



**À PROCURA DOS FUNDAMENTOS DA INDEMNIZAÇÃO PELO  
SACRIFÍCIO**

*Bruno Miguel Maia de Oliveira*

**Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas**

A presente dissertação destina-se à obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas, apresentada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, sob orientação do Professor Dr. Luís Filipe Colaço Antunes.

**Porto, Julho de 2016**

## **Agradecimentos**

A elaboração de uma tese está longe de ser uma tarefa fácil. O caminho percorrido até ao produto final é sinuoso e repleto de dúvidas e incertezas.

Por essa razão, é de capital importância, efectuar algumas menções de agradecimento, a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a conclusão deste estudo.

Ao Excelentíssimo Professor Dr. Luís Filipe Colaço Antunes, meu orientador, por ter aceite o meu convite, pela sapiência, entrega e aconselhamento transmitidos, que se revelaram essenciais na elaboração da presente tese.

À minha família, em especial aos meus pais e ao meu irmão, pelo apoio incondicional ao longo de toda a minha vida e pela confiança transmitida, principalmente nos momentos de maiores incertezas.

À minha namorada, companheira de várias lutas, pelo carinho, incentivo e paciência demonstrados ao longo destes anos, especialmente nesta fase.

Aos meus amigos, em especial, à Carla Morgado e ao Guilherme Machado, pela amizade, compreensão e presença assídua nos momentos mais importantes da minha vida.

Aos meus colegas de curso, em especial ao Emanuel Bandeira e ao Gonçalo Fonseca, que me acompanharam desde a Licenciatura e que aqui permanecem a concluir o Mestrado, pela assistência prestada e confiança depositada.

A todos aqueles que me rodearam e acompanharam no desporto universitário e que bem dignificaram esta nobre instituição.

Aos meus “eternos” colegas de escritório, mormente, ao Pedro Silva, pela sapiência, ao Ricardo Pinto, pelo optimismo, e à Daniela Nogueira, pela bondade e incentivo transmitidos e demonstrados na construção desta tese.

Por último, e não menos importante, um agradecimento endereçado a todos os professores, desta bonita e eterna “casa”, que contribuíram para a minha formação académica.

## **Resumo**

O presente estudo insere-se no âmbito da dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas, entregue na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, em Julho de 2016.

A presente dissertação reflecte um estudo acerca dos fundamentos da “Indemnização pelo sacrifício”, outrora denominada por responsabilidade por factos lícitos no Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, então revogado.

Neste sentido, foi efectuada um análise e síntese histórica do instituto da responsabilidade civil, bem como uma sumária descrição do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, resultante da lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.

Por fim, procedeu-se a uma análise detalhada do regime da “Indemnização pelo sacrifício” previsto no art. 16º da lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro, bem como do instituto autónomo das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

## **Abstract**

This study falls within the framework of the Master's thesis on Legal and Administrative Sciences, delivered at the Law Faculty of the University of Porto, in July 2016.

This work reflects a study on the the system of “Compensation for sacrifice”, once called liability for lawful acts on Law-Decree n.º 48 051 of 21 November 1967, afterwards revoked.

In this sense, an analysis and historical overview of the liability institute was carried out, as well as a brief description of the extracontractual civil liability system of the state and other public entities, resulting from law n.º 67/2007 of 31 December.

Finally, we proceeded to a more detailed analysis of the system of “Compensation for sacrifice” provided for article 16º of law n.º 67/2007 of 31 December, as well as the autonomous institute of indemnity claims by the sacrifice of private property rights.

## Sumário

### À procura dos fundamentos da indemnização pelo sacrifício

<b>Abreviaturas e siglas.....</b>	<b>1</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>2</b>
<b>I. Da noção de responsabilidade civil e suas modalidades à sua evolução no quadro do Direito Administrativo.....</b>	<b>4</b>
1. O instituto da responsabilidade civil.....	4
2. Evolução histórica da responsabilidade civil administrativa.....	8
<b>II. O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas (RRCEE) – a lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.....</b>	<b>12</b>
1. Da irresponsabilidade do Estado à lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.....	12
2. Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro – caracterização do regime.....	15
2.1 Enquadramento geral e seu âmbito de aplicação.....	15
a) Enquadramento geral.....	15
b) Âmbito de aplicação.....	16
2.2 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa: a responsabilidade por factos ilícitos e a responsabilidade pelo risco.....	19
a) A responsabilidade por factos ilícitos.....	19
b) A responsabilidade pelo risco.....	24
2.3 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional.....	27
2.4 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa.....	29

<b>III. A indemnização pelo sacrifício.....</b>	<b>32</b>
1. Fundamentos da indemnização pelo sacrifício e sua inserção na lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.....	32
2. Considerações doutrinárias em torno do art. 16º da LRCEE.....	37
3. O restrito âmbito de aplicação e seus pressupostos.....	39
a) O restrito âmbito de aplicação.....	39
b) Pressupostos.....	41
4. O caso especial das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.....	42
a) Da noção de pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados à interpretação duplamente extensiva do art. 62º n.º 2 da CRP.....	43
b) Fontes e pressupostos das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.....	45
c) A indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.....	47
<b>Conclusão.....</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>53</b>

## Abreviaturas e siglas

**Ac.** – Acórdão

**Acs.** – Acórdãos

**Anot.** – Anotação

**AR** – Assembleia da República

**Art.** - Artigo

**Arts.** – Artigos

**Cap.** – Capítulo

**CC** – Código Civil.

**DDHC** – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)

**CE** – Código das Expropriações

**Cf.** – Conferir

**Cit.** – Citado

**CRP** - Constituição da República Portuguesa

**Ed.** - Edição

**LRCEE** – Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro

**N.º** - Número

**N.ºs** - Números

**Pág.** - Página

**Págs.** – Páginas

**Proc.** - Processo

**RRCEE** – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro)

**Séc.** - Século

**Ss.** - Seguintes

**STA** – Supremo Tribunal Administrativo

**TC** – Tribunal Constitucional

**Vol.** - Volume

## Introdução

Durante o período de tempo compreendido entre o início desta introdução até ao presente momento (que é muito pouco), certamente ocorreram inúmeras situações geradoras de responsabilidade civil. Na sociedade em que vivemos, o quotidiano é tão frenético e intenso, de tal forma que a ocorrência de danos acaba por ser natural e recorrente. Tais danos geram a necessidade de indemnizar o lesado pelos prejuízos causados.

O Estado não é nem pode ser imune à sua responsabilidade. Tal como os particulares, o Estado, ao desempenhar as suas funções, acaba também por gerar situações de dano para os particulares.

Consequentemente, torna-se imperativa a adaptação do instituto da responsabilidade civil ao Direito Administrativo, porquanto, existe um conflito frequente entre o interesse público e o interesse particular. Na maior parte das vezes, os segundos cedem perante os primeiros. O dano causado pelo conflito, esse, queda-se na esfera pessoal ou patrimonial do particular. O particular, então lesado, deverá ser ressarcido pelos danos causados, ainda que os mesmos provenham de um acto lícito.

Pelo exposto, resulta de modo claro, que o presente estudo se circunscreve à “Indemnização pelo sacrifício”, outrora designada por “responsabilidade por factos lícitos” no Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, então revogado pela lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.

Destarte, começaremos por apresentar uma noção de responsabilidade civil, distinguindo-a de outros tipos de responsabilidade. Em seguida, discorreremos sobre as suas principais modalidades e funções. Para finalizar o primeiro capítulo, analisaremos a evolução histórica da responsabilidade civil administrativa.

No segundo capítulo, por sua vez, entraremos numa análise ao actual regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.

Num primeiro momento, acompanharemos o caminho percorrido pelo direito português, desde a irresponsabilidade do Estado, à lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro.

Num segundo momento, procederemos a uma análise superficial do RRCEE, destacando-se o seu âmbito de aplicação, bem como as características inerentes às várias modalidades de responsabilidade ali consagradas.

Por fim, centrar-nos-emos, naquele que constitui o objecto principal do presente estudo - a “Indemnização pelo sacrifício”.

Serão consecutivamente examinados os fundamentos subjacentes à indemnização pelo sacrifício, assim como a sua inserção sistemática no âmbito do RRCEE.

Uma vez que a interpretação do art. 16º da LRCEE é susceptível de gerar grandes dúvidas, torna-se premente a necessidade de apontar as diversas correntes doutrinárias que giram em torno da sua órbita.

De seguida, delimitaremos o âmbito de aplicação do art. 16º da LRCEE e elencaremos os seus pressupostos de aplicação.

Terminaremos o presente ensaio, com uma vaga exposição relativa à autonomização do regime aplicável às pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

Avançaremos com a sua noção e interpretação duplamente extensiva do art. 62º, n.º 2 da CRP.

As suas fontes e pressupostos de aplicação serão naturalmente descortinados.

Finalizaremos o presente estudo apontando as diversas particularidades da indemnização devida pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

## **I. Da noção de responsabilidade civil e suas modalidades à sua evolução no quadro do Direito Administrativo**

### **1. O instituto da responsabilidade civil**

Não é recente a ideia de que ao viver em sociedade a ocorrência de danos, quer na vida das pessoas, quer no património, acaba por ser algo natural, recorrente e claramente inevitável. A sociedade actual, cada vez mais complexa e, em larga medida, motivada pela evolução tecnológica, contribuiu para a multiplicação da ocorrência de tais danos.

Não obstante o princípio vigente na ordem jurídica ser o de que os prejuízos são suportados por quem os sofre, não raras são as vezes em que a excepção a tal princípio é aplicável. Tais danos podem ser imputados a pessoas distintas, desde que os factos causadores do dano lhes sejam imputáveis. Nestas situações, os lesados são ressarcidos dos danos sofridos, por aqueles que os provocaram.

O instituto jurídico que pretende dar resposta a este tipo de situações é o instituto da responsabilidade civil. Várias situações ilustrativas deste instituto poderão ser elencadas: um incumprimento ou cumprimento defeituoso de um contrato; um acidente de viação em que o lesado exige a reparação dos danos causados no seu veículo; um indivíduo que destrói uma coisa de outrem; ou até mesmo um indivíduo que ofende a integridade física de outrem.

Aplicando a responsabilidade civil à actuação da Administração Pública, poderão também ser indicadas várias situações: o incumprimento ou cumprimento defeituoso de um contrato; a expropriação por utilidade pública; danos causados por um funcionário no exercício das suas funções; a actuação da Administração em “estado de necessidade”. Um número infindável de situações poderia ser convocado.

Parece-nos claro, atendendo ao que foi já exposto, que o instituto da responsabilidade reflecte uma “*ideia de sujeição às consequências de um comportamento*”<sup>1</sup>. Neste sentido, estamos aqui perante um “*conceito de base ética, que remete originariamente para uma relação causal entre a adopção consciente e voluntária de um comportamento lesivo de valores socialmente relevantes – e, por isso, merecedores de protecção – e as consequências reprováveis resultantes de tal comportamento*”<sup>2</sup>.

Para além da responsabilidade civil, existem outras formas de responsabilidade: *responsabilidade política, criminal, contra-ordenacional e disciplinar*.

---

<sup>1</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, disponível em [www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jc\\_ma\\_5351.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_ma_5351.doc)., pág. 2.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

A *responsabilidade política* visa a efectivação do controlo democrático no quadro do funcionamento do sistema de governo. Por sua vez, as *responsabilidades criminal, contra-ordenacional e disciplinar* visam finalidades de prevenção, geral ou especial e de repressão de condutas antijurídicas<sup>3</sup>. De forma mais sintética, a *responsabilidade criminal* manifesta-se na aplicação de uma pena ao autor do facto criminoso. Por seu turno, a *responsabilidade contra-ordenacional* aponta para a prática de ilícitos de mera ordenação social, podendo ainda resultar da violação de regras de conduta de cariz predominantemente administrativo ou de mera ordenação social, sem a relevância axiológico-social que caracteriza as violações criminais. A *responsabilidade disciplinar* existe quando há uma sujeição a sanções disciplinares<sup>4</sup>.

