para definir concretamente o funcionamento do mecanismo de regresso, essa margem encontra limites. Não se mostra compatível com os princípios estruturantes da responsabilidade administrativa a criação de soluções que afastem a possibilidade de exigir o reembolso ao agente quando este tenha atuado com intenção ou com negligência particularmente grave, nem regimes que façam depender essa decisão exclusivamente da vontade hierárquica superior[23].

[20] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*..., p. 578.
[21] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*..., p. 578
[22] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*..., p. 581.
[23] Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*..., p. 582.

II. Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: responsabilidade por facto ilícito, pelo risco e por facto lícito à luz da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro

O Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que disciplina os danos decorrentes das três proeminentes funções do Estado (administrativa, jurisdicional e político-legislativa), visa materializar o disposto nos preceitos constitucionais – artigos 22.º e 271.º da CRP. A inovação reside na incorporação de mecanismos que disciplinam a responsabilidade civil extracontratual decorrente de danos produzidos no exercício da função jurisdicional (capítulo III – artigos 12.º a 14.º) e função político-legislativa (capítulo IV – artigo 15.º). O diploma compreende alterações significativas a diplomas legislativos que regulavam esta matéria, substituindo o, parcelar e lacunoso, Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1969 e revogando os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, cujo conteúdo envolvia disposições específicas acerca da responsabilidade funcional das autarquias e a responsabilidade pessoal dos respetivos titulares de órgãos e agentes[24]. O RRCEE estatui a responsabilidade civil extracontratual por atos de gestão pública, e, consequentemente, quanto ao título de imputação do prejuízo[25], regula a responsabilidade civil por facto ilícito/delitual (artigos 7.º a 10.º), pelo risco (artigo 11.º) ou por facto lícito (artigo 16.º). Nesta fase, detemo-nos na análise individualizada de cada tipo.

A responsabilidade civil por factos ilícitos encontra amparo nos artigos 7.º, n. º1 e 8.º, n. º1 e 2 do RRCEE[26]. Em particular, pressupõe-se o preenchimento de cinco pressupostos (facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade), cuja densidade normativa dos seus aspetos verifica-se nos preceitos posteriores. Tomando como ponto de partida a análise da ilicitude, o artigo 9.º, n. º1 não sugere nenhuma distinção quanto ao tipo de ilicitude que se tem de verificar – à partida, pode verificar-se tanto uma ilicitude meramente formal, como uma ilicitude material.

[24] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 27.
[25] Neste âmbito, destaca-se que a responsabilidade civil por factos ilícitos (artigos 7.º a 10.º) e a responsabilidade civil pelo risco (artigo 11.º), reguladas no Capítulo II, cingem-se à função administrativa.
[26] Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* p. 19.

Há uma corrente doutrinária que defende uma conceção mais ampla quanto ao conceito de ilicitude, independentemente da natureza que a mesma reveste. ALEXANDRA LEITÃO sustenta que, ainda que uma mera ilicitude não produza qualquer dano, a mesma não pode deixar de ser reconhecida como tal, até porque isso poderia propiciar a confusão entre dois pressupostos autónomos, a saber, a ilicitude e o dano[27]. Paralelamente, a função reparadora prevista no artigo 22.º da CRP pode não produzir efeitos quando se entenda não abranger determinadas irregularidades, designadamente nos casos em que esteja em causa um vício meramente formal, enquanto forma de preenchimento do requisito da ilicitude nos casos de responsabilidade civil extracontratual[28]. Quanto à compreensão ampla da ilicitude, convém referir o ponto de vista de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA – *"Em nossa opinião, este preceito adota, por influência francesa, um entendimento amplo de ilicitude, no sentido francês de faute, que também compreende a culpa[29]".* Para o autor, a ilicitude pode manifestar-se numa destas três modalidades: através de ilegalidade, pela inobservância de deveres objetivos de cuidado e ainda mediante funcionamento anormal do serviço (esta última de particular relevo, cuja previsão consta dos artigos 7.º, n.º 3 e 4).

Contudo, em sentido contrário, maioria da jurisprudência e da doutrina defendem que no âmbito da presente análise, a ilicitude configura-se como um conceito de natureza complexa, integrando cumulativamente a ilicitude pela conduta e a ilicitude pelo resultado. Tal é o entendimento sufragado no acórdão de 31/05/2005 do STA. Proc. n.º 0127/03[30] (II - Em acção de responsabilidade civil fundada em acto administrativo ilegal, não basta a verificação de uma qualquer ilegalidade para se dar por verificado o requisito da ilicitude, exigindo-se, para o efeito, que a ilegalidade consista em violação da norma que, nos termos do pedido, tutela o direito cuja lesão se pretende ver reparada;"). De igual modo, parte da doutrina defende que em causa tem de estar a violação de uma norma que proteja especificamente um direito ou interesse legalmente protegido[31], não uma mera ilegalidade regulamentar. Nesta mesma linha, RUI

[27] Alexandra LEITÃO, "Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa", *in Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas* (coordenação de Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo), ICJP, Lisboa, 2012, p. 13. Disponível em: file:///C:/Users/beatr/Desktop/tese/respcivil_ebook_completo_rev2%20(1).pdf

[28] Alexandra LEITÃO, "Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício...", p. 11.

[29] Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 11.ª edição revista e ampliada, Almedina, Coimbra, 2024, p. 790.

[30] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/5B2396F235A5365D8025701B004B4EDF

[31] Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do estado por actos legislativos*, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 168 e 169.

MEDEIROS é da opinião de que as *"ilegalidades veniais relevam a ilicitude desde que impliquem a violação duma posição jurídica subjetiva dos particulares"*[32]. Assim sendo, se o ato padece de uma ilicitude formal, à primeira vista, o seu conteúdo não foi lesado, devendo ser novamente praticado sem o vício, não se justificando o dever de indemnizar. Paralelamente, defensores desta mesma tese, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS advogam a existência de dois tipos de ilicitude: a ilicitude por violação de direitos subjetivos e a ilicitude por violação de normas que se destinam a proteger posições jurídicas[33]. A primeira vertente da ilicitude destina-se à salvaguarda de direitos subjetivos, excetuando-se os direitos de crédito originados em sede contratual e submetidos ao respetivo regime de responsabilidade. Diversamente, a segunda modalidade de ilicitude preenche-se com a ofensa a interesses legalmente protegidos.

Quanto ao quesito da culpa, esta deve ser aferida de acordo com o critério disposto no artigo 10.º, n. º1[34] ("*A culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor.*"). Em momento anterior ao RRCEE, o requisito da culpa era aferido conjuntamente com a ilicitude, aparecendo muitas vezes interligado. O acórdão do STA de 06/05/2010, Pr. n.º 0412/09, aponta para a linha ténue existente entre a culpa e a ilicitude ao abrigo do revogado Decreto-Lei 48 051[35] ("II - Embora os pressupostos "ilicitude" e "culpa" (imputação objectiva e subjectiva do facto ao lesante) sejam em si mesmos realidades distintas, sucede que, face à definição ampla de ilicitude constante daquele art. 6º, se torna difícil estabelecer uma linha de fronteira entre ambos os elementos, assumindo a culpa o aspecto subjectivo da ilicitude.").

Ainda assim, o surgimento do RRCEE não implicou uma rutura imediata com este paradigma. A título de exemplo, no acórdão do STA de 23/02/2012, Pr. n.º 01008/11[36], o tribunal adota esta mesma perspetiva ("Não se podendo, pois, falar de autonomização da

[32] Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do estado por actos legislativos*..., p. 169.
[33] Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* p. 21.
[34] A leitura deste preceito deve ser conjugada com o artigo 487.º, n. º2 do CC para efeitos de aferir o patamar de diligência e zelo que devem ser exigidos.
[35] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1b%E2%80%8Cb1e680256f8e003ea931/ce4936cb376291d180257726004e2454?OpenDocument
[36] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/5BD1AE567DAD34A8802579BF004EA100

ilicitude relativamente à culpa em sede de responsabilidade civil extracontratual importa analisar se o comportamento da Ré infringiu as normas legais ou regulamentares e as regras de cuidado a que devia obediência e, ocorrendo essa infracção, se ela se deveu a razões juridicamente reprováveis."). Mesmo face ao exposto, evidencia-se o esforço da doutrina em autonomizar a culpa da ilicitude, defendendo que não basta estar em causa a prática de uma conduta contrária ao direito, tem de se verificar um juízo considerável de culpa[37].

Em sede deste requisito, os n.ºs 2 e 3 são responsáveis por estabelecer presunções de culpa. Por força do disposto no n.º 2, está-se perante uma verdadeira presunção de culpa que se justifica pelo facto de a atuação administrativa ser levada a cabo por agentes especificamente conhecedores da matéria, o que eleva o juízo de censura sobre a sua conduta[38]. A lógica subjacente baseia-se na aplicação do critério do *bónus pater famílias* à atividade desempenhada pelos agentes administrativos no exercício da sua função[39]. Por sua vez, quanto às suas modalidades, a culpa desdobra-se em dolo ou negligência. No seio da segunda modalidade, é primordial apreciar se se trata de uma hipótese de negligência leve ou negligência grave, na medida em que as consequências têm efeitos práticos distintos. Uma primeira análise do artigo 7.º, n. º1, permite concluir que a distinção do grau de negligência não é relevante para efeitos de responsabilização do Estado e demais pessoas coletivas. Ainda assim, importa salientar que o artigo 8.º, n.º 1 faz depender a responsabilização dos titulares de órgãos, agentes ou funcionários da verificação de negligência grave, revelando-se insuficiente a mera negligência leve.

No plano deste tipo de responsabilidade, é importante destacar alguns aspetos relativamente ao conceito de "funcionamento anormal de serviço" (cfr. o artigo 7.º, n.º 3 e 4). No limite, por detrás de uma atividade administrativa encontra-se a atuação de uma pessoa singular que tem de ser responsabilizada, contudo, a realidade jurídica mostra-se mais complexa. Em situações de omissão, é frequente que não se consiga identificar o(s) autor(es) do facto gerador do dano. Este conceito abrange dois tipos de culpa. Em sintonia com CARLOS

[37] Marcelo REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* p. 25.
[38] Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo...*, p. 794.
[39] Mariana MELO EGÍDIO "Comentário ao Artigo 10.º do RRCEE"*, in O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência*. (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, p. 723.

CADILHA[40], há uma hipótese de culpa coletiva quando estamos perante um resultado que é produzido por uma atividade, cuja responsabilidade pertence a diversos intervenientes, não sendo possível imputar a conduta à atuação de um concreto agente. Por sua vez, há um cenário de culpa anónima quando é possível imputar um resultado a uma determinada ação, mas não é possível concretizar a autoria própria do facto danoso. Nestas situações, há uma responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas públicas. Exclui-se a responsabilidade dos titulares de órgãos ou agentes, pelo facto de a culpa ser atribuída ao serviço coletivamente considerado ou porque não é possível individualizar a atuação do certo agente. O artigo 7.º, n.º 4 é pertinente para compreender o conceito de "funcionamento anormal de serviço" – "*a culpa do serviço deve ser apreciada em abstrato, atendendo-se ao standard de rendimento medico que seria exigível nas circunstâncias do caso concreto*.[41]".

Cabe ainda referir brevemente o tipo de danos a se ter em consideração nas ações de responsabilidade civil (cfr. os artigos 7.º, n. º1 e 8.º, n. º1). Na responsabilidade civil administrativa, abrangem-se três danos distintos. Em primeiro lugar, os danos emergentes e lucros cessantes, respetivamente, fala-se da privação de vantagens que já existiam na esfera jurídica do lesado e na privação de vantagens que poderiam advir no futuro. Em segundo lugar, os danos presentes, que correspondem a prejuízos atuais que a vítima sofreu, e danos futuros, que correspondem a danos ainda não sofridos, mas que serão expectáveis de surgirem posteriormente (cfr. o artigo 3.º, n.º 3). Por fim, referem-se os danos patrimoniais – suscetíveis de avaliação pecuniária - e danos morais – não são suscetíveis de avaliação pecuniária (cfr. o artigo 3.º, n.º 3).

No que lhe diz respeito, a responsabilidade pelo risco não tem, ao contrário do direito privado, uma natureza excecional (cfr. o artigo 11.º, n. º1 do RRCEE). Este tipo de responsabilidade justifica-se porque quem exerce poderes de autoridade deve responder pelos danos que a sua atuação cause a terceiros – teoria do risco de autoridade[42]. Exige-se que em causa esteja um facto danoso, além do nexo de causalidades. Pelo seu caráter, o facto em apreço circunscreve-se àqueles que resultem de uma atividade de caráter substancialmente perigoso. A título exemplificativo, enquadram-se realizações de obras na via pública, operações policiais

[40] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 164.
[41] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* pp. 164 e 165.
[42] Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...,* p. 38.

que envolvam armas de fogo, bloqueamento e reboque de viaturas, redes de distribuição de energia elétrica ou gás, etc. A terminar, ressalva-se a ideia de que existem outros regimes legais que regulam a responsabilidade civil extracontratual pelo risco, igualmente por atos de gestão pública, nomeadamente a responsabilidade do produtor pelos danos causados pelos defeitos dos produtos que põe em circulação (Decreto-Lei n.º 131/2001, de 24 de abril).

Por último, cumpre analisar a responsabilidade civil por factos lícitos, na modalidade de responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em estado de necessidade (cfr. o artigo 16.º do RRCEE), cuja regulação cabia anteriormente ao artigo 9.º do Decreto-Lei 48 051, embora com uma formulação apenas parecida. O seu fundamento encontra suporte nos princípios da justa repartição dos encargos públicos (artigo 13.º e 18.º da CRP) e do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP), permitindo abranger as situações de que resultem danos especiais e anormais por parte de outras funções do Estado[43]. O seu objetivo primordial é o da "*reposição da igualdade*[44]", visto que aquilo que se visa é legitimar uma situação cuja legalidade foi violada.

Para se poder acionar este tipo de responsabilidade, há duas condições imperiosas que se têm de verificar, nomeadamente: (i) uma situação que reflita um prejuízo na esfera do particular, que não tenha na sua base *"um procedimento típico, expropriatório ou requisitório"*[45], e, (ii) o ato tem de assumir uma natureza lícita. No que respeita à licitude, pode estar em causa uma ação ou omissão, pese embora, os cenários mais recorrentes reportam-se a atuações ativas por parte da administração, designadamente, quando exista uma causa de exclusão da ilicitude, como é o caso do estado de necessidade, o que permite neutralizar a ilicitude de atos de natureza administrativa.

Ligada à natureza deste instituto, subjaz um requisito essencial que se fixa com a existência de um interesse público por detrás da imposição de encargos por parte da Administração. Exclui-se da obrigação de indemnizar os danos puramente genéricos ou

[43] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 361.
[44] CARLA AMADO GOMES, "A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência", *in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, (coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero, Eduardo Vera-Cruz Pinto), Coimbra: Editora, Coimbra, 2012, p. 174.
[45] CARLA AMADO GOMES, "A compensação administrativa pelo sacrifício...", p. 160.

insignificantes, nos casos em que a vantagem obtida seja superior ao dano causado[46].

Sobre os pressupostos de aplicação, necessita de se articular o preceito em estudo com o artigo 2.º do RRCEE sob a epígrafe ("*Danos ou encargos especiais e anormais*"). São dois conceitos-chave que necessitam de estar verificados para que haja uma indemnização, não sendo apenas um *"critério do cálculo da indemnização"*[47]. Por respeito ao princípio da repartição igualitária dos encargos públicos, apenas os prejuízos especiais ou anormais sofridos por um particular em prol do interesse público é que devem ser compensados pelo Estado. O acórdão do TCAN de 08/05/2008, Proc. n.º 00155/06.0BEPNF[48], concretiza a ideia de que é necessária a verificação de um especial prejuízo ("II. Por prejuízo especial entende-se aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma específica posição relativa, sendo que por prejuízo anormal se entende aquele que não é inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos, ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a actividade lícita da Administração."). O acórdão sustenta que a limitação dos recursos da Administração justifica a aplicação excecional deste instituto, uma vez que, de outro modo, o erário público dificilmente conseguiria fazer face à reparação de todos os danos sofridos por particulares.

Tal como defendido por CARLA AMADO GOMES – "*Assim, o sacrifício será especial na medida em que viole o princípio da igualdade, a que Administração Pública está vinculada na sua atuação (cfr. o artigo 266.º/2 da CRP).*"[49]. Além do mais, a necessidade de indemnizar sempre que se verificasse um dano constituiria um forte constrangimento à atuação da Administração, comprometendo o exercício das suas funções e a prossecução do interesse público. Exemplo disso, é o acórdão do STA de 30/05/2008, Proc. n.º 0913/07[50] que compreende esta mesma perspetiva. O acórdão versa sobre uma ação de responsabilidade civil extracontratual intentada pela exploradora de um snack-bar cuja atividade ficou profundamente limitada por um período de tempo superior ao estipulado em virtude da execução de obras

[46] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 362.
[47] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 363.
[48] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/348830991cfbbb4480257449003373f0?OpenDocument
[49] CARLA AMADO GOMES, "A compensação administrativa pelo sacrifício...", p. 163.
[50] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5dc0c215e9ebc0ec8025744300334380?OpenDocument

públicas. O STA julgou o recurso como improcedente, na medida em que não estavam preenchidos os pressupostos necessários para acionar a responsabilidade civil por factos lícitos.