Sobre o mesmo facto poderão ser convocadas várias responsabilidades. Assim, no caso de um agente de polícia, ao actuar no exercício das suas funções, ofender a integridade física de outrem, o mesmo poderá vir a ser responsabilizado civil, disciplinar e criminalmente.

Ao contrário do Direito Penal, ou melhor, da *responsabilidade penal (criminal)*, o instituto da responsabilidade civil visa apenas ressarcir o lesado pelos danos causados por outrem - a função reparatória é assim uma das funções vitais deste instituto. Como salientam os autores MOTA PINTO e PINTO MONTEIRO: “*A pena, diversamente da responsabilidade civil, não visa restabelecer os interesses privados da pessoa ofendida*”. Assim sendo, a finalidade do Direito Penal é a de “*retribuir o mal causado à sociedade com a infração (retribuição), de intimidar as pessoas, mostrando-lhes como a sociedade reage ao crime (prevenção geral) e de impedir o próprio infractor de cometer novas infracções, segregando-o do convívio social ou aproveitando a reclusão para uma actividade regeneradora (prevenção especial)*”.<sup>5</sup>

Da responsabilidade civil decorre uma “*obrigação de indemnizar o lesado*”<sup>6</sup> pelos danos que lhe cause, sendo certo que a natureza da obrigação de indemnizar<sup>7</sup> pode advir de diferentes tipos de responsabilidade civil: *responsabilidade contratual*<sup>8</sup>(a obrigação de indemnizar advém da violação de uma obrigação ou direito de crédito); *responsabilidade*

<sup>3</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, D.Quixote, 1ª ed., reimpressão da 1ª ed. 2010, pág. 11.

<sup>4</sup> Neste sentido cf. Monteiro, António Pinto e Pinto, Paulo Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, Coimbra, Coimbra Editora, 4ª. Ed, pág. 131.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Cf. art. 483º, n.º 1 do CC.

<sup>7</sup> A propósito da noção de indemnizar: “*Indemnizar significa, com efeito, eliminar a perda in natura, real, infligida em interesses juridicamente protegidos (restituição em espécie ou in natura); não sendo isto possível, haverá então que proceder à reparação por sucedâneo ou equivalente pecuniário ou, subsidiariamente, à compensação do dano.*” Neste sentido cf. Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, Vol.II, Almedina, 2ª ed., 2011, pág. 674.

<sup>8</sup> Monteiro, António Pinto e Pinto, Paulo Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, cit. págs. 137-138.

*extracontratual, aquiliana ou delitual*<sup>9</sup> (a obrigação de indemnizar advém da violação de um dever geral de abstenção contraposto a um direito absoluto que pode ser um direito real ou direito de personalidade); *responsabilidade objectiva*<sup>10</sup> (neste caso a obrigação de indemnizar advém de um acto que pode ser lícito e não culposo - abrange situações de responsabilidade pelo risco ou responsabilidade por actos lícitos).

O instituto da responsabilidade civil é assim um instrumento poderoso e suficientemente abrangente a todo o universo do Direito. No entanto, as suas funções não poderão restringir-se à *mera reparação de um dano*. Não obstante a função reparatória constituir a principal função da responsabilidade civil, “*dizer que esta é a função principal não é o mesmo que afirmar que é função exclusiva do instituto*”<sup>11</sup>. Neste sentido, para além da *função reparatória*<sup>12</sup>, apresenta também *funções de garantia, de prevenção e punição*<sup>13</sup>.

Quanto à *função de garantia*, estamos a referir-nos às garantias contenciosas que os particulares dispõem para fazer face aos factos causadores de prejuízo – os particulares podem recorrer aos tribunais para fazer valer o seu direito. Reforçando esta ideia, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA afirma que “*as garantias são instituídas num ordenamento jurídico para assegurar o cumprimento das leis e o respeito pelos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares, daí que a Responsabilidade Civil, assuma um papel de garante neste âmbito*”<sup>14</sup>.

A *função preventiva*, por sua vez, acaba por estar intimamente ligada ao controlo incidental da legalidade da actuação da Administração dos poderes públicos, porquanto “*o instituto da Responsabilidade Civil com a previsão de uma responsabilidade penal, disciplinar e financeira dos órgãos, funcionários e agentes, assume igualmente uma função preventiva e de controlo do funcionamento dos serviços públicos*”<sup>15</sup>. O instituto da

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*., págs. 132-136.

<sup>11</sup> **Cortez, Margarida**, “Responsabilidade civil da Administração por Actos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado”, Coimbra Editora, 2000, pág. 34.

<sup>12</sup> “*A função principal do instituto da responsabilidade civil é (...) ressarcir ou indemnizar prejuízos que, segundo o curso normal dos acontecimentos, não deviam ter ocorrido, ou seja, colocar o lesado na situação em que o mesmo se encontraria, caso tudo se tivesse passado como seria de esperar de acordo com o que é habitual acontecer.*” Neste sentido cf. **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 674.

<sup>13</sup> A este propósito veja-se igualmente a exposição de **Cortez, Margarida**, “Responsabilidade civil da Administração por Actos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado”, cit., págs. 34-35.

<sup>14</sup> Cf. **Mesquita, Maria José Rangel de**, “Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública” em AAVV, Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, organizado por Fausto de Quadros, Coimbra, Almedina, 2ª. ed., 2004, pág. 47.

<sup>15</sup> **Barra, Tiago Viana**, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, Revista da Ordem dos Advogados, A. 71, n.º 1, 2011, pág. 111.

responsabilidade civil é assim “*um instrumento de controlo do Estado suscetível de contribuir decisivamente para a própria melhoria dos serviços públicos*”<sup>16</sup>.

Por último, vislumbra-se ainda uma *função de punição*, através da qual “*verificados determinados pressupostos, a afetação administrativa da esfera jurídica dos particulares confere a estes últimos situações ativas cujo conteúdo consiste na reintegração, pela administração, da sua esfera jurídica. Esta reintegração consiste na recomposição da esfera jurídica do particular afetado, o que pode ocorrer, consoante as situações, através da satisfação do direito violado ou através da compensação dos prejuízos sofridos, em espécie ou por pagamento de um equivalente pecuniário*”<sup>17</sup>.

No actual quadro vigente, o Estado e demais entidades públicas<sup>18</sup>, não se podem demitir das suas responsabilidades. Se outrora vigorava o princípio da irresponsabilidade do Estado<sup>19</sup>, actualmente, o Estado e as demais entidades públicas podem mesmo ser constituídos na obrigação de indemnizar outrem pelos prejuízos causados.

É, portanto, a noção de responsabilidade civil administrativa que importa ao presente estudo. Não obstante as noções apresentadas por vários autores<sup>20</sup>, entendemos que a perspectiva de MARCELO REBELO DE SOUSA é a que melhor se adequa ao presente estudo. Assim, para este autor “*A responsabilidade civil administrativa é o conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a administração e para os seus titulares de órgãos, funcionários ou agentes, a obrigação de indemnização dos prejuízos causados a outrem no exercício da actividade administrativa*”<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de Sousa e Matos, André Salgado de**, “Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa”, Tomo III, Lisboa, D. Quixote, 2ª ed. 2009, pág. 476.

<sup>18</sup> Com o conceito de entidades públicas ou pessoas colectivas de direito público, pretende-se abranger também as pessoas colectivas de direito privado sujeitas a um regime de direito administrativo no âmbito da sua actividade de gestão pública. Neste sentido *vide* **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 12.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Para Marcello Caetano é a “*obrigação em que uma pessoa colectiva de direito público se constitui de indemnizar um dano causado em alheia esfera jurídica por facto ilegal ou ilícito que lhe seja imputável.*” – cf. **Caetano, Marcello**, “Tratado Elementar de Direito Administrativo”, Coimbra, 1943, pág. 408.

Para Vieira de Andrade, a responsabilidade da administração é a “*obrigação jurídica que recai sobre qualquer pessoa colectiva pública de indemnizar os danos que tiver causado ao particulares, seja no exercício da função administrativa, seja no exercício de actividades de gestão privada.*” – cf. **Andrade, Vieira de**, “Panorama Geral do Direito da Responsabilidade “civil” da Administração Pública em Portugal”, Madrid, 1999, pág. 43.

<sup>21</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 11.

## 2. Evolução histórica da responsabilidade civil administrativa

Durante a vigência do Estado Absoluto, a possibilidade de responsabilizar o Estado pelos seus actos praticados era algo desconhecido e assim se manteve até inícios do séc. XIX.

Consagrava-se o princípio da irresponsabilidade, através do qual o Estado não poderia ser responsabilizado por eventuais danos causados na esfera jurídica de particulares. Neste seguimento, as expressões “*the king can do no wrong*” e “*Le roi ne peut mal faire*” adquiriam particular importância. Nesta época, o poder concentrava-se num monarca absoluto, pelo que a reparação de prejuízos causados pelo Estado constituía uma verdadeira excepção, na medida em que tal dependia da boa vontade do soberano (de uma graça ou mercê)<sup>22</sup>. O princípio da irresponsabilidade do Estado constituía, à data, a regra<sup>23</sup>.

Em virtude da impossibilidade de responsabilizar o rei, procurou-se transferir a “*responsabilidade*” para um outro órgão, em concreto para os ministros do rei, concretizado mediante o instituto da referenda. Assim, passou a exigir-se que os ministros do rei referendassem os actos, assumindo deste modo a responsabilidade pelos mesmos. O rei não poderia intervir sozinho – “*the King can’t act alone*”.

Apenas com a transição para um Estado de polícia parece começar a aceitar-se a responsabilidade do Estado. No entanto, entenda-se, uma responsabilidade limitada, na medida em que se restringia apenas às relações patrimoniais estabelecidas com os particulares, nomeadamente às relações fiscais<sup>24</sup>.

Não obstante, a verdade, é que a Administração continuava a assumir uma posição de supremacia perante os particulares. A soberania impunha-se, assim, a todos, sem compensações. Tal ideia é reforçada por EDOUARD LAFERRIÈRE, conselheiro do “*Conseil d’État*” e decisivo fundador da ciência moderna do Direito Administrativo. Com efeito, entendia que “*tratando-se de actos do poder público, a regra que domina é a da irresponsabilidade do Estado*”<sup>25</sup>. Para além disso, acrescenta que “*A responsabilidade é nula quando a função do Estado confina com a soberania; por isso vimos que nem os actos*

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*, pág. 12. e **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 3.

<sup>23</sup> Neste sentido, Diogo Freitas do Amaral, elenca algumas situações desviantes da regra geral: “*as autarquias locais respondiam pelos danos causados, dado não serem entidades soberanas; o Estado respondia pela maior parte das suas actividades particulares, como por exemplo a gestão do domínio privado; e mesmo algumas actuações insusceptíveis de catalogação no elenco das actividades privadas, como a execução de obras públicas, podiam responsabilizar o Estado em virtude do disposto em leis especiais.*”- cf. **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., págs. 687-688.

<sup>24</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 12.

<sup>25</sup> **Laferrière, Edouard**, “Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux”, vol. II, reimpressão em 1989, pág. 174.

*legislativos nem os actos de governo nem os actos de guerra podem dar origem a uma acção de responsabilidade contra o Estado, qualquer que seja a culpa imputada aos seus representantes. É ainda o caso dos erros judiciários, porque a administração da justiça é, ela também, uma manifestação da soberania”<sup>26</sup>.*

Tal como sucedia na fase final do Estado absoluto, também aqui era aceite a responsabilidade do Estado no âmbito de relações de carácter patrimonial e não soberano estabelecidas com os cidadãos<sup>27</sup>. Por sua vez, e no que toca aos danos provocados a particulares, responderiam, quando muito, os funcionários administrativos, no âmbito estritamente pessoal<sup>28</sup>. Contudo, a responsabilidade pessoal dos funcionários era fortemente limitada por um sistema de garantia administrativa, através do qual se exigia uma autorização superior para que houvesse lugar à responsabilização pessoal dos funcionários administrativos<sup>29</sup>.

A ideia de que o Estado seria irresponsável pelos prejuízos causados a particulares é finalmente posta em causa no final do séc. XIX. Nesta época, ao contrário do que se verificava anteriormente<sup>30</sup>, assistimos à intensificação da intervenção do Estado na vida económica e social, potenciando-se assim, a probabilidade da ocorrência de situações causadoras de prejuízo para os particulares. Paralelamente, o sentimento de injustiça perante danos não reparados proliferou-se.

O alargamento da intervenção económica, social e cultural do Estado, constitui um factor preponderante no que concerne à evolução conducente à responsabilização do Estado<sup>31</sup>. Outros factores, embora não tão preponderantes, também deverão ser elencados: *“a consolidação e aprofundamento do princípio da legalidade”* e *“os reflexos das concepções organicistas no enquadramento jurídico da relação entre o Estado e o funcionário, que acarretaram a susceptibilidade de imputação aos entes públicos dos danos emergentes dos actos ilegais materialmente praticados pelos seus funcionários, solução mais adequada à necessidade de garantir efectivamente o regular exercício do poder público”<sup>32</sup>.*

---

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 12.

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Este sistema de garantia administrativa vigorou na Alemanha até 1879, em França até 1873 e em Espanha até 1869. *Ibidem.*, pág. 13.

<sup>30</sup> Referimo-nos à época em que o Estado pouca ou nada intervia na vida económica e social. Ora, o facto do Estado intervir de forma limitada ou não intervir, dificilmente gerava situações danosas para os particulares – cf. **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 688.

<sup>31</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 4.

<sup>32</sup> *Ibidem.*, págs. 3-4.

A propósito da responsabilização do Estado, é conveniente invocar o célebre Acórdão Blanco<sup>3334</sup>. É que de facto *“tudo parece ter começado com o Acórdão Blanco, de 8 de Fevereiro de 1873, proferido por um Tribunal de Conflitos. Este Acórdão transformou-se num mito demiurgo do direito administrativo francês e, de certo modo, de todo o direito administrativo”*<sup>35</sup>. Terá sido esta *“a primeira tentativa de fundar a obrigação de indemnizar prejuízos causados a particulares por parte do Estado em princípios autónomos, não reconduzíveis ao direito civil(...) Este acórdão afirmou também expressamente a competência dos tribunais administrativos em matéria de responsabilidade do Estado”*.<sup>36</sup>

Foi então com a implantação do Estado (social) moderno, constitucionalmente baseado na divisão de poderes, que se tornou possível desenvolver a ideia da responsabilidade civil da administração pública. Neste modelo estatal, a intervenção do Estado na vida económica e social foi-se alargando. Assim, e de modo natural, o exercício de actividades por parte do Estado acabou por gerar situações de dano para os particulares. Paralelamente, e por forma a evitar potenciais situações de injustiça e descontentamento por parte dos particulares, os direitos individuais dos cidadãos foram ganhando maior expressão face ao Estado e outras entidades públicas. Por essa razão, surgiu um novo corpo de regras jurídicas — O Direito Administrativo<sup>37</sup>. Noutra perspectiva, e acentuando-se a crescente humanização da justiça, o Direito Administrativo *“passou a referenciar não apenas um conceito de homem filosófico,*

---

<sup>33</sup> Trata-se da morte de uma menina de 5 anos, causada por um vagão de uma empresa pública de tabaco de Bordéus. Os pais da menina, perante o dano ocorrido, dirigiram-se ao Tribunal de Bordéus peticionando uma indemnização. Por sua vez, o referido tribunal negou conhecer do pedido, alegando a sua incompetência, uma vez que no caso em apreço estaria em causa uma autoridade administrativa, e, por conseguinte não haveria lei aplicável para tal situação, dado que as normas de direito civil apenas se aplicariam a casos entre particulares. Inconformados, os pais dirigiram-se para o Conselho de Estado, tendo obtido a mesma resposta que o Tribunal de Bordéus havia dado: o tribunal era incompetente. Para além disso, não se tratava do recurso de um acto administrativo. Por outro lado, a lei civil não seria de aplicar, visto que não se tratava de uma relação entre particulares. Perante esta situação de conflito negativo de jurisdições, o Tribunal de Conflitos, pronunciou-se no sentido de que o caso em questão, seria um caso de competência da Justiça Administrativa. Assim, e não havendo lei que regulasse a concreta situação, seria necessária a criação de normas jurídicas, com especial aptidão para proteger a Administração, também em matéria de responsabilidade civil.

<sup>34</sup> De destacar, para além do *arrêt Blanco (1873)*, o *arrêt Pelletier (1873)*, que iniciou uma tendência para a desvalorização da responsabilidade pessoal dos funcionários e, por último, o *arrêt Anguet (1911)*, no qual se admitiu pela primeira vez a responsabilidade simultânea da administração e dos seus titulares de órgãos, funcionários e agentes em caso de factos ilícitos e culposos (*fautes*) funcionais. Neste sentido cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 13-14.

<sup>35</sup> **Antunes, Colaço**, “A Ciência Jurídica Administrativa”, Almedina, 2ª Reimpressão, 2014, pág. 481.

<sup>36</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 4.

<sup>37</sup> O Direito Administrativo tutelou a defesa de direitos individuais face ao Estado, quer através da regulação de situações gerais e impessoais comuns a todos os indivíduos, quer através do provimento de situações jurídicas individuais ou subjectivas que permitiram afirmar a sua autonomia face ao direito privado. A este respeito cf. **Barra, Tiago Viana**, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B915b1a77-e7cb-48fa-9b7c-3399815c19dd%7D.pdf>, pág. 132.

*mas também o homem antropológico em permanente interacção com o circunstancialismo sociológico que o cerca (...) a aplicação da justiça administrativa deixou de consistir na sobreposição, mais ou menos mecânica, da literalidade normativa ao evento desconforme, para se transformar numa actividade que se pretende humanizada, individualizada e orientada, não apenas pela abstracção da norma, mas, também, e essencialmente, para o desejo de alcançar a justiça no caso concreto*”<sup>38</sup>.

Este novo modelo vem assim “atribuir ao Estado maior poder de intervenção, sobretudo nos campos social e económico, designadamente através das suas funções legislativa e jurisdicional, de modo a conformar e ordenar as relações entre os cidadãos com equidade e maior justiça distributiva”<sup>39</sup>. Ao contrário do Estado de polícia (altamente repressor e proibitivo de actividades indesejáveis), intervém de forma activa na vida económica e social, e fá-lo, em larga medida, através de legislação promocional - de normas redigidas em termos bastante gerais, que traçam planos de desenvolvimento e de transformação gradual<sup>40</sup>. Parece assim querer-se colmatar “a incerteza da providência divina, com a certeza das providências ou medidas estatais para garantir aos cidadãos o mínimo de condições de vida humana em sociedade”<sup>41</sup>.

Crê-se, e bem, que “a afirmação de uma responsabilidade civil do Estado e das demais pessoas colectivas administrativas por actos de autoridade foi uma conquista do séc.XX e, em particular, do Estado social de direito”<sup>42</sup>.

Em suma, a ideia de que o “Estado não pode ser responsabilizado pelos seus actos causadores de prejuízos aos particulares”, parece, numa primeira análise, totalmente ultrapassada. Ainda assim, considerou-se durante muito tempo, que somente os actos praticados no exercício da função administrativa poderiam gerar responsabilidade do Estado; quanto aos actos legislativos e aos actos do poder judicial, estes seriam insusceptíveis de tal consequência<sup>43</sup>. Entre nós, esta ideia que durante largos anos foi defendida, foi finalmente abandonada com a aprovação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas - lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro<sup>44</sup> - alargando-se assim a

---

<sup>38</sup> *Ibidem.*, pág. 133.

<sup>39</sup> *Ibidem.*, pág. 132.

<sup>40</sup> *Ibidem.*, págs. 133-134.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, pág. 134.

<sup>42</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 13.

<sup>43</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 4.

<sup>44</sup> Recentemente alterada pela lei n.º 31/2008 de 17 de Julho.

responsabilidade civil extracontratual do Estado a actos decorrentes das funções legislativa e jurisdicional.

## II. O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas (RRCEE) – a lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro

### 1. Da irresponsabilidade do Estado à lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro

No quadro do Direito português, consagrou-se durante largos anos a irresponsabilidade do Estado, com excepção dos funcionários públicos, os quais, à luz do nosso Código Civil de Seabra (1867), já eram responsáveis pelas perdas e danos que causassem no desempenho das obrigações que lhes fossem impostas pela lei, desde que excedessem ou não cumprissem, de algum modo, as disposições da mesma lei<sup>45</sup> (art. 2399º), caso em que responderiam pessoalmente como qualquer cidadão (art. 2400º). Desta forma, a responsabilidade circunscrevia-se à responsabilidade exclusiva e pessoal do funcionário. O Estado, esse, não respondia nem de modo indirecto<sup>46</sup>.

Ainda assim, doutrina e jurisprudência interpretavam tais preceitos no sentido de que os actos de *gestão privada* responsabilizavam o Estado<sup>47</sup>. Por seu turno, os actos de *gestão pública* não poderiam nunca comprometer o Estado<sup>48</sup>. A irresponsabilidade do Estado é aqui mitigada pelas posições doutrinárias e jurisprudenciais.

A nossa Constituição de 1911, por sua vez, não se ocupou do tema, nem tão-pouco se referiu a responsabilidade dos “*empregados públicos*”.

A admissibilidade da responsabilidade por actos de *gestão pública*, ou melhor, por “*actos de império*”, começou a surgir no 2º quartel do séc. XX. Nesta esteira, a revisão ao nosso CC, introduzida pelo Decreto n.º 19 126, de 16 de Dezembro de 1930, vem consagrar a *responsabilidade solidária do Estado com os seus agentes* por actos ilícitos praticados por estes no exercício das suas funções. O art. 2399º passou a ter a seguinte redacção: “*Os empregados públicos (...) não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no*

---

<sup>45</sup> Referimo-nos ao Código Civil de Seabra de 1867.

<sup>46</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 688.

<sup>47</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 688-689. Em sentido idêntico Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, afirmam o seguinte: “*Na ausência de previsão legal específica, a doutrina e jurisprudência aceitavam a responsabilidade civil do Estado pelos prejuízos provocados por actividades de gestão privada, como tal reguladas pelo direito privado.*” Cf. Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 14.

<sup>48</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 688-689.

*desempenho das obrigações que lhe são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem de algum modo as disposições da mesma lei, sendo neste caso solidariamente com eles responsáveis as entidades de que foram serventuários*". Com esta alteração, o Estado passou a ser solidariamente responsável "*pelas perdas e danos*" que os "*empregados públicos*" causassem no desempenho das suas obrigações.

Em 1936, o Código Administrativo (1936-1940) passou a estabelecer a responsabilidade civil das autarquias locais pelos prejuízos resultantes de actos ilegais de gestão pública compreendidos nas suas atribuições e competência – art. 366º do Código Administrativo. Por outro lado, manteve a regra da responsabilidade estritamente pessoal quanto aos prejuízos provocados por actos de gestão pública viciados de incompetência, excesso de poder ou preterição de formalidades essenciais – art. 367º do Código Administrativo<sup>49</sup>.

Assim, foi a partir dos anos trinta do séc. XX que se passou a admitir a responsabilidade civil da Administração por *actos ilícitos ou culposos*, praticados pelos seus órgãos ou agentes no desempenho das suas funções. O Estado e outros entes públicos menores passaram a responder, de forma solidária, com os seus "*agentes*", quando estes cometessem pequenas ilegalidades sem gravidade. O Estado passa a dar a cobertura ao bom funcionário que se engana, mas não ajuda o mau funcionário que comete faltas graves, nem o péssimo, que se serve da função para prejudicar um ou mais particulares<sup>50</sup>.