A conclusão foi a de que a autora não se encontrava numa situação de especial sacrifício, atendendo a que os moradores e transeuntes daquela rua também sofreram fortes constrangimentos, não sendo possível configurar uma situação de sacrifício pessoal de especial relevância, mas antes, caracteriza-se como uma situação de encargos gerais da vida em sociedade. O STA também interpretou no sentido de que uma possível indemnização nesta situação iria ter um impacto considerável para situações futuras semelhantes, na medida em que tal poderia desencorajar ou condicionar a realização de obras públicas sempre que tal fosse necessário.

2.1. Âmbito objetivo: a responsabilidade civil na esfera das três funções do Estado

Como adiantado anteriormente, o RRCEE disciplina a responsabilidade civil extracontratual das três funções do Estado. A razão de ser desta ampliação reside na necessidade de concretizar o disposto no artigo 22.º da CRP, mas também, fruto da jurisprudência comunitária, reclamava-se a responsabilização do Estado quando em causa houvesse a violação de direito comunitário – exemplo disso é a orientação jurisprudencial internacional no sentido de obrigar o Estado português a indemnizar os lesados por danos decorrentes da função jurisdicional. O RRCEE aplica-se a todas as atividades da Administração Pública em que esta atua com poderes de autoridade ou está sujeita às regras do direito administrativo. Sempre que, nessas situações, haja uma ação ou omissão que cause prejuízo a particulares, pode haver responsabilidade. Atendendo à inovação traduzida na consagração de duas novas funções por este diploma, impõe-se analisar, em concreto, as situações de responsabilidade civil inerentes, respetivamente, à função legislativa e à função jurisdicional.

No tocante à função legislativa, sublinham-se algumas ideias-chave. O artigo 15.º do RRCEE assume um papel central nesta matéria, havendo a necessidade de o articular com os artigos 117.º e 157.º da CRP que estabelecem o regime da responsabilidade dos titulares de cargos políticos e de deputados. O artigo 1.º do RRCEE não faz referência expressa quanto aos titulares desta função, apenas o faz, a título indireto, na parte final do n. º1, remetendo a regulação da responsabilidade civil desta categoria de titulares para a Lei 34/97[51], mais

[51] Lei n.º 34/87, de 16 de julho que determina os crimes de responsabilidade que titulares de cargos políticos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/34-1987-420430

concretamente, através dos artigos 45.º a 48.º. Nos termos do artigo 45.º, n. º1, a ação de responsabilidade civil emergente de um crime preconizado por um titular de cargo político rege-se pela lei civil, podendo esta ser peticionada no processo criminal, ou, pode ter lugar numa ação autónoma em tribunal civil[52]. O artigo 45.º, n. ºs 2 e 3 é reflexo da pretensão do legislador constitucional, dado que o Estado responde solidariamente com o titular do cargo político (cfr. o artigo 22.º da CRP) e, ainda, beneficia de um futuro direito de regresso (cfr. o artigo 271.º, n.º 4 da CRP). Além do mais, nos termos do artigo 46.º, n. º1, a absolvição do processo criminal não invalida a petição de um dever de indemnizar. Por último, reproduzindo o disposto no artigo 157.º da CRP e artigo 10.º do Estatuto dos Deputados[53], os deputados à Assembleia da República não são civilmente responsáveis pelo seu papel no processo legislativo, quando este se resumiu apenas a manifestar um ponto de vista ou ao ato de votar.

Avançando para a função jurisdicional, os artigos 12.º a 14.º são centrais relativamente aos casos de responsabilidade civil por danos ilicitamente causados pela administração da justiça. Dentro desta função, distinguem-se dois tipos de situações: danos que têm a sua origem em erro judiciário grosseiro ou manifesto (artigo 13.º) e danos que tenham por base a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável (artigo 12.º). A nível constitucional, o reconhecimento da responsabilidade civil pelo mau funcionamento da administração da justiça tem fundamento, desde logo, no artigo 22.º que se liga à responsabilidade direta e solidária do Estado. Para este efeito, a leitura conjugada dos artigos 216.º, n. º2 (magistrados judiciais), 219.º, n.º 4 (magistrados do Ministério Público) e 271.º (funcionários) evidencia a responsabilidade do Estado no tocante às suas restantes funções – nomeadamente, a função jurisdicional. Cumpre notar que, segundo estes preceitos, aquele que oferece maior resistência face ao princípio da solidariedade na responsabilidade civil do Estado é o artigo 216.º, n.º 2, limitando apenas para casos expressamente previstos na lei a possibilidade de responsabilizar os juízes pelas suas decisões.

Quanto à primeira categoria de responsabilidade, do artigo 13.º, n.º 1 não se retira um conceito que permita definir objetivamente o que é erro judiciário, mas desdobram-se antes duas hipóteses de erro: o erro derivado de "*decisões jurisdicionais manifestamente*

[52] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 298.
[53] Aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/EstatutoDeputados_Simples.pdf

inconstitucionais ou ilegais" ou erro de direito e erro de facto, como sendo decisões "*injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*"[54]. Não se trata de qualquer erro, mas conforme defendido por RICARDO PEDRO, tem de em causa estar um erro de tamanha irracionalidade, colocando em causa o equilíbrio da ordem jurídica[55]. Face ao exposto, a jurisprudência manifesta igual entendimento, como se evidencia no acórdão do STJ de 24/02/2015, Proc. n.º 2210/12.9TVLSB.L1.S1[56] ("IV - O erro de direito deve ser manifestamente inconstitucional ou ilegal: não basta a mera existência de inconstitucionalidade ou ilegalidade, devendo tratar-se de erro evidente, crasso e indesculpável de qualificação, subsunção ou aplicação de uma norma jurídica; o erro de facto deve ser clamoroso e grosseiro, no que toca à admissão e valoração dos meios de prova e à fixação dos factos materiais da causa."). Já quanto aos critérios de aplicação, resulta da leitura do artigo 13.º que em causa deve constar uma decisão manifestamente inconstitucional, ilegal ou assente em erro grosseiro sobre os factos e a prévia revogação dessa decisão. Tais requisitos exigentes justificam-se pela necessidade de se articular duas ideias fundamentais, designadamente a de garantir que os lesados sejam devidamente indemnizados e, ao mesmo tempo, preservar o princípio da independência dos tribunais.

Na segunda hipótese de responsabilidade, estamos perante situações que se traduzem na responsabilidade por danos causados pela morosidade da administração da justiça (cfr. o artigo 12.º). Neste âmbito, é crucial considerar as decisões jurisprudenciais do TEDH que tiveram forte influência na jurisprudência nacional, como se demonstra, por exemplo, no acórdão do STA de 28/11/2007, Proc. n.º 0308/07[57]. O acórdão suprarreferido versa sobre um caso de demora na administração da justiça e, com esse propósito, o STA socorreu-se da jurisprudência do TEDH para a densificação de determinados conceitos – nomeadamente, quanto ao prazo razoável de decisão, indemnização razoável e danos morais indemnizáveis. Em específico, no tocante ao prazo razoável de decisão, os critérios a se terem em consideração são eles: a complexidade do caso, a conduta das autoridades e do requerente e a importância do litigio para

[54] Ricardo PEDRO, *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 459 e 460.
[55] Ricardo PEDRO, *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*..., p. 461.
[56] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/680e9e23adcf72ba80257df6005801d3?OpenDocument
[57] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/59847f5879a527de802573aa00401d66?OpenDocument

os interessados[58].

Precisamente no panorama europeu, o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) – em conjugação com o artigo 20.º da CRP – é de particular relevância nas ações de responsabilidade civil extracontratual por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Note-se que a função do TEDH é subsidiária, verificando-se apenas mediante uma queixa, cujo fundamento se refere à insuficiência ou inexistência de mecanismos internos de tutela dos direitos previstos pelos Estados signatários. Os critérios utilizados visam sobretudo beneficiar o cidadão, basta apenas ao autor provar que o processo demorou mais que o esperado – preenchem-se os pressupostos do facto ilícito e da culpa –, e, fazendo-se essa prova, presume-se o dano e o nexo causal. A dificuldade reside sobretudo no nexo de causalidade, daí que o tribunal presume os danos morais e o nexo de causalidade, cumprindo ao Estado fazer prova desta falta de danos morais/nexo de causalidade[59]. Cumpre destacar que nem todo o dano não patrimonial é passível de indemnização, mas somente os prejuízos decorrentes de uma demora irrazoável, que se configura como um dano comum, atendendo a experiência da vida em sociedade[60].

Indissociável desta problemática, qual a resposta do ordenamento jurídico nacional perante esta presunção de dano estabelecida pelo TEDH? Segundo RICARDO PEDRO[61], à partida está-se perante uma presunção judicial e não um facto notório, isto porque, o facto notório não permite que haja prova em contrário, sendo *"indiscutível a sua verificação"*, já no facto presumido, a sua dedução é reconhecida por meio de um raciocínio com base nas máximas da experiência. O regime aplicável é distinto, por um lado, apenas as presunções judiciais podem ser suscetíveis de contraprova (cfr. o artigo 346.º do CC), por outro lado, os factos notórios não necessitam de ser alegados, nem tampouco de prova (cfr. o artigo 514.º do CPC). O autor defende que, por questões de maior segurança jurídica, o legislador ordinário poderia aditar o artigo 12.º do RRCEE através de um n.º que estabelecesse a presunção de dano no caso

[58] Ricardo PEDRO, *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*..., p. 364. O acórdão Frydlender c. França é uma das decisões de referência do TEDH que permitiu consolidar os parâmetros de avaliação para a morosidade processual.
[59] Na jurisprudência do TEDH, destaca-se o caso *Bartl c. Republica Checa* e o caso *Riccardi Pizzati c. Italia.*
[60] Ricardo PEDRO, *Contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas,* AAFDL, Lisboa, 2011, p. 136.
[61] Ricardo PEDRO, *Contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, pp. 139 e 140.

da violação do direito a uma decisão em prazo razoável[62].

Na jurisprudência portuguesa, há decisões consolidadas que admitem a presunção do dano moral, salvaguardando a sua credibilidade, tal como se encontra firmado no acórdão do TCAS de 19/12/2017, Proc. n.º 2441/15.OBELRS[63]. Esta decisão reforça que o dano moral é presumido, sendo suficiente comprovar que os cidadãos recorreram ao tribunal e sofreram com o atraso na resolução do litígio – *"No que tange ao dano presumido, importa, desde já, fazer a delimitação do dano não patrimonial que estamos a considerar. Assim, de acordo com a delimitação positiva, pode dizer-se que a presunção que aqui se defende é a presunção de um dano não patrimonial que presuntivamente sofrem todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêm as suas pretensões resolvidas num prazo razoável ou sem dilações indevidas."*. Da leitura do acórdão, retira-se que a duração excessiva de um processo judicial gera uma presunção de danos não patrimoniais que dispensa as partes do ónus da prova, aplicando-se tanto a pessoas singulares — afetadas por angústia e frustração — como a pessoas coletivas, que sofrem prejuízos na reputação, planeamento e gestão. Contudo, por se tratar de uma presunção judicial e não de um facto notório, o autor tem a obrigação de alegar os factos concretos na sua peça processual, assistindo à parte contrária o direito de ilidir esse dano.

Além do mais, assinalam-se já decisões do TEDH que se reportam diretamente ao Estado português, com fundamento na violação do artigo do artigo 6.º da CEDH. A título exemplificativo, no caso *Terebus c. Portugal*[64], o requerente invoca a morosidade excessiva do processo que conduziu à impossibilidade de obter a execução de uma sentença proferida a seu favor pelo Tribunal de Trabalho do Porto – a ação de execução foi instaurada a 04/09/2008 e o processo ainda se encontrava pendente a 23/10/2013. Por esta razão, foi decidida, por unanimidade, a violação do artigo 6.º, § 1 da CEDH.

---

[62] Ricardo PEDRO, *Contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, pp. 140 e 141.

[63] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e336973f5bf30a308025820b003ab8f0?OpenDocument

[64] Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – Primeira Seção – Caso Terebus c. Portugal, Queixa n.º 5238/10, Acórdão, Estrasburgo 10 de abril de 2014 (definitivo em 10 de julho de 2014). Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_terebus_0.pdf

Entre outros casos, destaca-se o caso *Liga Portuguesa de Futebol Profissional c. Portugal*[65], relativamente ao qual a requerente invoca o artigo 6.º, §1, alegando que o processo movido contra si não foi decidido de forma equitativa, nem em prazo razoável –nomeadamente pela não notificação de certas peças, juntas ao processo. Na vertente relativa à duração do processo, o tribunal recorda que o "prazo razoável" tem como termo inicial de contagem o momento da instauração da ação. No caso *sub judice*, apesar de o Governo reconhecer a morosidade excessiva do processo, foi sustentado que a requerente contribuiu para o respetivo prolongamento. Ainda assim, o entendimento sufragado pelo tribunal foi o de concluir, por unanimidade, pela violação do artigo 6.º, § 1, visto que o processo durou um total de "*nove anos e sete meses em três degraus de jurisdição*", o que se explica, em grande medida, por "*períodos de lentidão imputáveis às autoridades nacionais"*, não obstante, o comportamento da requerente não ter contribuído para a agilização do processo.

Outra dimensão relevante quanto à mau funcionamento da administração da justiça relaciona-se com a violação dos tribunais nacionais a normas e regras de direito da União Europeia. São várias as decisões de referência do Tribunal de Justiça no referente a esta matéria, nomeadamente o acórdão *Francovich*[66], cuja discussão se debruçou sobre a lesão sofrida por um particular, decorrente da não transposição de uma diretiva europeia. Decorrente desta decisão, estabeleceram-se três requisitos para fundamentar o direito à indemnização, a saber: (i) a diretiva tem de visar a atribuição de direitos aos particulares, (ii) impõem-se que conteúdo dos direitos esteja identificado nas disposições da diretiva e, ainda, (iii) necessita de se verificar o nexo de causalidade entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelos lesados. Ao longo do tempo, observou-se uma *"(...) europeização dos requisitos ou condições que geram obrigação de indemnizar dos EM que violem os Direitos da EU (...)"*[67]. Posteriormente, outras decisões do Tribunal de Justiça permitiram a generalização quanto à exigência de uma violação suficientemente caracterizada, conforme se verificou no acórdão *Brassierie*[68].

[65] Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, IVª Seção, Acórdão definitivo proferido na queixa n.º 4687/11 17 de maio de 2016 (definitivo em 17/10/2016). Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/acordao_tedh_liga_futebol_versao_port_corrigida_0.pdf
[66] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0479
[67] Ricardo PEDRO, *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*..., p. 70.
[68] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/TodayOJ/fallbackOJ/ESEAL-L_202601382-sig-20260630025031681_immc/L_202601382PT.pdf

2.1.1. A dicotomia entre atos de gestão pública e atos de gestão privada

À luz da responsabilidade civil extracontratual, discute-se a questão controvertida entre atos de gestão pública e atos de gestão privada[69]. Este modelo dualista gerava intensa controvérsia na doutrina portuguesa, uma vez que a sua aplicação produzia efeitos divergentes, tanto no plano substantivo como no plano processual. A distinção assume relevância prática no âmbito dos contratos e de atos materiais, na medida em que os regulamentos e os atos administrativos conservam, invariavelmente, a sua natureza de atos de gestão pública.

Desde logo, os atos de gestão pública caracterizam-se pela satisfação do interesse público, constituindo um interesse direto do Estado ou de outro ente público, fruto do exercício da função administrativa, cujo regime aplicável é de Direito Administrativo – nomeadamente, o RRCEE[70]. ANTUNES VARELA refere-se a atos de gestão privada como aqueles praticados por órgãos, agentes ou representantes do Estado, bem como por demais pessoas coletivas públicas, cujas condutas se encontram disciplinadas pelas mesmas normas que se aplicariam caso tais ações fossem realizadas por particulares, de modo que, embora envolvam entidades públicas, a regulamentação e os efeitos jurídicos correspondem integralmente aos princípios e regras de direito privado. São atos despidos de *ius imperium* que habitualmente caracterizam a atuação da Administração. Via de regra, são atos incumbidos aos órgãos da pessoa coletiva a quem compete exprimir o pensamento ou executar a vontade dessa pessoa[71]. O regime jurídico aplicável é o do CC, por via da articulação dos artigos 500.º e 501.º. Da conjugação destes dois dispositivos legais, nasce uma responsabilidade solidária entre o Estado e os seus titulares de órgãos, agentes e funcionários, quando ocorra a produção de um determinado dano.