Quanto à responsabilidade administrativa baseada quer no risco, quer na iniquidade de certos sacrifícios impostos por acto lícito, a doutrina portuguesa sustentava que tal responsabilidade só existia em casos expressamente enumerados em leis especiais. Esta doutrina foi sustentável até 1950, altura em que a doutrina portuguesa passou a entender que, pelo menos no que dizia respeito à responsabilidade por actos lícitos, havia um princípio geral que impunha à Administração o dever de indemnizar, mesmo fora das hipóteses previstas na lei<sup>51</sup>.

Com o Código Civil de 1966, contrariamente à intenção do legislador revelada nos trabalhos preparatórios<sup>52</sup>, optou-se por excluir do seu âmbito de aplicação toda a matéria que apresentasse relevo público-administrativo. Com efeito, consagrou-se a responsabilidade civil

---

<sup>49</sup> Neste sentido cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, "Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III", cit., pág. 14. e **Freitas do Amaral, Diogo**, "Curso de Direito Administrativo", cit., pág. 690.

<sup>50</sup> **Freitas do Amaral, Diogo**, "Curso de Direito Administrativo", cit., pág. 691.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> O legislador pretendia regular, com este novo Código, toda a matéria da responsabilidade civil extracontratual da administração.

administrativa extracontratual por actos de gestão privada<sup>53</sup> (artigos 500º - 501º CC). A responsabilidade civil administrativa extracontratual por actos de gestão pública, essa, seria regulada em leis especiais.

Pouco tempo depois, a responsabilidade da administração por actos de gestão pública, veio a ser efectivamente estabelecida por *“um diploma sábio para o seu tempo e contexto, de inspiração francesa, elaborado por Afonso Queiró”*<sup>54</sup> - o Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967. Este diploma, que apenas se cingia à responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa, continha disposições sobre a responsabilidade civil delitual, pelo risco e por facto lícito. Sobre a responsabilidade civil administrativa contratual por actos de gestão pública nada versava.

A mudança de regime ocorrida em 1974, as novidades que entretanto surgiram em matéria de responsabilidade civil administrativa com a Constituição de 1976, a par do surgimento de novos problemas teóricos e práticos no âmbito da responsabilidade civil, geral e administrativa, foram factores que contribuíram, em larga medida, para a insuficiência do regime legal consagrado no Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967. Neste sentido, a jurisprudência, ancorada na redacção do art. 22º da CRP<sup>55</sup>, veio estabelecer a faculdade de exigir uma indemnização por prejuízos causados por qualquer acção funcional do Estado, designadamente, por actos relativos à função jurisdicional e legislativa. A discussão jurídica foi prosseguindo de modo não inteiramente concordante, chegando a colocar-se a questão de saber se o art. 22º, da CRP, compreendia a responsabilidade civil por actos lícitos e ilícitos e a responsabilidade civil objectiva do Estado<sup>56</sup>.

O Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, foi finalmente revogado com a entrada em vigor (em 2008) da lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> *“São actos de gestão privada, de modo geral, aqueles que, embora praticados pelos órgãos, agentes ou representantes do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, estão sujeitas às mesmas regras que vigorariam para a hipótese de serem praticados por simples particulares; são actos em que o Estado ou pessoa pública intervém como simples particular, despidido do seu poder público”* cf. **Varela, Antunes e Lima, Pires de**, “Código Civil Anotado”, vol. I, 4ª ed., pág. 510.

<sup>54</sup> **Antunes, Colaço**, “A Ciência Jurídica Administrativa”, cit., pág. 482.

<sup>55</sup> O actual art. 22º dispõe o seguinte: *“O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”*.

<sup>56</sup> **Barra, Tiago Viana**, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B915b1a77-e7cb-48fa-9b7c-3399815c19dd%7D.pdf>, pág. 136.

<sup>57</sup> Que fez aprovar em anexo, o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

Trata-se de um diploma inovador<sup>58</sup>, porquanto alargou o âmbito de aplicação aos planos jurisdicional e político-legislativo, dando cobertura à possibilidade de responsabilizar o Estado pelos danos causados no exercício da sua função jurisdicional e político-legislativa.

## 2. Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro – caracterização do regime

### 2.1 Enquadramento geral e seu âmbito de aplicação

#### a) Enquadramento geral

A lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro, que conta actualmente com quase uma década de vigência, “*teve um longo período de gestação e um veto presidencial no percurso*”<sup>59</sup>. Não obstante, sofreu já uma pequena alteração<sup>60</sup>.

O regime da responsabilidade civil<sup>61</sup> extracontratual do Estado e demais entidades públicas encontra-se dividido em cinco capítulos.

O Capítulo I – Disposições Gerais – versa sobre várias matérias, que vão desde o âmbito de aplicação<sup>62</sup> do referido regime, passando pela definição de danos ou encargos especiais e anormais<sup>63</sup>, pela obrigação de indemnizar<sup>64</sup>, bem como pela figura da culpa do lesado<sup>65</sup>. O legislador termina este capítulo com referências ao instituto da prescrição<sup>66</sup> e ao direito de regresso<sup>67</sup>.

O Capítulo II - Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa – inicia-se no art. 7º e termina no art. 11º. Dispõe sobre duas modalidades de

---

<sup>58</sup> Referimo-nos à lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

<sup>59</sup> **Garcia, Maria da Glória**, “A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, Revista do CEJ, n.º 13, 2010, pág. 310.

<sup>60</sup> Introduzida pela lei n.º 31/2008, de 17 Julho, que veio a alterar a redacção do n.º 2 do art. 7º e que dispõe o seguinte: “*É concedida indemnização às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário*”.

<sup>61</sup> Criticando utilização da expressão “*responsabilidade civil*”, na medida em que o regime consagrado no RRCEE é um regime público *vide.*, **Leitão, Alexandra**, “Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilicitude e presunção de culpa”, disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf>, págs. 2-3.

<sup>62</sup> Cf. o art. 1º da LRCEE.

<sup>63</sup> Cf. o art. 2º da LRCEE.

<sup>64</sup> Cf. o art. 3º da LRCEE.

<sup>65</sup> Cf. o art. 4º da LRCEE.

<sup>66</sup> Cf. o art. 5º da LRCEE.

<sup>67</sup> Cf. o art. 6º da LRCEE.

responsabilidade civil: *responsabilidade por facto ilícito (Secção I – arts. 7º a 10º)* e *responsabilidade pelo risco (Secção II – art. 11º)*.

O Capítulo III - Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional – consagra o regime geral no art. 12º e desdobra-se em dois tipos de responsabilidade: *Responsabilidade por erro judiciário* – art. 13º e *Responsabilidade dos magistrados* – art. 14º.

O Capítulo IV - Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa – é composto por um único artigo – o art. 15º.

Por último, e seguindo uma terminologia diferente da utilizada nos capítulos anteriores (com excepção do primeiro) surge o Capítulo V<sup>68</sup> – Indemnização pelo sacrifício – tal como o capítulo anterior, também é composto por um único artigo – o art. 16º.

#### **b) Âmbito de aplicação**

A lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro, através do seu art. 1º, vem disciplinar o seu âmbito (objectivo e subjectivo) de aplicação. Com efeito, e no que concerne ao seu âmbito objectivo ou material, o presente diploma, ao contrário do Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, vem incluir os danos decorrentes das funções administrativa, legislativa e judicial.

Apesar de neste diploma ter desaparecido a referência a *actos de gestão pública*, parece que a dualidade de regimes se mantém – pelo menos é o que aparenta resultar do n.º 2 do art.1º, ao apontar que a LRCEE apenas se aplica a “*acções e omissões adoptadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*”. É a partir desta redacção que se permite concluir que o regime é aplicável apenas a actos de gestão pública. Só assim se poderá compreender a razão pela qual o art. 501º do CC não foi revogado<sup>69</sup>. Posto isto, à responsabilidade civil administrativa extracontratual por actos de gestão privada aplica-se o regime do CC – mais concretamente o art. 501º.

Ainda no âmbito objectivo ou material, é importante referir que o legislador procurou salvaguardar a aplicação de regimes especiais de responsabilidade civil por danos decorrentes

---

<sup>68</sup> O Cap. V, enquanto tema principal do presente estudo, não irá ser abordado nesta caracterização ao regime plasmado na LRCEE.

<sup>69</sup> Para mais desenvolvimentos nesta matéria veja-se **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, Lisboa, 2013, Universidade Católica Editora, págs. 61-64. Cf. **Barra, Tiago Viana**, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B915b1a77-e7cb-48fa-9b7c-3399815c19dd%7D.pdf>, pág. 139. e **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 6.

da função administrativa, ao estabelecer, na última parte do n.º 1 do art. 1.º, que “*A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público(...)rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial*”. Deste modo, garante-se a aplicação de regimes especiais de responsabilidade civil por danos decorrentes da função administrativa, como são exemplo a actividade médica prestada em estabelecimento público de saúde, ou a responsabilidade de empresas concessionárias de serviços públicos, bem como o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais<sup>70</sup>.

No que concerne ao âmbito subjectivo, refira-se, que o RRCEE, determina a responsabilidade civil extracontratual do *Estado e demais pessoas colectivas de direito público*<sup>71</sup>. Quer-se com isto dizer, que também estão sujeitas a este regime, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira no que diz respeito às actividades legislativa e administrativa. Apenas relativamente à actividade administrativa, estão igualmente sujeitas as entidades administrativas independentes, os institutos públicos, as entidades públicas empresariais ou empresas locais, os municípios e as freguesias, os consórcios administrativos e as ordens profissionais<sup>72</sup>.

Ainda no âmbito subjectivo, mas relativamente à responsabilidade pessoal, o legislador optou, “*sem prejuízo do disposto em lei especial*”, por responsabilizar “*os 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*”<sup>73</sup>. O disposto na presente lei é ainda aplicável aos “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*”, pelo que as referências efectuadas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes também lhes são extensivas.

Para além do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público, o legislador não descartou a hipótese de responsabilizar as pessoas colectivas de direito privado que actuem com prerrogativas de poder público ou sob a égide de princípios e regras de direito administrativo. Neste sentido, o n.º 2 do artigo 1.º do RRCEE determina que “*correspondem ao exercício da função administrativa as acções e omissões adoptadas no exercício de*

---

<sup>70</sup> Encontra-se plasmado no Decreto-lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que transpõe a Directiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril de 2004.

<sup>71</sup> Cf. o n.º 1 do art. 1.º da LRCEE que delimita o seu âmbito subjectivo de aplicação ao Estado demais pessoas colectivas de direito público.

<sup>72</sup> Neste sentido *vide*. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, *cit.*, pág. 65.

<sup>73</sup> Cf. o art. 1.º, n.º 4 da LRCEE.

*prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*”. Esta definição é novamente retomada no n.º 5 do art. 1º da LRCEE<sup>74</sup>, que determina as situações em que o RRCEE se aplica às pessoas colectivas de direito privado. A este propósito e como bem afirma ALEXANDRA LEITÃO: “*quer se trate de entidades públicas sob forma privada – fundações e associações de criação pública e regime privado ou empresas públicas constituídas sob a forma comercial -, quer de verdadeiros particulares, o RREE aplica-se-lhes quando estejam em causa acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*” (artigo 1º, nº5, *in fine*)”<sup>75</sup>.

Sintetizando, incluem-se neste âmbito subjectivo, quer as pessoas colectivas de direito privado<sup>76</sup> criadas por entidades públicas (sociedades anónimas de capitais públicos), quer as entidades privadas que exerçam poderes públicos (no âmbito de concessões de serviços públicos<sup>77</sup> ou de parcerias público-privadas). Aponte-se ainda, que também aqui o legislador não se olvidou de estabelecer a responsabilidade pessoal dos “*trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares*” de pessoas colectivas de direito privado.

---

<sup>74</sup> Prescreve o seguinte: “*As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*”.

<sup>75</sup> **Leitão, Alexandra**, “Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilicitude e presunção de culpa”, cit., págs. 1-2.

<sup>76</sup> Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria *vide*. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., págs. 71-74.

<sup>77</sup> Veja-se a este propósito os seguintes Acórdãos do Tribunal de Conflitos: Ac. do Tribunal de Conflitos de 30 de Outubro de 2014, Proc. 047/14 e o Ac. do Tribunal de Conflitos de 2 de Outubro de 2008, Proc. 012/08, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

## 2.2 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa: a responsabilidade por factos ilícitos e a responsabilidade pelo risco

### a) A responsabilidade por factos ilícitos

A responsabilidade por factos ilícitos encontra-se plasmada no arts. 7º a 10º da LRCEE. Se por um lado, o art. 7º estabelece o regime da responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, por outro, o art. 8º estabelece o regime da responsabilidade solidária do Estado e demais pessoas colectivas de direito público conjuntamente com os titulares de órgãos, funcionários e agentes.

A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito é a mais frequente dos diversos tipos de responsabilidades civil extracontratual por actos de gestão pública e é tradicionalmente designada de “*responsabilidade civil da Administração*”<sup>78</sup>. É originariamente conhecida como responsabilidade subjectiva ou culposa, assim designada por envolver um juízo de censura sobre o comportamento do causador do prejuízo que, podendo e devendo ter optado por outra conduta, escolheu aquela que era censurável e potencialmente danosa<sup>79</sup>.

A aplicação desta modalidade de responsabilidade da Administração depende da verificação de cinco pressupostos<sup>80</sup>: *facto voluntário, ilicitude do facto; culpa do agente; prejuízo; nexa de causalidade entre o facto ilícito e o prejuízo*, de tal modo que se possa concluir que o facto foi causa adequada do prejuízo.

De um modo geral, pode dizer-se que cada um destes pressupostos é entendido no Direito Administrativo da mesma maneira que no direito civil<sup>81</sup>. A não verificação dos pressupostos elencados, impede, de modo automático, a aplicação deste regime consagrado nos arts. 7º a 10º. Não obstante, há possibilidade de tal facto poder vir a ser subsumível a outro tipo de responsabilidade ou pretensão reintegratória. Assim, na ausência do pressuposto da ilicitude, pode haver lugar a responsabilidade por facto lícito ou pelo risco ou a uma pretensão indemnizatória pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados. Por outro lado, na ausência

---

<sup>78</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 719.

<sup>79</sup> Caupers, João, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 8.

<sup>80</sup> Tais pressupostos resultam dos arts. 7º n.º 1 e 8º n.ºs 1 e 2 do RRCEE.

<sup>81</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 720.

do pressuposto da culpa, pode ter lugar a pretensão à reconstituição da situação actual hipotética ou o enriquecimento sem causa<sup>82</sup>.

Quanto ao primeiro pressuposto, ou seja, o *facto voluntário*, pretende-se abranger qualquer facto humano dominável pela vontade que se poderá traduzir num acto ou numa omissão<sup>83</sup>. Ora, tal como no direito civil, a existência de um facto voluntário pode corresponder a um facto positivo – uma acção – ou a um facto negativo ou abstenção – uma omissão<sup>84</sup>. Noutras palavras, implica não só “*agir quando não se deve agir*” ou “*não agir quando se deve agir*”, mas também que a violação da norma por acção ou omissão produza danos ou prejuízos na esfera jurídica de terceiros<sup>85</sup>. Assim, ao passo que a responsabilidade civil decorrente de actos positivos tem carácter genérico (porquanto dela decorre um dever genérico de não lesar activamente as posições jurídicas de outrem), a responsabilidade civil emergente de omissões, por sua vez, depende da existência de um dever de praticar a acção omitida – um *dever de garante*. Acrescente-se, que contrariamente ao que sucede na responsabilidade civil em geral, a relevância das omissões é maior na responsabilidade civil administrativa. Excluem-se, para efeitos de responsabilidade civil, os factos naturais, os actos reflexos ou praticados sob coacção física, porquanto não integram o conceito de “facto voluntário”.

O segundo pressuposto – *a ilicitude do facto*<sup>86</sup> – não é nada mais nada menos, que a antijuridicidade do facto voluntário, que se expressa através de um juízo negativo (ou desvalor) formulado pela ordem jurídica. Por conseguinte, serão ilícitos os actos que violem princípios ou regras constitucionais, legais ou regulamentares (ou ainda internacionais ou comunitários) ou infringjam regras técnicas ou deveres objectivos de cuidado<sup>87</sup>. O legislador não ficou por aqui, porquanto estabelece que “*Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º*”<sup>88</sup>. Importa ainda referir que a ilicitude comporta

---

<sup>82</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 19-20.

<sup>83</sup> A LRCEE refere-se, por diversas ocasiões, às ditas “acções” e “omissões”. Veja-se a este propósito o arts. 7.º, n.ºs 1 e 3; art. 8.º n.ºs 1 e 2 e art. 9.º, n.º1.

<sup>84</sup> **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 720.

<sup>85</sup> *Ibidem.*, pág. 721. Este autor refere ainda, a propósito do conceito de ilicitude, que o mesmo é de difícil preenchimento, devido ao problema da distinção entre ilicitude e ilegalidade.

<sup>86</sup> Plasmada no art. 9.º da LRCEE

<sup>87</sup> É o que resulta do n.º 1 do art. 9.º da LRCEE: “*Consideram -se ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringjam regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos*”.

<sup>88</sup> Fê-lo no n.º 2 do art. 9.º da LRCEE.

duas modalidades: a ilicitude por violação de direitos subjectivos<sup>89</sup> e a ilicitude por violação de normas destinadas a proteger interesses (normas de protecção)<sup>90</sup>. Por último, e não menos importante, é conveniente referir que a ilicitude pode vir a ser excluída. Para tanto, terão que se verificar, *in casu*, determinadas situações justificadoras da ilicitude do facto - as causas de exclusão da ilicitude. São causas de exclusão da ilicitude: o cumprimento de um dever<sup>91</sup>, o consentimento do lesado<sup>92</sup>, o estado de necessidade<sup>93</sup> e a legítima defesa<sup>94</sup>.

O terceiro pressuposto é a *culpa do agente*. A culpa consiste na preterição da diligência pela qual a lei exigia que o autor do facto voluntário e ilícito tivesse pautado a sua conduta. A culpabilidade, por sua vez, é o juízo formulado pela ordem jurídica sobre quem age com culpa<sup>95</sup>. Neste sentido ainda, e como bem refere JOÃO CAUPERS, “A culpa decorre de um comportamento adoptado com diligência ou aptidão inferiores àquelas que fosse razoável exigir, no caso, a um titular de órgão administrativo, funcionário ou agente zeloso e cumpridor, com base nos princípios e regras jurídicas relevantes”<sup>96</sup>. Por sua vez, FREITAS DO AMARAL, entende que a culpa “define um nexo de ligação do facto ilícito a uma certa pessoa” ou seja, “que a violação ilícita dos direitos ou interesses de outrem está ligada a uma certa pessoa, de maneira que possa afirmar-se, não só que foi obra sua, mas também que ela podia e devia, nas circunstâncias, ter agido diversamente. A culpa implica, assim, uma ideia de censura ou reprovação da conduta do agente”<sup>97</sup>. A culpa é apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de

---

<sup>89</sup> Incluem-se aqui quaisquer direitos subjectivos (direitos fundamentais, de personalidade, reais, familiares, de propriedade intelectual ou industrial). Excepcione-se, porém, a ofensa de direito de crédito emergentes de contratos, perpetrada pelo devedor, que gera responsabilidade contratual – assim cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 21.

<sup>90</sup> Incluem-se os interesses legalmente protegidos. *Ibidem*.

<sup>91</sup> Ocorre quando um funcionário ou agente esteja investido de um dever de praticar um determinado acto danoso; aquele dever está em conflito com o dever de não provocar o dano, porque não é possível acatar um dever sem violar o outro. Este conflito de deveres deverá ser resolvido mediante o acatamento do dever que a ordem jurídica considere prevalectente. Só cumprindo o dever prevalectente é que se justifica a ilicitude da violação do outro dever. Neste sentido, *Ibidem.*, págs. 21-22.

<sup>92</sup> Deriva da ideia segundo a qual não faz sentido obrigar à reparação de um dano se o lesado consentiu na sua produção. Exclui-se a eficácia justificadora quando estejam em causa direitos indisponíveis ou quando tal seja juridicamente proibido – *Ibidem.*, pág. 23.

<sup>93</sup> É um conceito que, apesar de frequentemente utilizado, não está definido na legislação administrativa portuguesa. Ainda assim, entende-se, de forma dominante, que o legislador administrativo acolheu os pressupostos do estado de necessidade plasmados no art. 339º do CC – *Ibidem.*, pág. 22.

<sup>94</sup> Encontra-se consagrada no art. 21º da CRP e traduz a ideia de que todos têm o direito de repelir pela força qualquer agressão quando não seja possível recorrer à autoridade pública. Apesar de tal previsão ter sido pensada para os privados, não pode ser negada aos agentes da administração a possibilidade de se defenderem de agressões de que sejam objecto, em princípio nos mesmo termos que os cidadãos – *Ibidem.*, págs. 23-24.

<sup>95</sup> *Ibidem.*, pág. 25.

<sup>96</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., págs. 8-9.

<sup>97</sup> **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 722.

um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumprido – é o que resulta do n.º 1 do art.10º da LRCEE. O legislador não parou por aqui, tendo estabelecido, no n.º 2 do art.10º<sup>98</sup> uma presunção de culpa leve. Haverá lugar à presunção de culpa leve, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, naqueles casos em que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância<sup>99</sup>.

A culpa, essa, pode ainda assumir duas modalidades: a *culpa grave*, mais séria, ocorre quando o autor da conduta ilícita haja actuado com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àquele a que se encontrava obrigado em razão do cargo (cf. art. 8º, n.º 1 da LRCEE); a *culpa leve*, menos séria, não está definida na lei, ocorrendo quando o autor da conduta ilícita haja actuado com diligência e zelo inferiores, mas não manifestamente inferiores, àqueles a que se encontrava obrigado (cf. art. 7º, n.º 1 da LRCEE)<sup>100</sup>.

A responsabilidade do Estado ou de outra entidade pública pode ser *exclusiva* ou *solidária*. A primeira, ocorre em duas situações: no caso do autor da conduta ilícita ter actuado no exercício da função administrativa e por causa desse exercício, com culpa leve (cf. art. 7º, n.º 1 da LRCEE) ou quando os danos causados sejam imputáveis ao funcionamento anormal do serviço, mas não tenham resultado de um comportamento concretamente determinado ou não seja possível apurar a respectiva autoria (cf. art. 7º, n.º 3 da LRCEE). Para este efeito, entende-se que há funcionamento anormal do serviço quando “*atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos*”.<sup>101</sup> O legislador faz aqui apelo a elementos subjectivos que integram o conceito de culpa, pelo que a articulação desta norma com o antecedente n.º 3, permite considerar consagrada a chamada a *culpa do serviço*, abarcando as modalidades de *culpa colectiva*, atribuível a um deficiente funcionamento do serviço globalmente considerado, e a *culpa anónima*, resultante de um concreto comportamento de um agente cuja autoria não seja possível determinar<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> Dispõe o seguinte: “*Sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, presume-se a existência de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos*”.

<sup>99</sup> Cf. o n.º 3 do art. 10º da LRCEE.

<sup>100</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit. pág. 9. Veja-se igualmente **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 25-26.

<sup>101</sup> cf. art. 7º, n.º 4 da LRCEE.

<sup>102</sup> **Cadilha, Carlos**, “O novo regime da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, disponível em [https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm\\_carloscadilha2.pdf](https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf), pág. 6. Para mais desenvolvimentos sobre a culpa colectiva (ou falta colectiva) e culpa anónima (ou falta anónima) veja-se **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., págs. 221-223.

A responsabilidade *solidária* do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público com o titular do órgão, funcionário ou agente, só ocorre naquelas casos em que o autor da conduta ilícita haja actuado com dolo ou culpa grave, no exercício das suas funções e por causa desse exercício (cf. art. 8º n.ºs 1 e 2 da LRCEE). Note-se, porém, que o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público gozam de direito de regresso (obrigatório)<sup>103</sup>, relativo às quantias que deveriam ter sido pagas pelos titulares de órgãos, funcionários ou agentes responsáveis (cf. arts. 8º, n.º 3, e 6º, n.º 1 da LRCEE).