---

[69] O acórdão do Tribunal de Conflitos de 5 de novembro de 1981 é a jurisprudência de referência quanto ao enquadramento de atos de gestão pública e atos de gestão privada – "*Se tais actos se compreendem numa actividade da pessoa colectiva em que esta, 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 às normas de direito privado; Ou se, contrariamente, esses actos se compreendem no exercício de um poder público, na realização de uma função compreendida nas atribuições de um ente público, 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 devem ser observadas.*".

[70] O presente Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Pessoas Coletivas Públicas teve por base uma primeira Proposta de Lei (Proposta de Lei n.º 95/VIII, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 76, de 18 de julho de 2001, Suplemento), apresentada pelo XIV Governo Constitucional em Julho de 2001, e que integrava, juntamente com as Propostas de Lei, n.ºs 92/VIII (referente ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos) e 93/VIII (relativa ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), a reforma de contencioso administrativo, que constituía então uma das propriedades legislativas do Ministério da Justiça.

[71] João ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral,* vol. I, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 648 e 649.

A nova redação do ETAF[72] (cfr. o artigo 4.º, n. º1, alínea h) sugere-nos encerrar esta distinção e submeter à jurisdição administrativa todos os casos de responsabilidade civil extracontratual, mesmo quando em causa estejam atos de gestão privada. Vozes, como a de CARLA AMADO GOMES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO[73], são da opinião de que esta distinção carece de um encerramento concetual definitivo. Não há uma mudança substantiva que consiga acompanhar a mudança terminológica que é tentativa do legislador ordinário na redação do ETAF. Já CARLOS CADILHA posiciona-se no sentido de que, não obstante a unificação da jurisdição para os casos de responsabilidade civil extracontratual do Estado, o juiz administrativo tem de aplicar diferentes regimes substantivos – o do RRCEE ou do CC – consoante esteja, respetivamente, perante um ato de gestão pública ou um ato de gestão privada[74].

2.1.2. Reflexões sobre a extensão do âmbito de aplicação do RRCEE

Quanto à função administrativa, no seio da doutrina, também se discute a possibilidade de aplicar o RRCEE a outros tipos de responsabilidade civil do Estado, nomeadamente a aquiliana, pré-contratual e obrigacional.

Desde logo, exclui-se do seu âmbito de aplicação as ações de responsabilidade civil de caráter contratual. Ainda assim, existem situações em que a identificação do regime jurídico aplicável não se revela imediatamente inequívoca. A título exemplificativo, a prática de um ato administrativo pelo contraente público pode desencadear uma situação de incumprimento contratual, colocando a questão da determinação do regime jurídico aplicável, visto que em causa está a prática de um ato administrativo ao abrigo de um contrato. A solução legislativa emerge através do artigo 332.º, n.º 1, alínea d) do CCP que permite a resolução do contrato por iniciativa do co-contratante. Com base neste entendimento, tais casos ainda se integram no quadro da responsabilidade contratual, resultando a não aplicação do RRCEE.

---

[72] Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
[73] Carla AMADO GOMES e Miguel ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...- sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas", *in Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2024, pp. 213 e 214.
[74] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Anotado*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 33.

Diferentemente, é a situação latente no artigo 7.º, n.º 2 do RRCEE que consagra os casos de responsabilidade civil diretamente relacionados com a violação de regras relativas à formação dos contratos elencam o artigo 100.º do CPTA. A princípio, tal constitui um caso particular de responsabilidade civil pré-contratual[75], mas tal premissa permitirá contemplar todos os casos que se integram neste tipo de responsabilidade? No ramo administrativo, esta temática não se encontra especialmente regulada, tal como se verifica no direito civil (*vd.* artigo 227.º do CC). No CCP, o que se extrai, são normas que apenas regulam realidades específicas que decorrem da não celebração de contratos (cfr. os artigos 27.º, n.º 6; 76.º, n. º3; 105.º, n. º3). Por sua vez, a aplicação do artigo 227.º do CC também não encerra esta questão, circunscrevendo-se apenas ao estabelecimento do prazo prescricional.

Uma hipótese mais complexa reside em saber se há possibilidade de aplicação do RRCEE aos casos em que há violação de normas que estejam contidas em determinado contrato, cuja natureza é de origem legal ou regulamentar – não se configurando numa violação direta do contrato. A problemática cinge-se à violação de certos deveres que surgem precisamente pelo facto dos sujeitos se encontrarem naquela relação, já não quanto à questão do incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato. Na ótica de FILIPA CALVÃO, no direito civil, estas situações ainda se subsumem às regras atinentes à responsabilidade civil contratual[76]. E no contexto administrativo? Por identidade de razão, defende-se a mesma solução, afastando-se a aplicação do RRCEE para estas mesmas situações.

2.2. Âmbito subjetivo: o sujeito responsável

No que tange ao âmbito subjetivo, definem-se quais os sujeitos cujas condutas podem gerar uma obrigação de indemnizar. O RRCEE aplica-se ao Estado e demais pessoas coletivas públicas. Ficam sujeitas a este regime, inclusive, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, no âmbito da função legislativa e administrativa. O regime é aplicável ainda aos institutos públicos, entidades públicas empresariais, empresas locais, municípios, freguesias, entidades administrativas independentes e ordens profissionais.

---

[75] Miguel ASSIS RAIMUNDO, "Comentário ao Artigo 1.º do RRCEE"*, in O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência*. (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, p. 301.

[76] Filipa CALVÃO, "Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Artigo 1.º", *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (coordenação de Rui Medeiros), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 59.

2.2.1. Titular de órgão, funcionário e agente público

De modo geral, as pessoas coletivas atuam através de uma conduta levada a cabo por uma pessoa singular. Por conseguinte, após se apurar o vínculo entre o causador do dano e a entidade, bem como a verificação de a conduta subjacente estar ligada ao exercício da função que lhe é destinada, necessita de se apurar o grau de responsabilização do autor do facto. Nos termos do artigo 1.º, n.º 3 do RRCEE, o diploma aplica-se a "titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício", impondo-se, portanto, a clarificação de cada um destes conceitos.

CARLOS CADILHA oferece-nos uma definição de titulares de órgãos, estando em causa "*pessoas individuais que desempenham funções nos órgãos da Administração Pública e, nessa qualidade, intervenham no exercício da atividade administrativa de gestão pública*[77]". Nos termos do artigo 2.º, n.º 4 do CPA[78], são órgãos integrantes da Administração Pública: órgãos do Estado e das regiões autónomas que exercem funções administrativas a título principal, autarquias locais e suas associações, federações de direito público, entidades administrativas independentes, institutos públicos e associações públicas. Esta norma do CPA exclui determinados sujeitos que, ainda assim, podem ver-lhe ser aplicado o RRCEE (*ex vi* artigo 1.º, n. º5 e artigo 2.º, n.ºs 3 e 5 do CPA). Nesta ótica, a noção de "titular de órgão" abrange igualmente titulares de órgãos do Estado que, embora não integrem a noção formal de Administração Pública, podem desempenhar certos atos de natureza administrativa, tornando-os civilmente responsáveis ao abrigo deste regime[79].

Neste conceito, integram-se também os titulares de autoridades administrativas independentes (artigo 267.º. n.º 3 da CRP). Embora a sua competência se reconduza a questões relacionadas com direitos fundamentais e outros valores juridicamente protegidos, por força do seu estatuto, estes sujeitos estão habilitados à prática de atos materialmente administrativos que podem ser geradores de prejuízos[80]. Permite-se ainda abranger as autoridades reguladoras

[77] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 44.
[78] Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, Código do Procedimento Administrativo (novo).
[79] Leia-se o disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea a) do ETAF que se refere a determinadas entidades, cujo exercício da sua atividade não é de natureza administrativas, mas, subjacente à sua atuação, existe a prática atos materialmente administrativos nas relações que possam vir a estabelecer com funcionários e agentes administrativos.
[80] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 46.

independentes[81] que intervenham em situações de direito público, nomeadamente conflitos relacionados com a entidade reguladora e um dos seus operadores ou consumidores.

Pela negativa, não são passíveis de serem integrados no conceito de titulares de órgãos administrativos, os titulares de cargos políticos quando estejam a atuar sob a alçada de funções politico-legislativas, mas já o serão para efeitos de atuações de natureza administrativa ou pelo exercício de função jurisdicional, sendo civilmente responsáveis a título individual (*ex vi* artigo 1.º, n. º3 do RRCEE).

No tocante aos dois outros conceitos, a doutrina tendia a distingui-los. Segundo MARCELLO CAETANO, o funcionário público era o "*agente administrativo profissional submetido ao regime legal da função pública*[82]", por sua vez, os agentes administrativos eram "*indivíduos que por qualquer título exerçam atividade ao serviço de pessoas coletivas de direito público, sob a direção dos respetivos órgãos*[83]". Quanto à definição desta última categoria, a sua conceção mais *ampla* permitia que se tratasse de um agente administrativo, o sujeito que prestasse serviço a uma pessoa coletiva pública em regime de contrato de trabalho, independentemente da veste (privada ou pública) que assumisse. Contudo, o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 28/1999[84] veio tornar esta noção mais restrita, reduzindo a noção de agente administrativo apenas às situações em que este se encontrassem em regime de direito administrativo[85]. Em contrapartida, o que singularizava o funcionário era a "*titulação num lugar do quadro de um serviço ou organismo, da qual aliás deriva a estabilidade da relação de emprego"*[86]. Atualmente, são funcionários os sujeitos que ocupem uma posição definitiva no exercício de funções públicas, e, são agentes administrativos os trabalhadores que ocupem uma posição transitória ou estão ligados a um contrato de trabalho em funções públicas.

2.2.2. Pessoas coletivas de direito privado

A apreciação deste ponto carece de uma análise ao artigo 1.º, n.º 5 que se reporta especificamente à qualidade deste tipo de sujeitos. A sujeição das pessoas coletivas de direito privado ao regime de direito administrativo – e subsequentemente ao contencioso

[81] A sua regulação consta da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1983&tabela=leis
[82] Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo,* vol. II, 9.º edição, Almedina, Coimbra, 2008, p. 672.
[83] Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo…*, p. 641.
[84] Parecer n.º 28/1999, de 10.02.2000, disponível em: https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/9214
[85] Era o que resultava do revogado Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro que definia o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.
[86] Cfr. Citado na antecedente nota 55.

administrativo – depende do preenchimento de alguns requisitos. Da letra da lei, resulta a necessidade de que tais pessoas atuem no exercício de *"prerrogativas de poder público"* ou que sejam *"reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo"*. Refere-se a sujeitos que auxiliam a Administração na prossecução do interesse público[87]. O seu âmbito reporta-se às empresas públicas (sob forma societária), nomeadamente os concessionários e demais entidades particulares. As disposições aplicáveis a estas entidades resultam dos capítulos referentes à responsabilidade civil por danos decorrentes da função administrativa.

A subordinação das pessoas coletivas de direito privado ao RRCEE é permitida por força de vários preceitos legais – até de ordem constitucional. Desde logo, o artigo 267.º, n.º 6 da CRP, consagra a possibilidade de as entidades privadas serem sujeitas à fiscalização administrativa. Tal ideia é reforçada pela "*privatização de tarefas públicas*"[88], permitindo que esses sujeitos possam exercer tarefas que auxiliem a Administração na prossecução do interesse público. Na legislação ordinária, o CPTA[89] é um dos diplomas que concretiza esta possibilidade do legislador constituinte, permitindo sujeitá-las ao processo de contencioso administrativo. Exemplo disso, é o disposto no artigo 51.º, n.ºs 1 e 2 que preconiza a hipótese de impugnação de decisões proferidas por "*entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos*". Semelhantemente, o artigo 100.º, n. º 2 estipula a possibilidade de uma intimação para proteção de direitos, liberdades e garantia ser dirigida a entidades privadas, nomeadamente aos concessionários, quando estes firam determinados direitos pela sua conduta lesiva.

A responsabilização também se pode estender aos respetivos titulares de órgãos, trabalhadores e representantes legais da pessoa coletiva em questão, resultando numa responsabilidade pessoal. A pessoa singular também pode responder quando tenha agido com dolo ou negligência grosseira – a título solidário ou exclusivo. Sob a ótica de CARLOS CADILHA, podem responder "*os titulares dos órgãos sociais, os administradores ou gerentes, aqueles que forem designados (...), representantes legais, (...) ou que forem encarregados, pela administração ou gerência do desempenho de tarefas que envolvam o exercício de poderes públicos"*[90].

[87] Carla AMADO GOMES e Miguel ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...", pp. 217 e 218.
[88] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...*, vol. II, p. 815.
[89] Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos.
[90] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 58.

2.3. Âmbito jurisdicional

Neste domínio, convém desenvolver e tecer breves considerações quanto à jurisdição competente para dirimir esta espécie de conflitos. Da reforma do contencioso administrativo, resulta que o *"foro administrativo é o foro do contencioso jurídico-público*[91]*"*, desde que a matéria em apreço não esteja atribuída a outra jurisdição, nomeadamente ao Tribunal Constitucional e ao Tribunal de Contas. O ETAF foi o diploma responsável pela ampliação da competência dos tribunais administrativos (cfr. o artigo 4.º, n.º 1, alíneas f), g) e h)). Quanto às alíneas f) e g), não há dúvidas que o âmbito de competência é delimitado pelo fator "sujeito", isto é, os tribunais administrativos também serão igualmente competentes para conhecer ações de responsabilidade civil extracontratual por violação de normas de direito privado, caso o autor do dano assumir a veste de pessoa coletiva pública. O tribunal administrativo é igualmente competente na resolução dos conflitos que envolvam sujeitos de direito privado subordinados ao regime específico da responsabilidade do Estado[92] (cfr. o artigo 4.º, n.º 1, alínea h)). Neste último caso, a apreciação por parte dos tribunais administrativos apenas terá lugar quando em causa estiverem atos de gestão pública.

No que concerne às ações de responsabilidade civil extracontratual pelas funções político-legislativa e jurisdicional, o RRCEE veio operacionalizar o disposto no artigo 4.º, n. º1, alínea f) do ETAF ("Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo").

No tocante à função legislativa, importa convocar a permanente articulação com o Tribunal Constitucional (cfr. o artigo 15.º, n.º 2 do RRCEE). Neste aspeto, podemos estar perante duas situações distintas. Em primeiro lugar, a ação de responsabilidade civil surge num contexto posterior à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral do Tribunal Constitucional por força de uma norma ilegal/inconstitucional que lhe foi aplicada – dando entrada a uma ação administrativa, nos termos do artigo 37.º, n. º1, alínea k) do CPTA, no TAC de Lisboa (cfr. o artigo 44.º, n.º 1 do ETAF; artigo 18.º, n. º2 por analogia do CPTA).

[91] Carla AMADO GOMES, "As Novas Responsabilidades dos Tribunais Administrativos na aplicação da Lei 67/2007, de 31 de dezembro: Primeiras impressões", *in Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa* (coordenação de Carla Amado Gomes), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, p. 110

[92] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 30.

Na segunda situação, o lesado invoca a violação de um direito e/ou interesse, por força da aplicação de uma norma inconstitucional. A tarefa de declarar a inconstitucionalidade compete ao Tribunal Constitucional, mas se esta causou um determinado prejuízo, então o agente tem o direito de ver a sua esfera jurídica restituída – "*Na ação comum proposta junto do tribunal administrativo, o autor terá que peticionar o reconhecimento do direito e provar a sua perturbação (anormal) pela norma alegadamente inconstitucional, cumulando este pedido com uma pretensão condenatória de tipo indemnizatório, forçosamente subsidiária (artigos 37.º, n.º1, alínea f) e k) do CPTA).*"[93].

A respeito da função jurisdicional, o tribunal administrativo é competente para conhecer das ações respeitantes à violação do direito a uma decisão em prazo razoável (artigo 12.º do RRCEE) e, também, quando estejamos perante uma ação decorrente de decisão inconstitucional, ilegal ou em erro grosseiro sobre a apreciação dos factos, desde que esteja tenha sido proferida na jurisdição administrativa (artigo 13.º, n.º 1, 2.ª parte do RRCEE e artigo 4.º, n.º 3, alínea b) do ETAF). Os tribunais administrativos de círculo assumem-se competentes para decidir deste tipo de ações (cfr. o artigo 44.º, n. º1 do ETAF e artigo 18.º, n.º 1 do CPTA) que revestem forma comum (artigo 37.º, n.º 1, alínea k) do CPTA). Via de regra, o recurso é feito para os tribunais centrais administrativos (artigo 37.º, n.º 1, alínea a) do ETAF). Mais especificamente, quando em causa estejam decisões relacionadas com a violação do direito a uma decisão em prazo razoável, pode ainda caber recurso para o TEDH[94]. No correspondente a esta função, cumpre frisar que os juízes não são diretamente responsabilizados (cfr. o artigo 14.º, n.º 1 do RRCEE) – ao abrigo dos artigos 203.º e 216.º, n.º 2 da CRP que concretizam, respetivamente, os princípios da independência dos tribunais e da irresponsabilidade dos juízes. Por esta ordem de ideias, o lugar do réu é ocupado pelo Estado, o que não invalida que haja uma ação subsequente de direito de regresso, desde que se verifiquem os pressupostos essenciais (cfr. o artigo 6.º do RRCEE).

Ocupando uma função central, resta tecer algumas considerações acerca da responsabilidade civil extracontratual de pessoas coletivas públicas. Compreendido o critério de distinção que reside entre atos de gestão pública e atos de gestão privada, para alguns autores,

[93] Carla AMADO GOMES, "As Novas Responsabilidades dos Tribunais Administrativos...", p. 139.
[94] A hipótese *sub judice* só é possível depois de se esgotar todas as formas possíveis de resolução do conflito na jurisdição interna, podendo desencadear-se após transito em julgado da decisão do Tribunal Central Administrativo.

o que interessa não é a *natureza* da pessoa coletiva em questão, mas a *função* que assume. Uma parte da doutrina considera que a jurisdição administrativa não é competente para decidir ações de responsabilidade civil que envolvam atos de gestão privada[95], independentemente de em causar estar uma pessoa coletiva pública ou uma pessoa de direito privado para efeitos de aplicação do artigo 1.º. n.º 5 do RRCEE. Por outro lado, como sustenta CARLOS CADILHA, em conformidade com a unificação da jurisdição administrativa, aquilo que varia neste tipo de ações é a aplicação do regime jurídico substantivo, embora seja sempre competente a jurisdição administrativa. Para atos de gestão pública, o juiz aplicará o regime do RRCEE, por seu turno, quanto aos atos de gestão privada, o juiz aplicará os artigos 483.º e ss. do Código Civil[96]. A ação desta categoria reveste igualmente forma comum (cfr. o artigo 37.º, n.º 1, alínea k) do CPTA), cuja competência cabe, em 1.ª linha, aos tribunais de círculo territorialmente competentes (artigo 44.º, n.º 1 do ETAF e artigo 18.º, n.º 1 do CPTA). Via de regra, o recurso cabe aos tribunais centrais administrativos (artigo 37.º, n.º 1, alínea a) do ETAF).

III. O direito de regresso: referencial jurídico, âmbito objetivo e âmbito subjetivo

3.1. Referencial jurídico: trajetória histórica e situação atual

Atingindo o momento central do tema, torna-se oportuno aprofundar os aspetos essenciais referentes ao direito de regresso. No plano interno, o seu particular interesse sente-se com a necessidade de reabastecer o erário público. Nesta face da moeda, a sua efetividade é alvo de um minucioso estudo que tem expressão em diversos preceitos. É oportuno analisar e assimilar como é que este instrumento foi evoluindo, quer na Lei Fundamental (e seus antecedentes), quer nas legislações ordinárias, desde o século XIX até aos dias de hoje.

Em primeira linha, no plano *constitucional*, observando o percurso até aqui, os diplomas constitucionais anteriores à atual Lei Fundamental atual pouco (ou nada) fazem referência a um eventual direito de regresso exercido sobre os servidores públicos. Neste período temporal, por força da ideia de irresponsabilidade do Estado, apenas se permitia uma responsabilização dos empregados públicos em situações excecionais e a título exclusivo, tal como é demonstrado na Constituição de 1822, na Carta Constitucional de 1826 e na Constituição de 1938. Por conseguinte, à luz deste entendimento, o direito de regresso não era sequer equacionado como

[95] Carla AMADO GOMES, "As Novas Responsabilidades dos Tribunais Administrativos...", p. 113.
[96] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 33.

forma de ressarcir o erário público[97].

Sem embargo da persistência desta ideia de irresponsabilidade da Administração pela prática de atos ilícitos no exercício das suas funções, a Constituição de 1911 reconhecia aos cidadãos o direito de se fazerem ouvir perante uma atuação desta natureza, conforme o disposto no artigo 3.º, §30 ("*Todo o cidadão poderá apresentar aos poderes do Estado reclamações, queixas e petições, expor qualquer infracção da Constituição e, sem necessidade de prévia autorização, requerer perante a autoridade competente a efectiva responsabilidade dos infractores*"). Ainda assim, permanecia a opção de não se incluir qualquer referência ao direito de regresso.

Em contrapartida, no contexto constitucional atual, os artigos 22.º e 271.º deram palco à consagração de determinados princípios que permitem concretizar o dispositivo legal do direito de regresso. A complexidade hermenêutica que caracteriza o artigo 22.º consagra o princípio da solidariedade e, do qual, decorre também o direito de regresso da Administração. Há uma ideia de garante e de restituição do património público que decorre da responsabilidade civil extracontratual do Estado quando em causa estejam factos ilícitos, pese embora há uma certa tendência também para alargar o efeito deste preceito no que diz respeito aos factos lícitos. Aderindo à tese do professor TIAGO SERRÃO, extrai-se deste preceito a força necessária para que o direito de regresso seja diretamente empregue e permita garantir as pretensões indemnizatórias do Estado[98].

Avançando para a leitura do artigo 271.º, conjugada com o artigo 22.º, temos a consagração do princípio da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas, a título solidário com os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, que, de certa forma, permite extrair a possibilidade de uma responsabilidade direta e pessoal dos servidores públicos. O artigo 271.º visou sobretudo conciliar a responsabilidade civil e a responsabilidade criminal e disciplinar dos funcionários e agentes do Estado[99]. A força deste preceito é sentida, desde logo, pela importância que o legislador constitucional confere à responsabilidade civil da Administração, não permitindo a sua consagração apenas no plano da

[97] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa,* AAFDL Editora, Lisboa, 2020, pp. 22 e 23.
[98] TIAGO SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 25.
[99] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*..., p. 851.

legislação infraconstitucional. Visa-se salientar o n.º 4 que consagra o direito de regresso. De facto, há elementos sobre esta matéria constitucionalmente consagrada que exigem clarificação adicional por parte do legislador ordinário, nomeadamente: saber se existe (ou não) obrigatoriedade do exercício do direito de regresso e quais os destinatários normativos do preceito.

No que respeita ao plano *infraconstitucional*, incumbe também explorar um pouco do contexto histórico e a sua evolução até ao quadro atual. Numa etapa inicial, relevaram os preceitos de direito civil que antecederam o mecanismo do direito de regresso. De forma introdutória, o diploma pioneiro sobre o tema em estudo é o Código Civil de 1867, que na sua versão originária consagrava, nos seus artigos 2399.º e 2400.º, a responsabilidade pessoal do servidor público sempre que causasse danos pelo não respeito ou abuso das suas atribuições legais. Note-se que esta responsabilidade era exclusiva apenas a situações de caráter estritamente pessoal, ainda que houvesse sucedâneas tentativas por parte da doutrina para estender o seu alcance, mas com resultados práticos praticamente nulos[100].

Posteriormente, o Decreto n.º 19 126, de 16 de dezembro de 1930 procedeu à alteração do disposto no artigo 2399.º, consagrando a solidariedade direta do Estado e demais pessoas coletivas públicas com os seus servidores. Não obstante o facto de se manter a ausência de uma menção ao direito de regresso, a verdade é que tal instrumento podia vir a ser aplicado, por força da aplicação analógica do artigo 2380.º, também sendo possível chegar a esta mesma conclusão em virtude do regime da solidariedade passiva de matriz civilista[101]. Simultaneamente, o Código Administrativo de 1936-1940[102] trouxe consigo um preceito com destaque para o tema em questão (o artigo 366.º) que instituiu a responsabilidade civil das autarquias locais por atos praticados pelos seus órgãos. Não obstante isso, o legislador ainda não tinha intenções de consagrar expressamente o mecanismo do direito de regresso[103], uma

[100] Para uma análise aprofundada e crítica vd. Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., pp. 27 e ss. As posições defendidas acerca desta temática são as de Luiz da Cunha Gonçalves e Martinho Nobre de Melo. Luiz da Cunha Gonçalves sustentava que a inexistência de um preceito legal que consagrasse a irresponsabilidade do Estado levaria que se procedesse à responsabilidade dos mesmos. Por sua vez, Martinho Nobre de Melo fazia apologia ao *princípio da igualdade dos encargos públicos*, ou seja, o Estado agia como um só, e, nesta ótica, só não havia a sua responsabilidade quando em causa estivessem atos eminentemente pessoais.

[101] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 33.

[102] Aprovado pelo Decreto-Lei 27/424, de 31 de dezembro de 1936.

[103] Apenas viria a dar lugar com as alterações ao Código Administrativo de 1936-1940 pelo Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de novembro de 1967.

vez que ainda não estava consagrada a responsabilidade solidária das autarquias locais perante os seus servidores públicos, verificando-se apenas a existência de uma responsabilidade exclusiva e direta.

No contexto *juscivilístico*, importa referir o Código Civil de 1966[104] que consagrou um regime de responsabilidade do Estado e das demais pessoas coletivas públicas pelos danos causados pelos seus servidores quando em causa estejam atos de gestão privada (cfr. os artigos 500.º e 501.º). O artigo 501.º do Código Civil reconhece a responsabilidade civil extracontratual de natureza objetiva, "*mas somente quanto àqueles* (atos) *que correspondem ao exercício de uma atividade de gestão privada"*[105]. Para o propósito deste estudo, resulta de que o Estado responde perante o terceiro lesado mas dispõe, nos termos do preceito, de um direito de regresso para com o autor "efetivo" do ato danoso, aplicando-se, por remissão, o regime do artigo 500.º, n. º3, relativo à relação entre comitentes e comissários por danos causados por estes.[106].

Atingindo o núcleo da discussão, cumpre mencionar o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967 que visou dar resposta aos casos de responsabilidade civil extracontratual da Administração quando em causa estivessem atos de gestão pública que lesassem direitos. Da análise articulada entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, coexistiam dois tipos de responsabilidade no plano das relações internas, cujo critério de distinção se aferia pelo grau de culpa. Nos casos de negligência grave, a responsabilidade do Estado era exclusiva nas relações externas, contudo, internamente, tinha a possibilidade de demandar o agente responsável pela lesão. A perspetiva assumia diferentes contornos quando em causa estivesse um dano provocado por negligência leve. Neste segundo cenário, o Estado era duplamente responsável: externa e internamente, não podendo exigir ao seu agente qualquer tipo de ressarcimento[107]. Por seu turno, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, parte final e n.º 2 do referente diploma, nas situações de dolo, vigorava o regime da responsabilidade solidária. O lesado tinha a possibilidade de fazer uso de um dos seguintes três mecanismos: demandar o Estado, demandar o agente ou demandar simultaneamente. A

[104] O Código Civil de 1966 (Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro), atual código civil português, em vigor desde 1 de junho de 1967.
[105] Martinho Lucas PIRES DE LIMA, "Comentário ao Código Civil: Artigo 501.º", *in Comentário ao Código Civil: Direito das Obrigações em Geral* (coordenação de José Brandão Proença), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021, p. 390.
[106]Martinho Lucas PIRES DE LIMA, "Comentário ao Código Civil: Artigo 501.º" ..., p. 390.
[107] Tiago SERRÃO, "Comentário ao Artigo 6.º do RRCEE"*, in O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência*. (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, p. 505.

nível das relações internas, evidentemente, dependendo da opção do lesado, nascia o direito de regresso. Em suma, o Estado era portador do direito de regresso nas situações de negligência grave ou de dolo.

No STA, no Ac. de 7/07/2005[108], foi proferida uma decisão com base nesta linha de raciocínio. Há direito de regresso no âmbito das relações internas em relação aos agentes do Estado – neste caso, os médicos e enfermeiros do Hospital da Universidade de Coimbra – se se provar que os mesmos agiram com "*dolo* ou *com diligência ou zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do seu cargo"*. E mais, sempre que essa conduta "*seja particularmente grave e vá além das funções que lhe são exigíveis"*, pode a responsabilidade ser exclusiva dos titulares do órgão, funcionários ou agentes – a responsabilidade solidária dessas entidades com o órgão ou agente tinha lugar se os atos fossem praticados com dolo (cfr. o artigo 3.º do Decreto-Lei 48 051). Apesar desta evolução por parte do legislador ordinário, o diploma carecia de fazer referência à obrigatoriedade do direito de regresso, traduzindo-se como um mero exercício discricionário – parte da doutrina limitava tal discricionariedade ao plano do valor a receber que depende de diferentes condições[109]. FAUSTO DE QUADROS argumentava uma visão semelhante ao exprimir que futuramente se deveria consagrar um verdadeiro dever de regresso, não apenas equacionar a sua possibilidade[110].

De maior relevo para a presente investigação, cumpre abordar a Lei n.º 67/2007 que instituiu o RRCEE e que fixa a obrigatoriedade do direito de regresso (cfr. o artigo 6.º). O preceito supramencionado é a concretização dos artigos 22.º e 271.º, n.º 4 da CRP. Pela primeira vez, está presente um dispositivo normativo que consagra expressamente este instituto e atende à sua estrutura externa e interna. O artigo 6.º fixa o exercício obrigatório do direito de regresso por parte do Estado contra os titulares de órgãos, funcionários e agentes (n.º 1), cuja leitura deve ser acompanhada dos artigos 8.º, 11.º, n.º 2 e 14.º. O legislador visou privilegiar sobretudo duas ideias fundamentais: "*em primeiro lugar, a salvaguarda do direito ao efetivo*

[108] *Vd*. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 07/07/2005, proferido no Proc. 0561/05, disponível em:https://www.dgsi.pt/JSTA.NSF/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cdfd2b3a43f7d4748025704c004fe9fe?OpenDocument&ExpandSection=1

[109] Cfr. Margarida CORTEZ, "Contributo para uma reforma da lei da responsabilidade civil da Administração", in A.A. VV., *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos Preparatórios da Reforma,* Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 259 e 260.

[110] FAUSTO DE QUADROS, "", in A.A. VV., *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, pp. 59 e 60.

ressarcimento dos particulares lesados; em segundo lugar, a promoção da eficiência administrativa"[111]. Esta previsão permitiu combater a inércia da Administração, que antes se vislumbrava por ser uma faculdade que podia (ou não) ser exercida. Retira-se também que este caráter obrigatório circunscreve-se ao Estado e as demais entidades públicas, ou seja, os respetivos servidores públicos ou funcionários já não gozam de tal vinculatividade no plano das relações internas.

Assim sendo, do direito de regresso, retiram-se três funções essenciais: preventiva, punitiva e reparatória. Mais do que punir, este instituto visa que os seus sujeitos passivos adotem elevados padrões de cuidado, rigor e zelo, de modo a evitar situações que causem lesões na esfera jurídica de terceiros. A ótica subjacente à necessidade de que o agente seja chamado para repor o erário público e, ainda, a ser sancionado, funciona como limite a eventuais abusos de poder no exercício da sua atividade. Das funções supramencionadas, destaca-se a reparatória, mas, evidentemente, a preventiva e punitiva surgem como consequência da primeira, dado que é possível encontrar na ordem jurídica outras formas de responsabilidade que preencham as duas funções subsequentes, nomeadamente a responsabilidade disciplinar.

3.2. Âmbito subjetivo

No que diz respeito ao âmbito subjetivo do direito de regresso, estamos perante a análise dos titulares a quem lhes é concedido o direito de exercer, e em que termos deve fazê-lo, bem como contra quem ele pode ser exercido. Em linhas gerais, quem são os sujeitos envolvidos.

3.2.1. Positivo

Na sua vertente positiva, referimo-nos aos sujeitos que podem exercer o direito de regresso, por outras palavras, quem pode exigir as quantias pagas em virtude de um dano que não cometido pelos indivíduos em questão. De imediato, se pensarmos nas relações que envolvem o Estado e os demais entes públicos e os respetivos, titulares de órgãos, funcionários e agentes contra terceiros, resulta da conjugação dos artigos 8.º, n.º 3 e 10.º, n.º 4 do RRCEE que o ónus recaí, quanto a danos ilícitos decorrentes da função administrativa, sobre a própria Administração. Nestes termos, sabe-se que a Administração atua através de indivíduos, cujos

[111] Diana ETTNER, "O Direito de Regresso"*, in Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas* (coordenação de Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo), ICJP, Lisboa, 2012, p. 73. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf

danos decorrentes de determinada ação ou omissão devem-se à falta de diligência e zelo por parte dos seus funcionários, e que, por sua vez, "*a efetivação do regresso é uma responsabilidade do órgão com poderes de direção (ou superintendência, ou tutela) no serviço, ou seja, do dirigente"*[112]. Igualmente o artigo 11.º, n.º 2 oferece semelhante solução quanto à responsabilidade pelo risco ("*Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.*").

Apesar da lei não o referir explicitamente, a mesma solução é adotada nas relações entre a Administração e terceiros coautores de factos ilícitos e culposos que causem prejuízo aos lesados. No entender de TIAGO SERRÃO, a competência cabe aos dirigentes máximos dos serviços públicos, "*a quem se encontra atribuído o poder tendente a assegurar a organização e gestão global do agir administrativo aí desenvolvido"*[113].