A par das *causas de exclusão de ilicitude*, existem também determinadas circunstâncias que, a verificarem-se, excluem a culpa do facto praticado pelo funcionário ou agente – *causas de exclusão da culpa*. Assim, constituem causas de exclusão da culpa o *erro desculpável*<sup>104</sup> e o *estado de necessidade desculpante*<sup>105</sup>.

Os últimos pressupostos a serem analisados são o *dano* ou *prejuízo* e *nexo de causalidade entre o facto ilícito e o prejuízo*. O *dano ou prejuízo*, pode ser definido como a diminuição ou extinção de uma vantagem que é objecto de tutela jurídica. Decorre, como já vimos<sup>106</sup>, da própria função do instituto da responsabilidade civil em geral. São integradores do conceito de *dano*, para os devidos efeitos do RRCEE, os danos emergentes e lucros cessantes<sup>107</sup>, danos presentes e danos futuros<sup>108</sup>, danos patrimoniais e danos morais<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Contrariamente, no caso da responsabilidade dos magistrados, o exercício do *direito de regresso* encontra-se dependente da vontade dos órgãos de governo próprio das magistraturas – cf. art. 14º, n.º 2 da LRCEE.

<sup>104</sup> Abrange situações em que o funcionário ou agente se encontram em erro. O erro traduz uma falsa representação da realidade e pode consistir, quer no desconhecimento, quer na suposição de algo. Apenas é desculpável se não for objecto de censura pela ordem jurídica. Assim, cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 29.

<sup>105</sup> São aquelas situações, através das quais advém o sacrifício de bens alheios, não se preenchendo, todavia, os pressupostos ou requisitos de uma causa de justificação da ilicitude. Apesar disso ocorrem em circunstâncias que excluem a culpa do agente, designadamente em situações em que a conduta do funcionário ou agente é praticada sob coacção moral. *Ibidem*.

<sup>106</sup> Referimo-nos claramente à função reparatória. Veja-se a nota de rodapé 11.

<sup>107</sup> Os danos emergentes são aqueles que correspondem à privação de vantagens que já existiam na esfera jurídica do lesado à altura da lesão; por sua vez, os lucros cessantes são aqueles que correspondem à privação de vantagens que iriam formar-se na esfera jurídica do lesado se não tivesse ocorrido a lesão (art. 564º, n.º 1 do CC). Cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 29.

<sup>108</sup> Estão previstos no art. 3º, n.º 3 da LRCEE. São presentes os danos que já ocorrem no momento da fixação da indemnização; são futuros aqueles que ainda não ocorreram no momento da fixação da indemnização (art. 564º n.º 2 do CC). *Ibidem*, pág. 30.

<sup>109</sup> Estão igualmente plasmados no art. 3º, n.º 3 da LRCEE. Assim, são patrimoniais os danos susceptíveis de avaliação pecuniária; são morais (ou não patrimoniais conforme o n.º 3 do art. 3º da LRCEE) os danos insusceptíveis de avaliação pecuniária. *Ibidem*.

Pressuposto último é o *nexo de causalidade*<sup>110</sup> entre o facto ilícito e o dano ou prejuízo. Para que haja lugar à responsabilidade civil é necessária a imputação objectiva do dano ao facto voluntário. Várias teorias sobre a causalidade poderiam ser apontadas<sup>111</sup>. Não obstante, a *teoria da causalidade adequada* é actualmente dominante no direito português da responsabilidade civil (quer privada, quer administrativa) e penal. Assim, só se imputa um dano a um facto voluntário, quando, perante a prática deste, fosse previsível, em condições de normalidade social, a produção do primeiro. No que concerne à omissão, considera-se existir nexo de causalidade quando tenha sido omitida a acção que, em condições de normalidade social, teria previsivelmente permitido impedir a produção do dano<sup>112</sup>.

## b) A responsabilidade pelo risco

Ainda no âmbito da responsabilidade civil administrativa pelo exercício da função administrativa, surge a responsabilidade pelo risco. A responsabilidade pelo risco<sup>113</sup> encontra-se assim consagrada no art. 11º da LRCEE e corresponde ao que já estabelecia o artigo 8º do Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, mas com importantes inovações<sup>114</sup>.

Contrariamente à responsabilidade por factos ilícitos ou responsabilidade subjectiva e culposa, a responsabilidade pelo risco é uma responsabilidade objectiva<sup>115</sup> e, por isso, independente de culpa.

A responsabilidade pelo risco/objectiva diz respeito àquelas situações em que *“O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de*

---

<sup>110</sup> Sobre a inexistência do nexo de causalidade veja-se o Ac. do STA de 24 de Março de 2011, Proc. n.º 0145/11, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Resulta do seu sumário o seguinte: *“II – Inexiste o referido nexo entre os danos sofridos com o encerramento de um estabelecimento comercial, determinado por decisão judicial, e o acto administrativo (declarado nulo) que licenciou o exercício dessa actividade em desconformidade com o alvará de loteamento que apenas permitia a ocupação dos prédios a construir com habitação”*.

<sup>111</sup> Sobre as teorias da causalidade adequada, da esfera de protecção da norma e da conexão do risco, veja-se **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 31.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Ao contrário do que sucede no direito privado (art. 483º, n.º 2 do CC), aqui, a responsabilidade pelo risco não tem carácter excepcional. É antes definida como uma cláusula geral: as pessoas colectivas administrativas respondem por danos causados por actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos (art. 11º, n.º 1 do RRCEE). *Ibidem*., pág. 37. No (mesmo) sentido de considerar que a responsabilidade pelo risco é definida através de uma cláusula geral cf. **Garcia, Maria da Glória**, “A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, cit., pág. 320.

<sup>114</sup> Para mais desenvolvimentos sobre as inovações *vide*. **Cadilha, Carlos**, “O novo regime da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, cit., pág. 10.

<sup>115</sup> A este propósito e como bem afirma João Caupers: *“a responsabilização objectiva não radica em qualquer juízo de reprovação do comportamento do causador do dano, antes decorrendo de comportamentos que, não obstante perfeitamente aceitáveis no plano social, são especialmente vantajosos para aquele que, adoptando-os, causa o prejuízo, conduzindo a lei a determinar que este deve ser por ele suportado”*- cf. **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 10.

*actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos*".<sup>116</sup> Acrescente-se que as actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos<sup>117</sup>, a que o referido artigo alude, existem no interesse da colectividade e destinam-se a satisfazer as suas necessidades. Por isso, quando deles resultem prejuízos para os particulares, não será justo que estes suportem a totalidade do prejuízo. Procura-se assim, repartir os encargos inerentes à reparação dos prejuízos causados, transferindo o dano para a colectividade, obrigando-a ao pagamento de uma indemnização financiada com o dinheiro dos contribuintes<sup>118</sup>.

A responsabilidade pelo risco assenta em três pressupostos: *facto*, *dano* e *nexo de causalidade*.

Quanto ao *facto*, note-se que o mesmo não poderá ser entendido nos mesmos termos que é entendido na responsabilidade por factos ilícitos. Como resulta da lei, o facto tem de resultar de uma actividade, do funcionamento de um serviço ou de uma coisa especialmente perigosos<sup>119</sup>. O perigo especial aponta para uma potencialidade de lesão de bens que normalmente não se verifica na vida social. A especialidade do perigo não deverá ser averiguada em abstracto, mas tendo em linha de conta os concretos funcionamento do serviço, coisa ou actividade que estejam em causa<sup>120</sup>.

Quanto ao *dano*, o mesmo deverá ser entendido de forma similar ao que foi exposto na responsabilidade por factos ilícitos. Contudo, ao contrário do que sucede na responsabilidade por facto lícito não há aqui qualquer limite qualitativo à ressarcibilidade dos danos. Ao invés do que ocorre em algumas situações de responsabilidade pelo risco no direito privado (por exemplo, o art. 508º, n.º 1 do CC), a ressarcibilidade dos danos também não tem qualquer limite quantitativo<sup>121</sup>.

Por último, e no que se refere ao *nexo de causalidade*, melhor identificado na expressão "*danos decorrentes de*", o mesmo não oferece grandes considerações, pelo que se remete

---

<sup>116</sup> Cf. art. 11º, n.º 1, 1ª parte, da LRCEE.

<sup>117</sup> São fontes da responsabilidade objectiva fundada no risco: danos causados por manobras, exercícios ou treinos com armas de fogo por parte das Forças Armadas ou das forças de polícia; danos causados pela explosão de paióis militares ou de centrais nucleares; danos causados involuntariamente por agentes da polícia em operações de manutenção da ordem pública ou de captura de suspeitos da prática de algum crime. Neste sentido, cf. **Freitas do Amaral, Diogo**, "Curso de Direito Administrativo", cit., pág. 741.

<sup>118</sup> **Caupers, João**, "Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado", cit., pág. 10.

<sup>119</sup> Cf. art. 11º, n.º 1, 1ª parte, da LRCEE.

<sup>120</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, "Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III", cit., pág. 38.

<sup>121</sup> *Ibidem.*, pág. 39.

para aquilo que já foi exposto no âmbito da responsabilidade por factos ilícitos. No entanto, mostra-se aqui mais apropriada a teoria da esfera da protecção da norma<sup>122</sup>.

A responsabilidade pelo risco pode ser excluída ou modificada em três situações: o *caso fortuito ou de força maior*, a *culpa do lesado* e a *responsabilidade de terceiro*. As três situações são cumuláveis entre si, devendo neste caso apurar-se em que proporção cada uma delas, bem como o risco criado pela administração concorreu para o dano.

Assim, sempre que se prove que houve *caso fortuito ou de força maior*<sup>123</sup> e *culpa do lesado*<sup>124</sup>, pode o tribunal, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização<sup>125</sup>. Para tanto, haverá que apurar em que proporção o risco criado e o caso fortuito ou de força maior concorreram para a produção do dano. No caso de haver *culpa do lesado*, haverá também que apurar em que proporção o risco criado e a culpa do lesado concorreram para a produção do dano. Por outro lado, e no concerne à *culpa de terceiro*, o n.º 2 do art. 11º da LRCEE, dispõe que “*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*”. A lei parece apontar para uma responsabilidade subjectiva ou culposa (delitual), conquanto poderá também tratar-se de responsabilidade pelo risco (embora não pelo mesmo risco). O terceiro responsável tanto pode ser uma pessoa colectiva administrativa como um particular. O que não poderá ser, obviamente, é titular de órgão ou agente de pessoa colectiva responsável pelo risco, no exercício das suas funções e por causa dela, porquanto, se assim fosse recair-se-ia no âmbito da responsabilidade por factos ilícitos.

Embora esteja apenas implícita no n.º 2 do art.11º da LRCEE a possibilidade de redução da indemnização, nada parece obstar que a mesma possa ser excluída. Para tanto, mais uma

---

<sup>122</sup> Considera-se existir nexo de causalidade, sempre que o dano ontologicamente causado por um facto voluntário (acção ou omissão) incida sobre as vantagens conferidas pela norma que consagra um direito subjectivo ou pela norma de protecção. Neste sentido cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 31 e 39.

<sup>123</sup> Existe caso de força maior, excludente da responsabilidade pelo risco, quando a criação ou o aumento do risco que conduziu ao dano tenha sido provocado por uma circunstância inevitável (por exemplo, catástrofe natural, uma guerra). Apesar de a lei não se referir concretamente expressamente, parece também não ser aqui de excluir o chamado caso fortuito, que consiste em circunstâncias imprevisíveis, que ainda que tivessem sido previstas, fossem evitáveis (por exemplo, um comportamento humano não gerador de responsabilidade civil). *Ibidem.*, pág. 40.