No âmbito da co-responsabilidade administrativa por factos ilícitos, os diversos titulares podem ser titulares de direito de regresso a exercer sobre a Administração[114]. Por força do princípio da responsabilidade solidária, podem ser diretamente demandados a responder perante o lesado que visa ver a sua esfera jurídica restituída.

3.2.2. Negativo

Na análise do segundo grupo de titulares do direito de regresso, a situação reporta-se aos indivíduos que ocupam a dimensão passiva – os sujeitos que têm de ressarcir o erário público. Via de regra, atendendo à primeira situação elencada no ponto anterior – relações que envolvem o Estado e os demais entes públicos e os respetivos, titulares de órgãos, funcionários e agentes contra terceiros – são os agentes da Administração e, eventuais, terceiros que responderão perante a mesma.

Quanto a membros de órgãos colegiais, cujo regime jurídico consta do CPA (artigos 21.º a 35.º), importa tecer algumas considerações, nomeadamente no que respeita às deliberações. Via de regra, as votações são públicas, salvo em determinadas situações que envolvam "*um juízo de valor sobre comportamentos ou qualidades de pessoas*" (cfr. o artigo

[112] Carla AMADO GOMES, "A Responsabilidade Pessoal e Institucional do Dirigente da Administração Pública no Quadro da Lei 67/2007, de 31 de dezembro", i*n Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas - Journal of Business and Legal Sciences (RCEJ)* (15), ISCAP, S. Mamede de Infesta, 2009, p. 12 (nota 10).
[113] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 215.
[114] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 216.

31.º, n.º 2). Como tal, também é concedida a possibilidade de se fazer constar da ata de uma votação pública, o voto vencido (cfr. o artigo 35.º, n.º 1). Este último ponto é de especial relevo, na precisa medida em que nasce uma situação de irresponsabilidade perante algum episódio que derive dessa votação (cfr. o artigo 35.º, n.º 2, parte final). Consequentemente, o sujeito é externa e internamente irresponsável, não residindo a possibilidade de um eventual direito de regresso. Até mais, mesmo que o sujeito seja parte de uma ação, deve proceder-se à absolvição da mesma por *"verificação de uma exceção dilatória de ilegitimidade passiva"*[115].

Pensado na situação reversa, sempre que se verifique uma deliberação de escrutínio secreto, também não é possível efetivar o direito de regresso contra os autores que votaram favoravelmente numa matéria que veio a produzir um certo dano e deu origem a uma situação de responsabilidade civil. Pela natureza deste tipo de deliberação, é objetivamente impossível sinalizar os membros que contribuíram para a lesão em apreço. Nesta dimensão, sujeita-se a escrutínio, a possibilidade de efetivar o direito de regresso contra sujeitos pertencentes às funções jurisdicional e politico-legislativa por atos materialmente administrativos.

No respeitante à função jurisdicional, da formulação do artigo 12.º do RRCEE em conjugação com o artigo 14.º, n.º 1 do mesmo diploma, "*extrai-se que, qualquer que seja a natureza do ato praticado pelo magistrado, desde que no exercício da função jurisdicional, só responde a título pessoal quando lhe puder ser imputado dolo ou culpa grave e nunca diretamente"*[116]. O direito de regresso circunscreve-se a determinadas situações, através do preenchimento de determinados pressupostos legais, tendo em mente os princípios da independência e irresponsabilidade dos magistrados – artigos 203.º e 216.º, n. º2 da CRP e artigo 14.º, n.º 2 do RRCEE. Na doutrina, é percetível a discórdia quanto à obrigatoriedade do direito de regresso no tocante à responsabilidade civil pro danos decorrentes do exercício da função jurisdicional. RICARDO PEDRO é da opinião de que se tal dever se encontra previsto na lei, então o seu exercício é obrigatório, deixando de ser apenas uma opção do Estado[117].

Retira-se também que as ações de direito de regresso têm lugar no TCA que seja territorialmente competente, tal como decorre do artigo 37.º, alínea c) do ETAF (*"Das ações*

[115] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 228.
[116] Carla AMADO GOMES, "A Responsabilidade Civil do Estado por atos materialmente administrativos...", p. 197.
[117] Ricardo PEDRO, "*Houston, we have a problem*: o direito de regresso na sequência de condenação do Estado pelo TEDH por violação do direito a um processo equitativo" *in Estudos sobre Responsabilidade Civil Pública*, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 182 e 183.

de regresso, fundadas em responsabilidade por danos resultantes do exercício das suas funções, propostas contra juízes dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, bem como dos magistrados do Ministério Público que prestem serviço junto desses tribunais"). Por sua vez, as próprias ações de responsabilidade têm lugar nos TAC, de acordo com o que decorre do artigo 44.º, n. º1 do ETAF (*"Compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição, não esteja reservada aos tribunais superiores."*). Via de regra, os tribunais administrativos de círculo funcionam apenas com um juiz singular, a não ser que haja exceções legalmente previstas (cfr. o artigo 40.º, n. º1 do ETAF).

Passando para os detentores de cargos políticos, enquanto titulares passivos deste direito de regresso, o artigo 117.º, n.º 1 da CRP é fulcral para que saibamos que existe uma responsabilidade civil deste tipo de sujeitos. De antemão, interessa-nos retirar deste preceito a questão da responsabilidade civil, cujo conceito não está isento de dificuldades de densificação jurídico-constitucional[118]. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA[119] sustentam que em causa não está a consagração de um tratamento diferenciado para estes titulares de órgãos políticos, mas, sim, respondem como qualquer outro cidadão no âmbito das relações jurídico-privadas e como quaisquer entidades públicas no exercício das suas funções e por causa dessa mesma atividade (cfr. o artigo 271.º da CRP). O Estado irá responder *solidariamente* perante os indivíduos (cfr. o artigo 22.º da CRP), sendo que *a posteriori* terão direito de regresso ao reembolso do montante pago em excesso (cfr. o artigo 271.º, n. º4 da CRP). Observa-se uma homogeneidade no regime de tratamento como se falássemos dos servidores públicos.

Interessa ainda mencionar o artigo 157.º, n. º1 da CRP que se apresenta como uma exceção à regra supramencionada que é fulcral para a circunscrição negativa do direito de regresso. Ao abrigo desta norma, resulta que os deputados não são disciplinar, civil e penalmente responsáveis pelos votos e opiniões que profiram no exercício das suas funções. O conceito de *imunidade* (cfr. a epígrafe) possui um sentido amplo e um outro sentido restrito (aquele que nos interesse para este efeito) – "e*m sentido amplo, abrange a inviolabilidade, a irresponsabilidade e a imunidade em sentido restrito"*[120]. Por conseguinte, desta

[118] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...,* p.118.
[119] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...,* p.119.
[120] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...,* p.272.

irresponsabilidade dos titulares de órgãos políticos, nasce a impossibilidade de fazer uso do mecanismo do direito de regresso quando em causa estejam uma das situações previstas na norma citada. Não obstante esta posição, uma parte minoritária da doutrina entende que deve constituir uma exceção à admissibilidade do direito de regresso relativamente aos membros do Conselho de Ministros, visto não beneficiarem da imunidade prevista no artigo 157.º, n.º 1, da Constituição[121].

3.3. Âmbito objetivo

O âmbito objetivo do direito de regresso na responsabilidade civil extracontratual do Estado corresponde às situações em que, tendo a entidade pública reparado o dano causado a terceiro, pode exigir do agente público o reembolso da indemnização paga.

3.3.1. Positivo

Na sua vertente positiva, importa a conjugação de três artigos essenciais que nos ajudam a delimitar o campo de aplicação do direito de regresso: os artigos 22.º e 271.º/1 da CRP e o artigo 1.º/3 do RRCEE. Conforme já analisado, não se enquadra, enquanto um dos fundamentos para acionar o direito de regresso, atos que tenham sido praticados fora do exercício das funções incumbidas aos servidores públicos – "*a Administração não responde por atos pessoais dos seus servidores"*[122]. Exclui-se ainda os atos que, embora praticados no exercício dessa função, não estejam relacionados diretamente à sua prática. Quando em causa estejamos perante a prática de atos que estão excluídos desta responsabilização, então a ação indemnizatória tem lugar nos tribunais comuns (cfr. o artigo 211.º, n. º1 da CRP), e, nos termos da responsabilidade típica do direito civil (cfr. o artigo 483.º e ss. do C). A solidariedade prevista no artigo 22.º da CRP é ainda reforçada na parte final do artigo 8.º, n.º 2 do RRCEE *("se as ações ou omissões referidas no número anterior tiverem sido cometidas por estes no exercício das suas funções e por causa desse exercício."*).

Destes dois requisitos suprarreferidos, resulta a necessidade da verificação da culpa – daí o caráter *subjetivo*[123] e *funcional* do preceito constitucional. A verificação do dolo ou da negligência grave é condição indispensável para efeitos de verificação de uma responsabilidade

[121] Ricardo PEDRO, "*Houston, we have a problem*: o direito de regresso na sequência de condenação do Estado...", p. 183.
[122] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 189.
[123] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* pp. 133 e 134.

solidária da Administração com os seus titulares de órgãos, funcionários e agentes[124]. A lesão de direitos, liberdades e garantias ou a decorrência de prejuízos para os sujeitos necessita da intervenção da Administração. Em múltiplas ocasiões, deparamo-nos com a atuação administrativa a servir como mero garante externo, a título integral ou parcial, pelo que há necessidade de repor o erário público.

A solidariedade pode comportar uma concorrência de responsabilidades que podem envolver titulares de órgãos, funcionários e agentes, outros entes públicos e até mesmo terceiros. Na situação que envolve os seus servidores públicos, a co-responsabilidade tem lugar, uma vez mais, quando haja verificação de dolo ou negligência grosseira – caso contrário, há uma responsabilidade exclusiva da Administração, alicerçada pelo correspondente no artigo 7.º, n.º 1 do RRCEE. Havendo a verificação de todos os requisitos necessários, o Estado, respondendo perante o lesado, goza do direito de regresso. Na segunda situação, envolvendo outras pessoas públicas, a solução é identicamente a mesma, a nível das relações internas, o Estado goza de direito de regresso, de acordo com o critério da repartição da culpa tal como subscrito no artigo 497.º, n.º 2 do CC. Quanto à terceira e última situação, envolvendo relações com terceiros, à Administração – globalmente considerada – aplica-se o disposto nos quadros anteriores. Caso seja o terceiro a liquidar o total do valor indemnizatório, mas também se verificar uma quota-parte de culpa do Estado, tem este a possibilidade de acionar o direito de regresso contra o mesmo.

3.3.2. Negativo

Quanto ao âmbito objetivo negativo do direito de regresso, temos um conjunto de situações, factos ou matérias que ficam excluídas da aplicação deste instituto jurídico, ou seja, aos casos em que esse instituto não produz efeitos.

Constitui o ponto de partida para esta análise, o disposto no artigo 7.º, n.º 1 do RRCEE ("*O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções 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.*"). CARLA AMADO GOMES defende que esta solução ficou aquém do

[124] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 192.

consagrado no artigo 22.º da CRP, visto que a solidariedade não é acionada nos casos em que os danos são cometidos com falta leve[125]. Se não existe solidariedade, tampouco podemos falar de uma situação de possível direito de regresso. Por força desta ideia, inevitavelmente, o autor do ato (ou omissão) lesivo será externa e internamente irresponsável, porque assim o determina a Lei Fundamental.

Em contrapartida, o artigo 7.º, n. º2 do RRCEE já levanta questões acerca da possibilidade de desencadear o direito de regresso. A doutrina tende a divergir nesta matéria e a jurisprudência ainda não tomou uma posição sobre esta questão. Por um lado, a viabilizar a reclamação do direito de regresso, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA[126] apela ao direito comunitário, defendendo que a efetivação deste mecanismo em nada contende com a esfera jurídica do lesado, visto que este estará sempre tutelado pela dimensão externa. A referida integração do n.º 2 nesta disposição emana o princípio de que "*perante o lesado, somente responde a Administração, mas sempre que exista dolo ou culpa grave a operacionalização do direito de regresso sobre o servidor publico não é impedida pela lei"*[127]. Uma tese que já colheu frutos sobre esta posição é a de ESPERANÇA MEALHA[128], a autora defende que existe a possibilidade do direito de regresso, assumindo algumas particularidades visto que "*a apreciação do pedido de indemnização nunca passa pelo apuramento (ainda que presumido) da culpa da entidade adjudicante"*. A graduação da culpa é restrita à relação interna entre a entidade pública e os seus agentes, destinando-se exclusivamente a fundamentar o direito de regresso.

Quanto à inadmissibilidade de exercer o direito de regresso, subsiste um fundamento extraído do teor literal do artigo 271.º, n.º 4 da CRP que consiste na remissão para a lei da regulação do direito de regresso, e, visto que não há base legal referente aos danos que resultem da prática de atos pré-contratuais em certos procedimentos de origem comunitária, verifica-se

---

[125] Carla AMADO GOMES, "A Responsabilidade civil Extracontratual da Administração por facto ilícito: Reflexões avulsas sobre o novo regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de dezembro", *in Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa.* (coordenação de Carla Amado Gomes), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, p. 58.

[126] Maria José RANGEL DE MESQUITA, O *regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 53.

[127] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., pp. 203 e 204.

[128] Esperança MEALHA*, "*Responsabilidade Civil nos Procedimentos de Adjudicação dos Contratos Públicos (Notas ao artigo 7.º/2 da Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro)*", in Julgar (5)*, 2008, pp. 118 e 119, disponível em*:* Julgar.pt

a inexistência da faculdade de acionar o direito de regresso. Por outro lado, em obediência ao disposto nos demais n.ºs do artigo 7.º, não resulta desta disposição o *quantum* da culpa – um dos requisitos exigidos pelo instituto em estudo – pelo que não há lugar ao direito de regresso. É a tese à qual adere TIAGO SERRÃO[129]. Apesar disso, há alguma dificuldade em aceitar esta ideia pela sua própria constitucionalidade. É certo que a norma confia ao legislador a concretização de algumas dimensões básicas deste direito de regresso[130]. Há uma violação ao princípio da igualdade (cfr. o artigo 13.º da CRP), visto que os atos que se circunscrevem ao âmbito do artigo 7.º, n.º 2 do RRCEE, em momento algum, independentemente de até estarmos perante uma situação de dolo ou negligência grave, dão lugar ao direito de regresso.

É igualmente objeto de análise, os n.ºs 3 e 4 do mesmo preceituado que configuram situações de falta coletiva e de falta anónima. Em consonância com CARLOS CADILHA[131], estamos perante uma situação de culpa coletiva quando estamos perante um resultado que é produzido por uma atividade, cuja responsabilidade pertence a diversos intervenientes, não sendo possível imputar a conduta a uma concreta atuação de um determinado agente. Por sua vez, está-se na presença de uma circunstância de culpa anónima, quando é possível imputar um resultado a uma determinada ação, mas não é possível concretizar a autoria própria do facto danoso.

A construção de uma responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço tem um alcance inovador que merece particular atenção. A Administração torna-se diretamente responsável não apenas condutas ilícitas e culposas dos agentes, mas também pelo próprio *funcionamento* da mesma, uma solução para restituir ao máximo os direitos do lesado. LUÍS CABRAL DE MONCADA[132] refere que a questão do pressuposto da ilicitude tem de ser avaliada do ponto de vista do resultado produzido, e não propriamente a conduta que gerou esse efeito. CARLOS CADILHA sustenta que esta realidade constitui uma situação em que a responsabilidade é única do Estado, ou seja, em tais casos, não há possibilidade de funcionar o direito de regresso[133].

---

[129] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 206.
[130] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*..., p. 855.
[131] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 164.
[132] Luís CABRAL DE MONCADA, "A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas", *in Estudos em Homenagens ao prof. Doutor Marcello Caetano, No Centenário do seu Nascimento*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 62 e 63.
[133] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 164.

IV. O direito de regresso: enquadramento, conteúdo e momento processual do seu exercício

4.1. Direito de regresso: conteúdo jusprivatístico vs. conteúdo juspublicista

O Supremo Tribunal Administrativo (STA), no acórdão de 16 de maio de 2001, no Proc.n.º 047082, veio firmar a ideia de que o direito de regresso tem como finalidade o ressarcimento do credor que indemnizou o lesado em mais do que o montante de que era autor. Quando se considera o conteúdo do direito de regresso, importa a invocação do direito civil tal como estabelecido no Código Civil (conteúdo jusprivatístico), nomeadamente no que diz respeito às obrigações plurais e, no quadro das mesmas, as obrigações conjuntas e as obrigações solidárias. No âmbito da primeira categoria de obrigações, estão em causa obrigações em que um do(s) credor(es) apenas pode exigir a quantia devida ao respetivo devedor, no plano do segundo conjunto de obrigações, encontra-se na esfera de atuação do credor a exigência da quantia devida a qualquer um dos devedores, independentemente de em causa estar um crédito que não se encontra sob a responsabilidade do devedor demandado (solidariedade ativa). À luz do artigo 519.º do CC, são dadas três possibilidades ao credor aquando requere o cumprimento da prestação debitória no cenário de uma obrigação solidária, nomeadamente, (1) a possibilidade de exigir de qualquer um dos devedores a totalidade da prestação, (2) exigir a um dos devedores uma quota-parte da quantia que pode ser ou não proporcional à parte que lhe é devida e, ainda, (3) exigir a prestação de todos os devedores.

Uma nota sucinta no âmbito das relações externas das obrigações solidárias é relativamente ao disposto no artigo 514.º, quanto aos meios de defesa tanto do credor como do devedor solidário. É dada a possibilidade de utilização de todos os meios de defesa ao devedor para que este se exonere do cumprimento da prestação debitória, contudo, não pode este fazer uso dos meios de defesa pessoais respeitantes a outros condevedores (p. ex: anulabilidade por vício da vontade ou incapacidade)[134]. No âmbito do direito de regresso, a sua pertinência centra-se na dimensão passiva do fenómeno, visto que cada devedor pode ser chamado a satisfazer a totalidade da prestação e o pagamento feito ao credor extingue o vínculo relativamente aos restantes no que diz respeito às relações externas (artigo 512.º do Código Civil).

[134] Martinho Lucas PIRES DE LIMA, *Comentário ao Código Civil: direito das obrigações...,* p. 437.

Em articulação com esta regra, relaciona-se diretamente o artigo 524.º do Código Civil. sob a epígrafe "*Direito de regresso"*. Nos termos da lei civil, estamos perante um direito novo que nasce na esfera de um dos condevedores, que não se confunde com a sub-rogação, prevista no artigo 593.º do Código Civil[135]. Assim sendo, há uma inversão dos papéis e o condevedor que foi demandado a pagar, é agora ele credor em relação aos restantes condevedores. Salienta-se ainda que, não havendo previsão contrária, o montante da dívida é *igual* para cada um dos referidos (cfr. o artigo 516.º do Código Civil). Diretamente relacionada com a questão da responsabilidade civil extracontratual, exemplo de uma exceção à regra é a do artigo 497.º, n. º2, visto que o direito de regresso só se manifesta na proporção da responsabilidade de cada agente e das repercussões jurídicas ou materiais daí resultantes. Convém sublinhar ainda que, o direito de regresso não nasce apenas quando um dos devedores tenha pagado integralmente o débito ao respetivo credor, mas sempre que, em algum momento, tenha suportado um sacrifício patrimonial superior àquele que lhe era correspondente[136].

Cabe ainda destacar e referir o prazo prescricional para o exercício do direito de regresso (cfr. o artigo 498.º, n.º 2 do CC) que é de três anos a contar do cumprimento da obrigação. Segundo BRANDÃO PROENÇA, aplica-se este limite temporal igualmente à obrigação de indemnizar por necessidade de prometer um igual tratamento do responsável, na sua dupla qualidade, quer de lesante, quer de devedor. Tem sido objeto de especial tratamento e atenção por parte da jurisprudência a problemática subjacente à contagem de prazos quando em causa esteja o pagamento da indemnização de modo faseado. Isto é, a contagem do prazo prescricional deve ser determinada de forma autónoma atendendo a cada uma das prestações ou serve o pagamento da última prestação da indemnização que permitirá satisfazer integralmente o lesado como início do prazo prescricional. A posição intermédia adotada pela jurisprudência consta do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 07/04/2011, Proc. n.º 329/06, que defende que o início da contagem do prazo de prescrição se dá com o último pagamento.

Transitando para o regime do RRCEE (caráter juspublicista), afiguram-se algumas diferenças que permitem delimitar o teor do direito de regresso. Desde logo, podemos afirmar que sempre que a Administração proceda ao pagamento de uma prestação debitória que não lhe é devida, não sendo uma dívida própria, tem direito ao pagamento integral quando em causa

[135] Martinho Lucas PIRES DE LIMA, *Comentário ao Código Civil: direito das obrigações...,* p. 449.
[136] Martinho Lucas PIRES DE LIMA*, Comentário ao Código Civil: direito das obrigações...,* p. 450.

tenha sido um dano resultante de uma atuação dolosa e ilícita por parte do servidor público. Reformulando a ideia, estamos perante uma indemnização a título estritamente temporário, visto que, em determinadas situações, à Administração não lhe é imputável qualquer responsabilidade e atua apenas como mero garante. É plausível afirmar que os sujeitos passivos (servidor público responsável pelo dano e o Estado) não se encontram num plano de igualdade, a solidariedade em questão está alicerçada em um compromisso constitucional (cfr. o artigo 22.º da CRP).

Evidentemente, não podemos deixar de considerar a importância do regime civil da responsabilidade civil extracontratual a fim de possibilitar a compreensão da solução do RRCEE. Ilustrativo disso, é a solução do artigo 10.º, n. º4 do diploma em estudo que remete para o disposto do artigo 497.º do C.C. Significa que quando estejamos perante um ato ilícito e culposo, então há lugar a uma responsabilidade solidária, aferida nos termos do artigo 497.º, n.º 2 do C.C. – a quota-parte da responsabilidade presume-se igual, salvo convenção em contrário. Não deixamos, contudo, de estar perante uma solidariedade atípica, pois o papel do Estado visa apenas conferir uma garantia ao lesado que vê a sua esfera jurídica prejudicada, quer pela lesão de direitos fundamentais, quer por qualquer prejuízo à sua posição jurídica. Quanto ao prazo prescricional, o acórdão do TCAN de 30/10/2020, Proc. n.º 00662/19[137] reitera igualmente que o direito de regresso prescreve nos mesmos termos que o artigo 498.º do CC, *ex vi* artigo 5.º do RRCEE. Deste mesmo acórdão resulta o entendimento que o prazo de prescrição começa quando o lesado sabe que tem direito a ser indemnizado, ou seja, quando conhece os factos essenciais que fundamentam a responsabilidade — mesmo que ainda não saiba exatamente qual é o valor total dos danos.

4.2. A qualificação jurídica do direito de regresso

Examinadas certas características, é relevante compreender o enquadramento jurídico do direito de regresso. Neste contexto, pode conceber-se quatro cenários distintos quanto à qualificação jurídica da natureza deste mecanismo, a saber: a sua configuração como *direito fundamental*, como *direito de crédito*, como *dever fundamental* ou, ainda, como *poder funcional*.

[137] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/8abde8b39a2d1a708025861d004377f7?OpenDocument.

À luz das considerações já tecidas no âmbito do direito civil, questiona-se a possibilidade de consagrar o direito de regresso enquanto *direito de crédito*. A princípio, parece-nos a associação mais lógica de se fazer, visto que o direito de regresso consiste no reembolso da parte de responsabilidade que cabia, no crédito, ao condevedor que não tenha sido interpelado judicialmente[138]. De facto, existe um encargo financeiro do Estado e das demais pessoas coletivas públicas que decorre da obrigação de indemnizar o lesado quando haja danos na sua esfera jurídica, e, por essa mesma razão, torna-se necessário restituir a ordem jurídica anterior à da lesão. Do ponto de vista da conduta subjacente, há a entrega de uma quantia em dinheiro que nos garante uma aparência de direito de crédito. Contudo, a razão que subjaz ao direito de regresso – nomeadamente, a sua origem, efetivação, entre outros parâmetros – não permite aferi-lo enquanto um direito de crédito, na medida em que possui características próprias que o afastam desta figura tipicamente de direito privado[139].

A par desta ideia, surge a possibilidade de consagrar o direito de regresso enquanto *direito fundamental*. O direito de regresso está configurado para ressarcir pessoas coletivas públicas, entendidas em sentido amplo, permitindo albergar todas aquelas que exerçam atividades materialmente administrativas ou que estejam sob a alçada de poderes de direção públicos. A conceção dos direitos fundamentais numa fase liberal não permitiria de todo esta possibilidade, sendo até paradoxal face a toda a incursão histórica que já foi objeto de análise. Os direitos fundamentais foram pensados como mecanismo de defesa da dignidade da pessoa humana justamente em caso de atentado por parte dos poderes públicos. A ideia supramencionada foi progressivamente desconsiderada pela própria proliferação da Administração em ramificações que permitiram colocar pessoas coletivas públicas sob a dependência do próprio Estado. Contudo, não basta a verificação deste pressuposto.

Além desta situação de dependência, é necessário que a competência desenvolvida pela pessoa coletiva pública "*vise diretamente (também) prosseguir interesses humanamente individuais, no sentido de ter como função proteger ou promover a liberdade e a dignidade das pessoas*"[140]. Quando assim não seja, não se pode conceber a existência de direitos fundamentais

[138] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 170.
[139] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 290.
[140] José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 2019, p. 121.

de pessoas coletivas públicas, pois incorre-se no risco de desvirtualizar a ideia de proteção das liberdades individuais que está na génese desta categoria de direitos.

Uma terceira categoria que suscita algumas questões é a de conceber o direito de regresso enquanto um *dever fundamental*. Está-se perante uma categoria autonomizada em relação aos direitos fundamentais – figura suprarreferida[141]. Os deveres fundamentais não obedecem apenas a um código de ética, eles necessitam de ser concretizados por força da sua eficácia vinculativa. Paralelamente, para reforçar a sua eficácia, torna-se necessária a sua constitucionalização[142]. Como tal, temos autores como GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA[143] que são defensores desta teoria. Por outro lado, temos parte da doutrina[144] que defende que, não obstante convivermos com o princípio da tipicidade, a realidade é que podemos ter deveres fundamentais consagrados em legislação ordinária. A diferença é que apenas os deveres fundamentais previstos na Constituição enquanto tais é que merecem uma disciplina normativa especial. Tal como os direitos fundamentais, não existe qualquer reserva constitucional quanto à sua criação, podendo ser criados pela via legislativa. No que diz respeito à questão da compatibilidade dos deveres fundamentais com a natureza pública das pessoas coletivas, temos a preciosa ajuda doutrinal de JOSÉ CASALTA NABAIS. Para o autor não restam dúvidas quanto à sua compatibilidade[145]. Embora os deveres fundamentais sejam posições jurídicas individuais e duradouras, não resulta um impedimento absoluto a que pessoas coletivas sejam titulares desses mesmos deveres fundamentais, cumprindo apenas verificar se tais são compatíveis com a sua natureza (cfr. o artigo 12.º, n. º2 da CRP) – são deveres fundamentais atípicos.

Esclarecido este ponto, resta saber se o direito de regresso tem ou não consagração na Lei Fundamental. Para não quem sustenta esta visão, apoiando o que foi dito, pode ser desconsiderado enquanto dever fundamental. Por sua vez, é sustentável a tese de que o texto constitucional preconiza expressamente o direito de regresso no seu artigo 271.º, n.º 4 *("A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra*

[141] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Editora, Coimbra, p. 118.
[142] José Casalta NABAIS, *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 61 e ss. e 87. e ss.
[143] José GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Fundamentos da Constituição...*, p. 118.
[144] Para uma análise aprofundada e crítica vd. José Casalta NABAIS, *O dever fundamental de pagar impostos...,* pp. 87 e ss.
[145] José Casalta NABAIS, *O dever fundamental de pagar impostos...,* pp. 69 e ss.

os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes."). A questão é linear quando em causa estejam titulares de órgãos, funcionários e agentes, mas, e se nasce um direito de regresso sobre terceiros? A nossa posição tem fundamento no comando constitucional do artigo 22.º. Invertendo a perspetiva para focar o Estado na qualidade de entidade demandada, algumas questões podem surgir. A permissão para que os entes públicos sejam titulares de deveres fundamentais, é uma questão um tanto que complexa e alvo de divergência doutrinal como suprarreferido. Pela mesma lógica, não se pode evocar uma relação de sujeição da Administração perante servidores públicos ou terceiros. Ademais, a natureza dos deveres fundamentais difere da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso por parte do Estado.

Resta-nos equacionar a qualificação do direito de regresso enquanto *poder funcional*. O ponto central está, indubitavelmente, na razão subjacente à atribuição de efeitos jurídicos aos poderes funcionais. No essencial, procuram-se prosseguir fins que pertencem à comunidade em geral, ao contrário dos direitos fundamentos que têm por objetivo a satisfação de um interesse pessoal. Os poderes funcionais, enquanto poderes jurídicos, são os mecanismos de que fazem uso as pessoas coletivas para que consigam atingir o fim visado pela sua atividade[146]. À luz da prossecução do interesse público da Administração (cfr. o artigo 4.º do CPA e 266.º, n. º1 da CRP), o direito de regresso é a verdadeira engrenagem para que haja reposição do tesouro público, após, externamente, o Estado ter satisfeito o lesado por condutas lesivas por parte dos seus servidores ou terceiros.

Analisados os institutos que, em tese, poderiam qualificar o direito de regresso, mas que não desempenham essa função, impõe-se, por conseguinte, o enquadramento do direito de regresso como poder funcional. O crucial deste ponto é entendermos que, à semelhança do que acontece no direito de regresso, os poderes funcionais visam a "*prossecução de interesses alheios, ou seja, de fins que pertencem a outrem ou à comunidade globalmente entendida*"[147]. O direito de regresso orienta-se à satisfação de um fim que transcende a esfera do seu titular, nomeadamente, a reposição do erário público. Sem embargo da terminologia utilizada no RRCEE, o direito de regresso não se trata de um verdadeiro direito, e isto releva para que não haja qualquer tipo de confusão na definição da natureza jurídica do instituto em estudo, daí que toda esta análise tenha sido feita de acordo com os quadros conceptuais e dogmáticos de índole

[146] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 303.
[147] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 302.

juspublicista.

4.3. O momento processual adequado para o exercício do direito de regresso e os princípios processuais associados

Considerados estes aspetos, é fulcral determinar o momento processual em que se revela adequado acionar o direito de regresso. Para este efeito, é invoca-se o referente no artigo 8.º, n.ºs 3 e 4 do RRCEE. Da letra da lei, conclui-se que a efetivação do direito de regresso tem lugar nos próprios autos. A problemática coloca-se em saber se o exercício do direito de regresso tem lugar como ação principal ou surge como um mero incidente processual. A interpretação literal do preceito em questão permitia concluir pela efetivação deste mecanismo enquanto um incidente processual, contudo, temos de apelar à estrutura desta figura. De um lado, temos uma nova parte demandada – o verdadeiro autor da lesão – o contraditório e a apuração do grau de culpa do agente. Do ponto de vista processual, estamos perante um incidente, mas, do ponto de vista material, estamos perante uma verdadeira ação autónoma[148]. Um dos principais princípios que sustenta este preceito normativo é o conhecido *princípio do dispositivo*. A promoção processual cabe às partes do processo, através da alegação das matérias – de facto e de direito – que visam sustentar as pretensões em apreço. A intervenção do juiz é levada a cabo quando lhe seja suscitado por força do *princípio da necessidade* (cfr. o artigo 3.º, n. º1 do CPC). Evidentemente que, por questões de celeridade processual, o juiz pode (e deve) adotar as diligências essenciais para que a tramitação do processo decorra de forma equilibrada, evitando quaisquer desvios ao ritual processual (cfr. o artigo 441.º do CPC).

Na ótica de ANA CELESTE CARVALHO[149], não é possível configurar a iniciativa processual como um poder-dever por parte do juiz – "*reconhecendo-se que o elemento literal da norma, ao prever que a ação "prossegue nos próprios autos", numa afirmação que é perentória, pareça traduzir um poder oficioso do juiz, é de afastar tal solução em face do regime processual delineado, que não consagra tal papel de ativismo judiciário."* A intervenção mais ativa que é concedida ao juiz tem o seu reconhecimento no CPTA (cfr. o disposto no artigo 45.º) e, veja-se que, apenas para casos expressamente consagrados. Além do

[148] Ana Celeste CARVALHO, "Regime Processual Aplicável No Âmbito Do Artigo 8.º, N.º 4, Da Lei De Responsabilidade Civil Do Estado E Demais Entidades Públicas"*, in* Julgar, n.º 15, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 254., disponível em: Julgar.pt
[149] Ana Celeste CARVALHO, "Regime Processual Aplicável No Âmbito Do Artigo 8.º, N.º 4...", p. 256.

mais, para que não haja violação do princípio do contraditório, a efetivação do direito de regresso tem de ter sido intervencionado pelo interessado e tal só pode ser feito mediante requerimento autónomo[150]. Diante das ideias discutidas até o momento, reitera-se que não compete ao juiz a promoção processual, mas sim, recai sobre o Estado ou pessoa coletiva a promoção processual para exercício do direito de regresso.