<sup>124</sup> Sobre a culpa do lesado, o art. 4º da LRCEE dispõe o seguinte: “*Quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, designadamente por não ter utilizado a via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas circunstâncias que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída*”. Para mais desenvolvimentos sobre esta figura vide. *Ibidem.*, págs. 33-34 e 40.

<sup>125</sup> Cf. art. 11º, n.º 1, parte final, da LRCEE.

vez se deverá apurar em que proporção o risco criado e o facto de terceiro concorreram para a produção do dano<sup>126</sup>. Uma última nota, prende-se com o facto de a responsabilidade pelo risco coexistir com a responsabilidade de terceiro. Neste caso, a administração responde solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do exercício do direito de regresso. Solução legislativa com a qual discordamos veementemente, na medida em que não fará qualquer sentido que o Estado funcione como garante da responsabilidade de pessoas que não são titulares de órgãos ou agentes públicos<sup>127</sup>.

### 2.3 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional

Uma das novidades introduzidas pela LRCEE é a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional. O seu regime é composto por três preceitos: o art. 12º, que sob a epígrafe “Regime Geral”, regula o regime genericamente aplicável aos “danos ilicitamente causados pela administração da justiça”; o art. 13º, por sua vez, trata em específico o erro judiciário; por último, o art. 14º, dedica-se à responsabilidade pessoal dos juízes e dos magistrados do Ministério Público.

A função jurisdicional para efeitos da responsabilidade do Estado, é composta, essencialmente, pelas actividades tipicamente judicantes de apreciação dos factos e interpretação e aplicação das normas jurídicas, mas outras actuações e omissões dos juízes<sup>128</sup>.

Todavia, a função jurisdicional não se restringe a este âmbito, pelo que, outras actuações funcionalmente conexas com o acto de julgar, incluindo despachos meramente dilatórios, erros na tramitação processual, prescrição de processos, omissão de actos devidos em geral ou retardamento na prolação da sentenças, deverão também incluir-se neste âmbito<sup>129</sup>.

Com o regime geral, ora consagrado no art. 12º da LRCEE<sup>130</sup>, os particulares passam a ter o direito de exigir do Estado uma indemnização pelos prejuízos causados, em virtude da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

O que está aqui em causa é, em bom rigor, o direito a um serviço e a um serviço que funcione razoavelmente. A justiça constitui um verdadeiro serviço público pago pelos

---

<sup>126</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 41.

<sup>127</sup> Seguimos a exposição de *ibidem.*, págs. 40-41. Sobre a responsabilidade por culpa de terceiro veja-se também *Idem.*, “Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa”, cit., pág. 507.

<sup>128</sup> Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 324.

<sup>129</sup> *Ibidem.*

<sup>130</sup> “Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa”.

contribuintes, por essa razão, os particulares têm o direito de exigir do Estado um serviço eficiente. Cremos que esteve bem o legislador, ao estender a “justiça” aos casos do regime da responsabilidade civil decorrente de factos ilícitos praticados no exercício da função administrativa, é que de facto não faria sentido que os cidadãos pudessem exigir o regular funcionamento dos serviços públicos, em geral, e não o pudessem fazer relativamente aos tribunais, ou mais concretamente, à justiça<sup>131</sup>.

Quanto à responsabilidade por erro judiciário, o n.º 1 do art. 13º da LRCEE, estabelece, como norma geral, que o “*Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*”. Ficam porém ressalvados os casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada de liberdade, os quais se submetem ao regime especial que lhes é aplicável.

O erro judiciário, a que alude o art. 13º da LRCEE, engloba no seu âmbito, quer a actividade de interpretação e aplicação do direito, quer a actividade de aquisição e valoração dos fundamentos fácticos da decisão. Numa palavra, é o erro em que pode incorrer uma sentença ou um acto de natureza análoga.

A questão do erro judiciário não é de todo uma questão fácil. Tanto mais difícil se torna, quando nos debruçamos naquilo que se encontra constitucionalmente consagrado. É que a CRP, no art. 216º n.º 2 consagra o princípio da irresponsabilidade dos juízes pelas decisões tomadas no exercício da função jurisdicional. Resulta assim, que o Estado e somente o Estado poderá ser responsabilizado por uma má decisão judicial geradora de prejuízos para os envolvidos no processo. Assim, não causa espanto a formulação restritiva da lei de que apenas as “*decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*” sejam aquelas susceptíveis de gerar responsabilidade para o Estado.

Quanto ao n.º 2 do art. 13º, importa referir que a LRCEE vem estabelecer um pressuposto de admissibilidade do pedido indemnizatório, porquanto “*o pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente*”. Por outras palavras, o pedido indemnizatório deverá fundar-se na decisão que tenha sido revogada pelo tribunal competente.

A responsabilidade dos magistrados, por sua vez, encontra-se consagrada no art. 14º da LRCEE. Com efeito, resulta do disposto no n.º 1 que “*os magistrados judiciais e do*

---

<sup>131</sup> cf. **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 11.

*Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles*". Deste redacção, resulta, uma vez mais, o princípio da irresponsabilidade dos juízes pelas decisões tomadas, porquanto os mesmos não poderão ser responsabilizados, pelo menos de modo directo, pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções.

O direito de regresso do Estado relativamente às indemnizações que tenham sido pagas em reparação dos prejuízos causados pelos respectivos actos, confina-se às situações em que os magistrados judiciais ou do Ministério Público tenham agido com dolo ou culpa grave, sendo que nas demais situações o Estado responde integralmente. A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça<sup>132</sup>.

Conclui-se pela exacerbada protecção aos magistrados conferida pelo legislador. É que, ao contrário dos restantes funcionários públicos, em que exercício do direito de regresso tem carácter obrigatório, no caso dos magistrados o seu exercício encontra-se dependente da vontade dos órgãos de governo próprio das magistraturas<sup>133</sup>.

#### **2.4 A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa**

A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa prevista no art. 15º, constitui mais uma novidade introduzida pela LRCEE. Neste âmbito, o legislador quis responsabilizar o Estado e as Regiões Autónomas "*pelos danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos*".

Decorre do n.º 1 do art. 15º da LRCEE deste "*regime jurídico inovador*"<sup>134</sup> que "*O Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos por actos que, no exercício da função político-legislativa, pratiquem, em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou acto legislativo de valor reforçado*".

---

<sup>132</sup> Cf. art. 14º, n.º 2 da LRCEE.

<sup>133</sup> **Caupers, João**, "Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado", cit., pág. 12.

<sup>134</sup> **Garcia, Maria da Glória**, "A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa", cit., pág. 311.

Quer a função política, quer a função legislativa são funções primárias do Estado. Se a primeira diz respeito “à prática de actos que exprimem opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade, e respeitam, de modo directo e imediato, às relações dentro do poder político e deste com outros poderes políticos”<sup>135</sup>, a segunda, por sua vez, é “a actividade permanente do poder político consistente na elaboração de regras de conduta social de conteúdo primacialmente político, revestindo determinadas formas previstas na Constituição”<sup>136</sup>. Aquilo que define a função legislativa é o seu conteúdo político, sendo esse mesmo conteúdo que a aproxima da função política. Por essa razão, vários autores referem a existência de uma única função político-legislativa compreendendo duas sub-funções.

A aplicação da responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa depende da verificação dos seguintes pressupostos: *facto ilícito (acção ou omissão legislativa)*, a *culpa*, o *dano* e o *nexo de causalidade entre o facto e o dano*<sup>137</sup>.

Ao contrário das modalidades anteriores, estes danos derivam de actos praticados no exercício de funções político-legislativas, consubstanciadores de desconformidades relativamente à Constituição, ao direito internacional, ao direito comunitário ou a um acto legislativo de valor reforçado.

As entidades que praticam actos político-legislativos são a Assembleia da República (AR)<sup>138</sup>, o Governo<sup>139</sup> e as Regiões Autónomas (Assembleias Legislativas Regionais)<sup>140</sup>. Com efeito, são estas, as entidades que poderão ser responsabilizadas pelos “danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, no exercício das suas funções político-legislativa.

---

<sup>135</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, “Lições de Direito Administrativo”, vol.I, Lex, Lisboa, 1999, pág. 10.

<sup>136</sup> *Ibidem.*, pág. 11.

<sup>137</sup> Para uma exposição mais detalhada sobre estes pressupostos, veja-se Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., págs. 387- 415.

<sup>138</sup> A Assembleia da República (doravante AR), tem competência política e legislativa. Tal decorre do disposto nos arts. 161º (Competência política e legislativa), 164º (Reserva absoluta de competência legislativa) e 165º (Reserva relativa de competência legislativa) da CRP.

<sup>139</sup> O Governo, enquanto órgão de condução da política geral do país, vê consagrada no art. 182º CRP a sua competência política. Paralelamente, tem ainda competência legislativa, quer em matérias não reservadas à AR, quer em matérias de reserva relativa, mediante autorização desta – cf. respectivamente arts. 198º, n.º 1, al. a) e 198º n.º 1, al. b) da CRP.

<sup>140</sup> As Regiões Autónomas (Assembleias Legislativas Regionais), têm também competência política e legislativa, relacionadas com matérias específicas das regiões. Tal decorre do disposto nos arts. 225º a 234º da CRP.

Para o legislador, a responsabilidade civil por acto legislativo (ou omissão legislativa) consubstancia um comportamento anti-jurídico subjectivável – chame-se-lhe ou não ilícito (o legislador chama-lhe assim no n.º 4 do art. 15º da LRCEE)<sup>141</sup>.

Acrescente-se, que o comportamento anti-jurídico subjectivável não se basta com a ofensa do texto constitucional, pelo que abrange, de igual modo, situações de desconformidade da lei interna ordinária com o direito internacional, com o direito da União Europeia e com as leis de valor reforçado<sup>142</sup>.

Referente à violação do direito comunitário, é de destacar o largo contributo dos acórdãos *Francovich*<sup>143</sup> e *Brasserie Du pêcheur/Factortame*<sup>144</sup>, na medida em que constituem uma das fontes jurisprudenciais mais importantes no que diz respeito, quer à evolução da responsabilização dos Estados por danos resultantes da função legislativa, quer à evolução do próprio direito comunitário.

Bem articulou, o legislador, a desconformidade constitucional da lei com a susceptibilidade de reparação dos danos causados por esta (cf. artigo 15º, n.º 2 e 5 da LRCEE). Neste sentido, o art. 15º n.º 2 da LRCEE prescreve que *“A decisão do tribunal que se pronuncie sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade de norma jurídica ou sobre a sua desconformidade com convenção internacional, para efeitos do número anterior, equivale, para os devidos efeitos legais, a decisão de recusa de aplicação ou a decisão de aplicação de norma cuja inconstitucionalidade, ilegalidade ou desconformidade com convenção internacional haja sido suscitada durante o processo, consoante o caso.”* Por seu turno, o n.º 5 dispõe que *“A constituição em responsabilidade fundada na omissão de providências*

---

<sup>141</sup> **Caupers, João**, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, cit., pág. 14. Em sentido oposto, Maria Lúcia Amaral, entende que: *“Falar da existência de responsabilidade civil do Estado por actos legislativos lícitos é falar de um contrasenso(...)uma lei que seja «lícita» só poder causar prejuízos a privados num único caso: quando imponha a estes sacrifícios graves e especiais que mereçam ser compensados justamente pelo carácter de gravidade e de especialidade de que se revestem”*. Prossegue afirmando que *“aquilo que, na aparência, surge como um problema de “responsabilidade” do Estado por prejuízos causados por leis, revela-se assim, à reflexão, como um problema de validade, ou de constitucionalidade, dos actos legislativos que “prejudicam”*”. Restando as leis “ilícitas”, entende que *“o conceito de “ilicitude” não é sinónimo de anti-juridicidade”,* sendo assim *“um tipo particular de comportamento anti-jurídico, que se consubstancia na omissão do comportamento devido que vincula certo sujeito de direito a outro sujeito. Ora, nenhum particular individualmente considerado pode ser considerado como “titular “de um direito “subjectivo” à emissão de leis conformes à Constituição”*. Neste sentido veja-se a exposição do autor João Caupers, *ibidem.*, pág. 13. Para tanto, o autor recorre às diversas obras, assim identificadas nas suas notas de rodapé 15, 16 e 17: *“Responsabilidade do Estado. O dever de indemnizar do legislador, especialmente as páginas 419 a 467”*; *“Responsabilidade do Estado-legislador: reflexões em torno de uma reforma, «in» THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Ano II, n.º 4, 2001, pp.9 a 11”* e *“Dever de legislar e dever de indemnizar: a propósito do caso “Aquaparque do Restelo, «in» THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Ano I, n.º 2, 2000, pp.90-91”*.