V. Desafios atuais do direito de regresso

5.1. Complexidade processual: exercício vinculativo ou discricionário?

Neste estágio da investigação, importa refletir acerca da vinculatividade do direito de regresso. Sob este prisma, é preponderante diferenciar entre os conceitos de discricionariedade e vinculatividade. Primeiramente, a discricionariedade pauta-se por permitir que a Administração tome determinada decisão com uma certa margem de autonomia, ainda que dentro desta o possa fazer com maior ou menor grau de liberdade. Convém, ainda assim, sublinhar que a decisão tomada no exercício do poder discricionário pressupõe na sua génese, necessariamente, um motivo movido pelo interesse público, o qual deve legitimar o sentido da opção adotada pelo agente[151]. Por sua vez, verifica-se uma situação de exercício vinculativo quando o agente tem de atuar tal como a lei o impõe, inexistindo margem de livre apreciação que lhe permita adotar uma solução divergente da prescrita na norma[152].

Estar-se-á perante um *dever*? Numa breve incursão histórica, quanto ao disposto no Decreto-Lei n.º 48 051, há doutrina que entendia que o direito de regresso assumia uma veste discricionária, por força da omissão legal quanto a esse aspeto, ainda que do ponto de vista das obrigações solidárias, tal seria a consequência óbvia que se deveria adotar[153]. A título de exemplo, veja-se o artigo 2.º, n.º 2 do diploma supramencionado ("*Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e demais pessoas colectivas 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.*"). A utilização da expressão *"gozar"* sugere que há livre-arbítrio conferido ao Estado e demais pessoas coletivas públicas para exercerem (ou não)

[150] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 177.
[151] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., pp. 308 e 309.
[152] Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*..., vol. II, p. 86 e ss.
[153] Sobre este ponto *vide* Carla AMADO GOMES, "A Responsabilidade Pessoal e Institucional...", p. 11 (nota 13) e, ainda no mesmo sentido, Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 312.

o direito de regresso. Ademais, o legislador ordinário não contemplava uma norma legal habilitante para esse efeito. Refira-se, de igual modo, que o pendor juspublicista do direito de regresso tem na sua génese uma necessidade de reposição do erário público, ao passo que a remissão para a lei civil (cfr. o disposto no artigo 4.º, n.º 2 que, por sua vez, remete para o artigo 497.º do CC) em nada insinua quanto à obrigatoriedade do exercício do direito de regresso. Face a este quadro, competia ao Estado e aos demais entes públicos avaliar individualmente cada situação, de modo a fundamentar a conveniência da respetiva atuação. Na opinião de TIAGO SERRÃO, durante décadas, o direito de regresso foi "*um instituto carecido de efetiva aplicação, sendo que, pela nossa parte, e como já tivemos oportunidade de afirmar, estamos em crer que tal constatação influenciou decisivamente a decisão, diametralmente oposta, entretanto consagrada pelo legislador no RRCEE."*[154].

No seguimento desta ideia, optando a Administração pelo exercício do direito de regresso, equaciona-se outra problemática: havia margem de discricionariedade relativamente ao valor a peticionar? No texto da lei, não se verificava uma solução direta que preconizasse um critério quanto à fixação do *quantum* que o Estado devesse pedir, contudo, é do entendimento geral que tal compensação deveria corresponder à "*totalidade da quantia provisoriamente suportada pelos cofres públicos"*[155]. Não obstante, salvaguardam-se as hipóteses de co-responsabilidade, em que a Administração tem de responder no respeitante à sua quota-parte (cfr. o artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 048 051, de 21 de novembro).

À luz do disposto no RRCEE, o preceito normativo que nos orienta é o estabelecido no artigo 6.º, n. º1. O teor literal do texto não parece deixar dúvidas: a Administração não dispõe de margem de discricionariedade para deixar de exercer o direito de regresso. O suporte textual de que nos podemos servir é através da expressão "*é obrigatório*", o que nos afasta da tal ideia de discricionariedade. A razão de ser desta opção do legislador deriva de vários fatores.

[154] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 316.
[155] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 316.

Em primeiro lugar, é possível apelar a um elemento histórico, tendo em consideração o subjacente na exposição de motivos da Proposta de Lei N.º 56/X[156] (*"Neste último sentido se inscreve a transformação do direito de regresso, quando exista, num poder de exercício vinculado."*). De acordo com esta afirmação, torna-se evidente a pretensão de conferir vinculatividade ao direito de regresso que no diploma anterior não existia. Em segundo lugar, torna possível acompanhar esta linha de pensamento o disposto nos artigos 6.º, n.º 2 e 8.º, n. º4 do RRCEE. A letra da lei, ainda que implicitamente, procura não omitir a questão do direito de regresso como sendo um verdadeiro dever por parte da Administração. O objetivo desta obrigatoriedade passar por evitar que haja uma constante impunidade na atuação dos agentes do Estado e demais entes públicos, serve como forma de responsabilizar quem, de facto, é verdadeiramente responsável pelos danos e não a figura da Administração. Esta finalidade "educativa" é também fruto da necessidade de haver uma redução dos casos em que os encargos indemnizatórios são suportados pelos contribuintes.

Nos termos do artigo 1.º, n.º 5 do RRCEE, e como é já sabido, a legislação em análise é suscetível de ser aplicada a pessoas coletivas de natureza privada, desde que se verifiquem os pressupostos legalmente exigidos. Não há jurisprudência que trate desta questão em particular, o que não invalida que já tenha havido pronúncia doutrinal sobre o tema em apreço. Parte da doutrina, nomeadamente CARLOS CADILHA[157], defende que o mecanismo do direito de regresso também é de exercício obrigatório no caso das pessoas coletivas de direito privado que obedeçam aos pressupostos elencados na lei. Por sua vez, CARLA AMADO GOMES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO levantam a mesma questão. À partida, em virtude do princípio da liberdade de gestão dos próprios recursos, a imposição do direito de regresso funcionaria como um fator de desincentivo no seio da pessoa coletiva em causa. Contudo, prevalece o princípio da responsabilização e, como tal, é de "*considerar que o regresso é obrigatório*[158]". Outro argumento que se deve invocar está relacionado, ainda que indiretamente, com o erário

[156] A Proposta de Lei n.º 56/X (X Legislatura, 2005-2009) teve como objetivo estabelecer o novo regime de responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas públicas e respetivos titulares de órgãos, funcionários e agentes. Disponível em: https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d5a5763765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d45764e546b774e544535593259744e7a417a4d5330304d6a63344c5467305a5449744d574e69595452684d3251784d544d344c6d527659773d3d&fich=590519cf-7031-4278-84e2-1cba4a3d1138.doc&Inline=true

[157] Carlos CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...,* p. 57.

[158] Carla AMADO GOMES e Miguel ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...", p. 241.

público. A pessoa coletiva de direito privado que reúna os requisitos previstos no artigo 1.º, n.º 5, do RRCEE, embora desprovida de natureza pública, é ainda assim destinatária de financiamento público estatal no âmbito da prossecução das suas atribuições. Isto é, mesmo sendo o ressarcimento suportado a título indireto por fundos públicos, persiste a lesão do erário público[159]. Em consonância com o raciocínio até ora desenvolvido, a jurisdição administrativa revela-se a competente para dirimir os presentes conflitos.

Contudo, há vozes na doutrina, nomeadamente ANA CELESTE CARVALHO que discordam da visão suprarreferida e fazem uma interpretação restritiva. Para a autora, deve-se eliminar o âmbito de aplicação do artigo 8.º, n. º4 do RRCEE às pessoas coletivas de direito privado, por força da ausência de tal intenção por parte da letra da lei[160]. A finalidade subjacente ao exercício do direito de regresso das pessoas coletivas de direito público não é coincidente daquela que é latente às pessoas coletivas de direito privado, nomeadamente pela questão da responsabilização funcional e a reposição do erário público. Além do mais, com base nos artigos 4.º, n.º 1, alínea h) do ETAF e 37.º n.º 2, alínea f) do CPTA, estamos perante uma limitação do âmbito da jurisdição competente para dirimir este tipo de ações, pelo que se exclui os tribunais administrativos como aptos para conhecer ações de direito de regresso quando em causa estejam pessoas coletivas de direito privado que preencham os requisitos do artigo 1.º, n.º 5 do RRCEE.

5.2. A importância de conhecimento dos meios de efetivação para a justiça

Extraindo-se a conclusão quanto à obrigatoriedade do direito de regresso, interessa saber de que modo é que este pode ser efetivado. A letra da lei ainda não permite acompanhar esta ideia, o que evidencia uma certa incoerência, na medida em que se verifica que se o agente não reparar o cofre público, não lhe advém qualquer consequência jurídica. TIAGO SERRÃO[161] entende que o próprio artigo 6.º do RRCEE deveria conter uma disposição que remetesse para os meios de tutela aplicáveis em caso de incumprimento, por parte do agente passivo, da obrigação de reposição ao erário público. O que equivale a afirmar que a disposição não conhece uma sanção que lhe possa aplicada. As consequências práticas são evidentes, passamos de um papel provisório por parte do Estado para a assunção de uma responsabilidade plena e definitiva. A responsabilidade em causa reflete um desequilíbrio financeiro significativo para o

[159] Carla AMADO GOMES e Miguel ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...", pp. 241 e 242.
[160] Ana Celeste CARVALHO, *Regime Processual Aplicável No Âmbito Do Artigo 8.º, N.º 4...,* pp. 266 e 267.
[161] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 338. (nota 544).

Estado. Importa ainda salientar que, ao abrigo do principio da responsabilidade (cfr. o artigo 16.º do CPA), a Administração, no exercício das suas funções, não pode agir na perceção de ausência de consequências quando ajam de forma imprudente. A responsabilidade mencionada neste contexto é de natureza financeira. A sua génese deriva do facto de haver a necessidade de reposição do dinheiro público, cuja efetivação é feita pelo TdC (cfr. o artigo 214.º, n. º1, alínea c) da CRP). Estabelecido este ponto de partida, resta saber de que forma é que podemos efetivar o direito de regresso.

Em primeiro lugar, o artigo 65.º, n. º1, alínea m) do LOPTC[162] contempla uma sanção pecuniária aquando não haja cumprimento do exercício do direito de regresso. Até à entrada em vigor desta norma, que surge num quadro posterior ao RRCEE, a doutrina entendia que a inércia da Administração em acionar o direito de regresso não padecia de qualquer sanção[163]. Não obstante, a interpretação deste preceito legal rejeita uma leitura excessivamente ampla. O legislador ainda não permite contemplar as situações em que há efetivamente o exercício do direito de regresso, mas por intermédio de quantia monetária inferior àquela que é necessária para repor o erário público[164]. Perante esta lacuna, a solução *de jure condendo* passará pela consagração normativa desta hipótese. No entender de TIAGO SERRÃO é uma abordagem manifestamente deficitária. Percorrendo a disposição em questão, o n. º2 refere-se aos limites mínimos e máximos da multa ("*As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC*."). Por seu turno, decorre do n.º 3 que, caso o agente efetue o pagamento da quantia em causa antes da audiência de julgamento, é aplicável o referente a 25 UC.

Cumpre salientar que a presente responsabilidade sancionatória não exclui nem diminui a possibilidade de apuramento de outras formas de responsabilidade, nomeadamente de natureza reintegratória (cfr. o disposto no n. º6). Convém notar que a infração em questão encontra respaldo no artigo 60.º do diploma sob apreciação. Sob a sua epígrafe ("*Reposição por não arrecadação de receitas*"), conclui-se que esta é a conduta que apresenta maior similitude com o problema objeto do presente estudo. Não obstante estarmos perante uma conduta negativa, consubstanciada numa omissão, tal não afasta a sua direta conexão com o preceito em

[162] Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=432&tabela=leis&so_miolo=
[163] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 348.
[164] Tiago SERRÃO, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*..., p. 345.

apreço. Deste modo, o ilícito financeiro previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea *m)*, da LOPTC consubstancia, cumulativamente, uma responsabilidade reintegratória sob a égide do artigo 60.º. Afinal, a ausência de impulso do direito de regresso traduz-se na perda definitiva de fundos públicos que deveriam reentrar na esfera do Estado, frustrando a necessária reconstituição patrimonial após a indemnização. A referida insuficiência desta efetivação radica, igualmente, nas limitações de natureza processual que condicionam o desencadeamento da responsabilidade financeira. À luz do artigo 89.º, n. º1, o legislador elenca o conjunto de agentes que têm legitimidade para desencadear os diferentes tipos de responsabilidade. Conclui-se que o "cidadão comum" carece, por si próprio, de capacidade processual para intervir neste tipo de ações. Verifica-se, por conseguinte, que o círculo de sujeitos com legitimidade efetiva para exercer o direito de regresso é mais restrito do que o modelo puramente teórico sugeria.

5.3. O regime especial do direito de regresso das entidades reguladoras: uma solução justificada?

Neste contexto, cumpre salientar o disposto no artigo 2.º, n.º 1 da Lei n-º 67/2007 que salvaguarda a possibilidade de regimes especiais de responsabilidade civil extracontratual por danos decorrentes da função administrativa. Para este efeito, estarão as entidades reguladoras sujeitas a um tratamento jurídico diferenciado? Como ponto de partida, importa fazer referência ao RGICSF[165], mais concretamente, ao artigo 12.º, n.º 3 que consagra requisitos diferentes – por referência ao regime geral (cfr. os artigos 6.º, n.º 1 e 8.º, n.º 3 do RRCEE) – quanto à efetivação do direito de regresso. Nesta circunstância, basta o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) a ação só pode ser promovida pelo Banco de Portugal, e, (ii) apenas se se demonstrar tamanha gravidade. Em causa, estão dois requisitos que colocam seriamente em crise o instituto do direito de regresso enquanto mecanismo de natureza obrigatória consagrado no artigo 6.º do RRCEE, podendo mesmo traduzir um retrocesso no percurso evolutivo entretanto consolidado.

MIGUEL CUNHA RODRIGUES e RUI GUERRA DA FONSECA são da opinião de que, quando esteja em causa uma situação em que o Banco de Portugal intervenha, enquanto

[165] Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=948&tabela=leis&so_miolo=

entidade reguladora, justifica-se um regime especial para não colocar em causa a independência das decisões, evitando que haja possíveis desincentivos na tomada de deliberações que revestem particular delicadeza[166]. Acresce ainda que, a possibilidade de constituir encargos sobre o património dos agentes responsáveis por estas funções, constituiria um obstáculo ao surgimento de intervenientes que pudessem desenvolver esta atividade, comprometendo até mesmo a eficiência e eficácia da sua atuação. Daqui se retira que a atuação do Banco de Portugal em exercer o direito de regresso é meramente facultativa.

FERNANDA MAÇÃS corrobora com as ideias supramencionadas, suscitando, igualmente, uma observação sobre a sucessão de leis no tempo. Em primeiro lugar, o RGICSF antecede o RRCEE, sendo que este último consagra a obrigatoriedade do direito de regresso, acrescendo ainda a circunstância de se tratar de um regime de natureza geral. A autora defende a sua posição, alegando que subsistem razões de natureza material que devem manter vigente este regime especial[167], isto porque, o Banco de Portugal é uma entidade com estatuto de independência constitucional (cfr. o artigo 102.º da CRP) que desempenha funções delicadas, justificando a atenuação do instituto do direito de regresso, sublinhando ainda que, à data da criação do RGICSF, não estava prevista a obrigatoriedade deste mecanismo. Além do mais, é considerada a equiparação deste regime de responsabilidade em relação ao previsto para os magistrados judiciais e do Ministério Público, na medida em que estes também beneficiam de um estatuto de independência, como se verifica nos termos do artigo 203.º da CRP[168]. Na perspetiva da autora e de parte da doutrina, a natureza da entidade reguladora em específico assemelha-se à função jurisdicional, seja pelo seu cariz de independência, seja pelos seus poderes, o que torna razoável a criação de um regime mais favorável.

Por outro lado, RICARDO PEDRO perfilha a ideia de que não há razão para subsistir um regime diferenciado quanto ao instituto do direito de regresso para as entidades reguladoras, tal como previsto no RGICSF. Desde logo, o autor entende que não há previsão de tal hipótese, nem no RRCEE, nem na Lei n.º 67/2013[169]. Opondo-se à doutrina que estabelece uma

[166] Nuno Cunha RODRIGUES e Rui da Guerra FONSECA, "O Quadro Da Responsabilidade Civil Extracontratual Das Entidades Reguladoras do Setor Financeiro", *in Revista de Concorrência e Regulação, n.º 29*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 91 e 92.
[167] Fernanda MAÇÃS, "Responsabilidade civil das entidades reguladoras", *in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 88*, CEJUR, Braga, 2011, p. 69.
[168] Fernanda MAÇÃS, "Responsabilidade civil das entidades reguladoras"..., p. 69.
[169] Lei n.º 67/2013, 28 de agosto que aprova a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

equiparação deste regime ao dos magistrados judiciais e do Ministério Público, o autor argumenta no sentido de em causa estarem duas funções diversas. Por um lado, o Banco de Portugal exerce a atividade administrativa, continuando a pertencer à Administração Pública, por outro, aos juízes compete o exercício da função jurisdicional. Um argumento de maior força, associa-se ao artigo 271.º, n.º 4 da CRP que prevê a figura do direito de regresso, com base em pressupostos que não se coadunam aos previstos neste regime especial. Daqui se conclui que este regime especial protege mais os seus trabalhadores do que o regime geral previsto para os funcionários públicos, tornando menos exigente a operacionalização do direito de regresso. Tal é o desvio deste regime relativamente ao modelo consagrado na CRP que subsistem dúvidas quanto à constitucionalidade, entendendo-se que não deveria existir esta exceção relativamente às entidades reguladoras[170].

5.4. Os critérios do exercício do direito de regresso na jurisprudência administrativa (no quadro posterior ao RRCEE)

Há limitada produção jurisprudencial sobre o direito de regresso no tema objeto da nossa pesquisa. Tal facto não é uma novidade no ordenamento jurídico português e, na opinião de alguma doutrina[171], justifica-se pelas seguintes razões: a contínua falta de efetividade do mecanismo e também pelo próprio paradigma social e cultural associado a este instituto, isto é, há uma certa debilidade na efetivação da responsabilidade que não acompanha o esforço legislativo no seu combate.

Um acórdão de notável importância, é o Ac. 14/07/2010 do STJ, no Proc. 128-99.8TAVIS.C2.S1[172] que versa sobre um ato médico doloso e culposo que veio a causar um dano cuja indemnização se pretendeu obter. Nesta decisão, salienta-se a questão da incompetência dos tribunais judiciais para julgar casos de responsabilidade civil extracontratual que pertencem à jurisdição administrativa, à semelhança do que ocorre neste caso. O STJ pronunciou-se no sentido de absolvição da instância por incompetência do tribunal, relevando

[170] Ricardo Lopes Dinis PEDRO, "Responsabilidade civil administrativa no âmbito das atividades de regulação e de garantia de direitos: "status quaestionis"", *in Estudos sobre Responsabilidade Civil Pública*, Almedina, Coimbra, 2020, p. 241.
[171] Tiago SERRÃO, "Comentário ao Artigo 6.º do RRCEE"..., pp. 526 e 527.
[172] Disponível em: https://juris.stj.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2010:128.99.8TAVIS.C2.S1.3E?search=E2VBrZdnShxSVrbYv5s

para este âmbito a distinção supramencionada entre atos de gestão pública e atos de gestão privada[173].

Não obstante o núcleo da decisão incidir sobre a incompetência dos tribunais judiciais para conhecer de matérias atribuídas aos tribunais administrativos, emergem questões atinentes ao direito de regresso no âmbito da relação entre a Administração Pública e os seus agentes. A responsabilidade objeto do nosso estudo é a tendente às relações internas que se liga diretamente ao exercício do direito de regresso, e visto que se está perante um ato de gestão pública e, pelo facto de ser uma relação de caráter administrativo, então os tribunais judiciais não são materialmente competentes.

Note-se que há um esforço do STJ no sentido de reforçar a questão do preenchimento dos pressupostos do artigo 2.º, n. º2 do Decreto-Lei 48051, tendo em conta que a atuação por negligência leve não é *per si* requisito suficiente para que faça emergir uma ação que tenha por fim o direito de regresso do Estado. Nos termos dos artigos 2.º e 3.º do decreto supramencionado, resulta que a nível das relações externas, responde *exclusivamente*[174]o Estado quando em causa esteja uma atuação ilícita e culposa de um agente seu e por causa desse mesmo exercício. Posteriormente, satisfeita a indemnização a terceiro tem o Estado de acionar o mecanismo do direito de regresso. No quadro interno de responsabilização, os tribunais judiciais não são competentes para conhecer sobre a causa (cfr. o artigo 101.º do CPC), implicando a absolvição do réu da instância (cfr. o artigo 105.º, n.º 1 do CPC).

De maior interesse para esta pesquisa, salienta-se uma decisão do TCAN, proferida no Ac. de 30/09/2022, no Proc. 00247/16.8BECBR[175]. Neste acórdão, temos um caso referente ao exercício do direito de regresso do Estado contra os seus servidores públicos. Na hipótese

[173] O acórdão em causa sustenta que os atos praticados pelo médico integram a esfera da gestão pública, tal como citado no sumário: "São de classificar atos de gestão pública os atos materiais de prestação de cuidados de saúde prestados por um medico pertencente ao quadro de um hospital pública, ou seja, uma pessoa coletiva pública, *dotada de autonomia administrativa e financeira, sujeita à superintendência e tutela do Ministério da Saúde*.". Na situação vertente, estamos perante uma relação interna entre o Hospital de São Teotónio e o seu funcionário (agente em sentido amplo).

[174] À semelhança de outras decisões jurisprudenciais, este acórdão considera que o agente/funcionário responsável pela atuação ilícita e culposa é parte ilegítima no tocante à ação de indemnização ou no pedido cível enxertado na ação penal. Nesta linha de raciocínio, o tribunal vê-se obrigado a absolver a instância (cfr. os artigos 493.º, n.ºs 1 e 2 e 494.º, al. e) do CPC). Daqui decorre que a responsabilidade perante o terceiro lesado impende sobre o Estado.

[175] Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/89beb890af01e93d802588fb0039db87

concreta, a não movimentação de um processo judicial por parte de um agente do Estado (oficial de justiça) deu lugar a um pedido de indemnização por parte do lesado, respondendo o Estado a título solidário – como mero garante externo. A intervenção do Estado nesta demanda teve por objetivo indemnizar a pessoa prejudicada, função primordial do Estado, de modo que, nas relações internas, o instrumento do direito de regresso busca recompor os cofres públicos. Sob a nossa perspetiva, os requisitos a serem preenchidos para que haja lugar a este tipo de ações constituem uma barreira essencial para que não haja uma exploração indevida deste mecanismo. Como citado no presente acórdão, os requisitos primordiais para que se faça acionar o direito de regresso é o do pagamento da indemnização e ter havido uma atuação dolosa ou com diligência manifestamente inferior ao exigido (cfr. o artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei 48051).

O grau de culpa é um pressuposto que necessita de ser esmiuçado ao detalhe, isto porque não há direito de regresso nas situações em que não haja um elevado grau de censurabilidade. Neste concreto caso, verifica-se alguma ambiguidade entre os conceitos de culpa funcional e culpa individual atribuída ao réu do processo. Em processo anterior, alude-se à ideia de responsabilidade administrativa por funcional anormal do serviço (cfr. o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 67/2007). As consequências são completamente diferentes e abrem margem para soluções divergentes. Do relatório do TCAN, retira-se que se tratando de uma situação compatível à de "culpa de serviço" do artigo 7.º do RRCEE, então não há lugar ao direito de regresso.

A factualidade comprovada permite inferir uma situação de culpa de serviço na modalidade de culpa coletiva, contudo, o tribunal considerou a aplicação do artigo 497.º, n. º2 do CC *ex vi* artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei 48051. Isso implica o exercício do direito de regresso somente na medida da sua quota de responsabilidade. A posição do réu apelante no TCAN baseou-se na ausência de fixação do grau de culpa, circunstância que inevitavelmente compromete o preenchimento do requisito subsequente para o exercício do direito de regresso. O Ministério Público entendeu que o facto do réu (escrivão) ter deixado um processo parado durante 10 anos constitui requisito suficiente para se verificar um elevado grau de censurabilidade. Na perspetiva do TCAN e do tribunal *a quo*, encontra-se verificado o requisito da culpa, o que determina o exercício do direito de regresso na sua totalidade, e não apenas parcialmente.

O acórdão objeto de análise reitera uma vez mais a obrigatoriedade que decorre do direito de regresso, não sendo apenas uma "(...) possibilidade que a Administração podia ou não acionar contra os titulares de órgão ou agente (...)". Insiste-se, uma vez mais, em que a inércia do seu funcionamento também constitui um *dever imperfeito*, não há uma sanção evidente na letra da lei. Outra questão igualmente relevante, que se reafirma é da solidariedade atípica do Estado, na precisa medida em que o Administração surge apenas para cobrir o prejuízo que foi feito ao lesado derivado da atuação de parte da sua estrutura.

Conclusão

Chegado ao fim desta dissertação, é possível concluirmos pela extrema importância que o direito de regresso reveste no nosso ordenamento jurídico, nomeadamente na vertente financeira, na medida em que se visa impedir que o erário público e, em última análise, dos próprios contribuintes, continue a responder continuamente pelas condutas lesivas do Estado e dos seus agentes.

Apesar da sua relevância teórica, a sua aplicação continua a ser escassa – o que se reflete na fraca jurisprudência respeitante a este tema – e persistem certas dúvidas quanto à sua efetivação. Desde logo, a averiguação do grau de culpa é sempre uma demonstração bastante complexa; persiste a tensão entre garantir uma indemnização célere por parte do Estado e, posteriormente, repor o dinheiro público que acaba por se traduzir em processos mais morosos; pela existência de relações hierárquicas, há uma certa hesitação dos entes públicos em moverem um processo contra os seus próprios trabalhadores, que até se pode configurar na criação de um ambiente tenso; e, ainda, persistem situações em que não é possível identificar o agente específico que causou o dano em questão, tornando-se inviável imputar uma responsabilidade. A meu ver, muito se evoluiu neste domínio, mas o direito de regresso ainda assume uma dimensão mais teórica do que prática.

Note-se que, embora a função primordial do direito de regresso seja de natureza ressarcitória, é relevante ter em vista que a função preventiva também possui um papel de grande pertinência. Mais do que reparar o erário público, o ponto de partida deve ser o de evitar que o cofre público responda constantemente pelas atuações da Administração. Desta forma, o mecanismo serve também como modo de fomentar uma cultura de maior rigor, transparência e integridade que se vai traduzir numa Administração Pública mais responsável e merecedora da confiança dos cidadãos.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 11.ª edição revista e ampliada, Almedina, Coimbra, 2024.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2016.
- CADILHA, Carlos, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Anotado*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008.
- CALVÃO, Filipa, "Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, Artigo 1.º", in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (coordenação de Rui Medeiros), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 65.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991.
- CARVALHO, Ana Celeste, "Regime Processual Aplicável no Âmbito do artigo 8.º, n.º 4 da Lei de Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas", in *Julgar*, n.º 15, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- CORTEZ, Margarida, "Contributo para uma reforma da lei da responsabilidade civil da Administração", in A.A. VV., *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos Preparatórios da Reforma*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- EGÍDIO, Mariana Melo, "Comentário ao Artigo 10.º do RRCEE", in *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência* (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022.
- ETTNER, Diana, "O Direito de Regresso", in *Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas* (coordenação de Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo), ICJP, Lisboa, 2012.

- GOMES, Carla Amado, "A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência", *in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, (coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero, Eduardo Vera-Cruz Pinto), Coimbra: Editora, Coimbra, 2012.
- GOMES, Carla Amado, "A Responsabilidade Civil do Estado por atos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei 67/2007, de 31 de dezembro", in *Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa* (coordenação de Carla Amado Gomes), AAFDL Editora, Lisboa, 2024.
- GOMES, Carla Amado, "A Responsabilidade civil Extracontratual da Administração por facto ilícito: Reflexões avulsas sobre o novo regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de dezembro", in *Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa* (coordenação de Carla Amado Gomes), AAFDL Editora, Lisboa, 2024.
- GOMES, Carla Amado, "A Responsabilidade Pessoal e Institucional do Dirigente da Administração Pública no Quadro da Lei 67/2007, de 31 de dezembro", in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas – Journal of Business and Legal Sciences (RCEJ)* (15), ISCAP, S. Mamede de Infesta, 2009.
- GOMES, Carla Amado, "As Novas Responsabilidades dos Tribunais Administrativos na aplicação da Lei 67/2007, de 31 de dezembro: Primeiras impressões", in *Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa* (coordenação de Carla Amado Gomes), AAFDL Editora, Lisboa, 2024.
- GOMES, Carla Amado; RAIMUNDO, Miguel Assis, "Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas", in *Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Em especial, por facto da função administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2024.
- LEITÃO, Alexandra, "Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa", in *Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas* (coordenação de Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo), ICJP, Lisboa, 2012.
- LIMA, M. L. Pires de, "Comentário ao Código Civil: Artigo 501.º", in *Comentário ao*

Código Civil: Direito das Obrigações em Geral (coordenação de José Brandão Proença), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021, p. 390.

- MAÇÃS, Fernanda, "Responsabilidade civil das entidades reguladoras", *in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 88*, CEJUR, Braga, 2011.
- MEALHA, Esperança, "Responsabilidade Civil nos Procedimentos de Adjudicação dos Contratos Públicos (Notas ao artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro)", in *Julgar*, n.º 5, 2008.
- MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do estado por actos legislativos*, Almedina, Coimbra, 1992.
- MESQUITA, Maria José Rangel de, *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2009.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017.
- MONCADA, Luís Cabral de, "A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas", in *Estudos em Homenagens ao Prof. Doutor Marcello Caetano, No Centenário do seu Nascimento*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis, *Contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, AAFDL, Lisboa, 2011.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis, "Houston, we have a problem: o direito de regresso na sequência de condenação do Estado pelo TEDH por violação do direito a um processo equitativo", *in Estudos sobre Responsabilidade Civil Pública*, Almedina, Coimbra, 2020.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis, "Responsabilidade civil administrativa no âmbito das atividades de regulação e de garantia de direitos: "status quaestionis"", *in Estudos sobre Responsabilidade Civil Pública*, Almedina, Coimbra, 2020.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis, *Responsabilidade Civil do Estado pelo Mau Funcionamento da Administração da Justiça*, Almedina, Coimbra, 2016.
- QUADROS, Fausto de, *Intervenção no Colóquio Responsabilidade Civil*

Extracontratual do Estado, Trabalhos Preparatórios da Reforma, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

- RAIMUNDO, Miguel Assis, "Comentário ao Artigo 10.º do RRCEE"*, in O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência*. (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022.
- SERRÃO, Tiago, "Comentário ao Artigo 6.º do RRCEE", in *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à luz da Jurisprudência* (coordenação Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão), 3.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2022.
- SERRÃO, Tiago, *Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa*, AAFDL Editora, Lisboa, 2020.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de, *Responsabilidade Civil Administrativa, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª edição (Reimpressão), Dom Quixote, Lisboa, 2010.
- VARELA, João Antunes, *Das Obrigações em Geral*, vol. I, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017.

Jurisprudência Consultada

- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2001, 16 de maio). *Acórdão no Proc. n.º 047082*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/JSTA.NSF/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/cfcd9a6fd727d81080256b200051f510?OpenDocument
- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2005, 31 de maio). *Acórdão no Proc. n.º 0127/03*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/5B2396F235A5365D8025701B004B4EDF
- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2005, 7 de julho). *Acórdão no Proc. n.º 0561/05*. Disponível em: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo.
- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2006, 6 de maio). *Acórdão no Proc. n.º 0412/09*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1b%E2%80%8Cb1e680256f8e003ea931/ce4936cb376291d180257726004e2454?OpenDocument

- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2007, 28 de novembro). *Acórdão no Proc. n.º 0308/07*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/59847f5879a527de802573aa00401d66?OpenDocument
- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2008, 30 de abril). *Acórdão no Proc. n.º 0913/07*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5dc0c215e9ebc0ec8025744300334380?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1
- Supremo Tribunal Administrativo (STA). (2012, 23 de fevereiro). *Acórdão no Proc. n.º 01008/11*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/5BD1AE567DAD34A8802579BF004EA100
- Supremo Tribunal de Justiça (STJ). (2010, 14 de julho). *Acórdão no Proc. n.º 128-99.8TAVIS.C2.S1*. Disponível em: https://juris.stj.pt/ecli/ECLI:PT:STJ:2010:128.99.8TAVIS.C2.S1.3E?search=E2VBrZdnShxSVrbYv5s
- Supremo Tribunal de Justiça (STJ). (2015, 24 de fevereiro). *Acórdão no Proc. n.º 2210/12.9TVLSB.L1.S1*. Disponível em: *https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/680e9e23adcf72ba80257df6005801d3?OpenDocument*
- Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN). (2008, 08 de maio). *Acórdão no Proc. n.º 00155/06.0BEPNF*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/348830991cfbbb4480257449003373f0?OpenDocument
- Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN). (2020, 30 de outubro). *Acórdão no Proc. n.º 00662/19.5BEAVR*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/8abde8b39a2d1a708025861d004377f7?OpenDocument
- Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN). (2022, 30 de setembro). *Acórdão no Proc. n.º 00247/16.8BECBR*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/89beb890af01e93d802588fb0039db87
- Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS). (2017, 19 de dezembro). *Acórdão no Proc. n.º 2441/15.OBELRS*. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e336973f5bf30a3

08025820b003ab8f0?OpenDocument

- Tribunal Constitucional (TC). (2004). *Acórdão n.º 236/04 no Proc. n.º 92/03*. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040236.html
- Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). (2014, 10 de julho). *Acórdão proferido definitivo na queixa n.º 5238/10.* Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_terebus_0.pdf
- Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). (2016, 17 de maio). *Acórdão proferido na queixa n.º 4687/11*. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/acordao_tedh_liga_futebol_versao_port_corrigida_0.pdf

FACULDADE DE **DIREITO**