<sup>142</sup> *Ibidem.*, pág. 15.

<sup>143</sup> Processos apensos C-6/90 e C-9/90, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>144</sup> Processos apensos C-46/93 e C-48/93, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>.

*legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais depende da prévia verificação de inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional.*”. Ora, resulta de uma leitura conjugada destas disposições, que o direito à reparação dos danos depende de duas condições: da *anormalidade dos danos* e da *prévia emissão de um juízo de inconstitucionalidade sobre a lei ou a omissão legislativa danosa*. Conclui-se que a produção de leis inconstitucionais ou contrárias a convenções internacionais vinculativas do Estado português, não só consubstancia um comportamento anti-jurídico, como também gera na esfera jurídica do lesado um verdadeiro direito subjectivo público à sua reparação, desde que o dano produzido seja um dano anormal.

O conceito de culpa plasmado no n.º 4 do art. 15º da LRCEE, distingue-se do conceito tradicional<sup>145</sup>, na medida em que, para além da *“diligência e aptidão que seja razoável exigir”*<sup>146</sup>, a existência e a extensão da responsabilidade são determinadas, em cada caso concreto, através de três critérios taxativos: *o grau de clareza e precisão da norma violada; o tipo de inconstitucionalidade e a circunstância de terem sido adoptadas ou omitidas diligências susceptíveis de evitar a situação de ilicitude*.

A redução equitativa do montante da indemnização afigura-se possível nos termos do disposto no n.º 6 do art. 15º da LRCEE<sup>147</sup>.

### **III. A indemnização pelo sacrifício**

#### **1. Fundamentos da indemnização pelo sacrifício e sua inserção na lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro**

Na vida em sociedade é frequente o conflito entre o bem comum ou interesse público e os interesses particulares<sup>148</sup>. Neste sentido, os interesses particulares, na maioria das vezes, cedem perante o interesse público. São situações em que se torna *“necessário, em vista de um bem maior ou para evitar um mal maior, sacrificar bens individuais”*<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Do art. 497º do CC.

<sup>146</sup> Cf. o n.º 1 do art. 10º da LRCEE.

<sup>147</sup> Preceitua o seguinte: *“Quando os lesados forem em tal número que, por razões de interesse público de excepcional relevo, se justifique a limitação do âmbito da obrigação de indemnizar, esta pode ser fixada equitativamente em montante inferior ao que corresponderia à reparação integral dos danos causados”*.

<sup>148</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 57.

<sup>149</sup> **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 425.

Não obstante, impõe-se à Administração, por imperativos de justiça, a obrigação de ressarcir ou compensar os titulares dos interesses sacrificados. Noutras palavras, no âmbito das situações em que a lei permite o sacrifício de posições subjectivas dos particulares em detrimento do interesse público, a administração terá que ser responsável pelos danos provocados. Subjacente a esta lógica, está o princípio da justa distribuição dos encargos públicos, fundamentado nos princípios do Estado de Direito (art. 2º CRP) e o da igualdade (art. 13º da CRP)<sup>150</sup>.

A este propósito e como bem afirma GOMES CANOTILHO: “*princípio fundamental da vida em sociedade, a preeminência do interesse público legitima o sacrifício dos bens particulares à prossecução do escopo colectivo. Mas se é a generalidade dos cidadãos que vai beneficiar da medida lesiva do património privado, justo é que o dano inevitavelmente imposto para a satisfação da publica utilitas se reparta igualmente por todos*”<sup>151</sup>. Realçando a ideia de igualdade perante encargos públicos, garante que é “*Particularmente significativa(...)a ideia de igualdade perante os encargos públicos, historicamente associada à indemnização por factos lícitos*”<sup>152</sup>.

Pelo exposto, conclui-se que o fundamento constitucional da indemnização pelo sacrifício não poderá ser o art. 22º da CRP<sup>153</sup>. Neste sentido, a doutrina tem-se mostrado concordante em apontar antes para um *direito geral à reparação de danos* (corolário do princípio do Estado de Direito<sup>154</sup>) e para a *igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos*, enquanto especificação dos princípios da igualdade e proporcionalidade, respectivamente plasmados nos arts. 13º e 18º n.º 2 da CRP.

Apesar de não se incluir a responsabilidade por factos lícitos no âmbito do art. 22º da CRP, não significa que a CRP não a tutele<sup>155</sup>. Com efeito “*a Constituição prevê outros institutos compensatórios densificadores do direito geral à reparação de danos. É o que se passa*

---

<sup>150</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 41.

<sup>151</sup> Canotilho, Gomes, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, 1974, págs. 29-30. Apud. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 426.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Veja-se a nota de rodapé 54.

<sup>154</sup> Encontra-se consagrado no art. 2º da CRP: “*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.*”

<sup>155</sup> Cf. Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol.I, 4ª Ed.,2007, anot. IX ao art. 22º, p.431 Apud. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 447.

quanto à indemnização em caso de expropriação e de requisição (artigo 62.º-2), de nacionalização e outras apropriações públicas (artigo 83.º); por outro lado, o princípio do Estado de direito inclui necessariamente um princípio de reparação de danos causados pela actividade pública impositiva de sacrifícios especiais e graves”<sup>156</sup>.

ALVES CORREIA, por sua vez, entende que a “indemnização pelo sacrifício, porque assente numa actividade pública lícita, tem o seu fundamento não no artigo 22º da Constituição, mas antes no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, que é uma expressão do princípio da igualdade, plasmado no artigo 13.º, n.º 1 da Lei Fundamental”<sup>157</sup>.

MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, que integram a indemnização pelo sacrifício no âmbito da responsabilidade por factos lícitos, entendem que “A responsabilidade civil por facto lícito decorre do princípio da justa distribuição dos encargos públicos (...) O princípio da justa distribuição dos encargos públicos fundamenta-se, por sua vez, no princípio do Estado de direito (art. 2.º CRP) e no princípio da igualdade (art. 13.º CRP)”<sup>158</sup>.

A jurisprudência, por seu turno, também tem vindo a manifestar-se sobre o fundamento axiológico do art. 16º da LRCEE. Neste sentido, o STA tem afirmado que “o princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos constitui o fundamento axiológico da responsabilidade civil extracontratual por facto lícito (...)”<sup>159</sup>. Noutro acórdão, mas no mesmo sentido: “O princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos constitui o fundamento axiológico deste tipo de responsabilidade, traduzindo a refracção do princípio geral da igualdade em igualdade de contribuição dos cidadãos no suporte daqueles encargos”<sup>160</sup>. Por fim, e mais recentemente: “O fundamento do direito ressarcitório (...) funda-se (...) no pressuposto de que a actividade administrativa se exerce no interesse geral e de que, por isso, todos haverão de contribuir de igual modo na repartição dos sacrifícios que ela poderá causar, ainda que de modo lícito, visto a mesma aproveitar a todos do mesmo modo”<sup>161</sup>.

---

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> **Correia, Alves**, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, RLJ, Ano 140 (2011), n.º 3966, pág. 146. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., págs. 449-450.

<sup>158</sup> **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 41.

<sup>159</sup> Ac. do STA de 17 de Dezembro de 2008, Proc. n.º 0348/08, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

<sup>160</sup> Ac. do STA de 02 de Dezembro de 2009, Proc. n.º 01088/08, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

<sup>161</sup> Ac. do STA de 09 de Fevereiro de 2012, Proc. n.º 0678/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

O art. 16º da LRCEE<sup>162</sup>, insere-se no Cap. V da LRCEE e tem como epígrafe “Indemnização pelo sacrifício”. Esta disposição legal determina que o Estado e demais pessoas colectivas de direito público<sup>163</sup> se constituam na obrigação de indemnizar os particulares, quando, por razões de interesse público, lhes imponham encargos ou causem danos. Não obstante, o legislador delimita o âmbito dos danos indemnizáveis, àqueles que se revelem especiais e anormais<sup>164</sup>. Por essa razão, excluem-se do âmbito do art. 16.º da LRCEE todos os danos que possam considerar-se comuns<sup>165</sup> e normais<sup>166</sup>.

Se assim não fosse, ou seja, “*se o Direito fosse aqui longe de mais, o Estado não teria capacidade financeira para suportar o pagamento de todas as indemnizações a que fatalmente seria condenado(...)*É por isso que o legislador, tal como já sucedia com o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, condiciona o dever de indemnizar à verificação da existência dos requisitos da especialidade e da anormalidade do prejuízo”<sup>167</sup>.

Quanto à indemnização, o legislador aponta para o critério do “*grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado*”. Justifica-se esta referência, uma vez que na maior parte dos casos (por não ser possível ou por não ser razoável) não se procede à reconstituição natural<sup>168</sup>. Não sendo possível recorrer à reconstituição natural, a indemnização terá de ser fixada em dinheiro (cf. art. 3º, n.º 2 da LRCEE), devendo aí atender-se apenas ao grau de desvalorização do bem danificado e não ao seu valor de mercado ou de substituição, como ocorre nos casos de indemnização por

---

<sup>162</sup> Dispõe que “*O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.*”.

<sup>163</sup> Veja-se a nota de rodapé 17.

<sup>164</sup> Neste sentido o art. 2º da LRCEE estatui o seguinte: “*(...)consideram-se especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas, e anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito*”.

<sup>165</sup> Reputam-se como comuns “*os danos que recaiam genericamente sobre todos os cidadãos ou sobre categorias amplas e abstractas de pessoas (por exemplo, restrições à circulação ou obrigação de permanência num dado local por razões de segurança ou de saúde pública; proibições temporárias de consumo de certos bens, como água, gás ou electricidade, em períodos de crise)*”. **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., pág. 744.

<sup>166</sup> Reputam-se como normais aqueles danos que “*se possam considerar habituais e aceitáveis dentro do “mínimo de risco” que é próprio da vida em sociedade (por exemplo, os incómodos decorrentes da impossibilidade temporária de circular numa determinada rua devido às medidas de segurança impostas por ocasião da visita de Chefes de Estado estrangeiros – passagem de cortejos automóveis – ou da realização de manifestações ou eventos desportivos; a maior intensidade de tráfego ou constricções ao mesmo na proximidade de certos edifícios públicos, etc)*”. *Ibidem*.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> Veja-se a nota de rodapé 6. O legislador, no n.º 1 do art. 3º da LRCEE, mostra a sua preferência primária pela reconstituição natural, como aliás, também o faz no n.º 1 do art. 566º do CC.

expropriação<sup>169</sup>. O legislador aponta igualmente para outros dois conceitos indeterminados: “violado” e “sacrificado”. Neste sentido, FREITAS DO AMARAL<sup>170</sup> refere que o termo “violado” diz respeito àqueles actos danosos que *ab initio* são ilícitos, mas que se tornam lícitos em virtude de uma causa de justificação; por seu turno, o termo “sacrificado” aponta antes para um problema de compensação de um sacrifício.

Aponte-se ainda, que o disposto no art. 16º da LRCEE, ao servir-se do advérbio “designadamente”<sup>171</sup>, reflecte uma manifesta intenção em não se querer estabelecer um *numerus clausus* de danos indemnizáveis. Com efeito, desde que sejam “especiais” e “anormais”, devem igualmente ser abrangidos na indemnização outros danos que não estejam relacionados com o “*grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado*”. O preceito abrange assim os *lucros cessantes*, os *danos futuros previsíveis*, bem como os *danos não patrimoniais ou morais* (quanto a estes, desde que pela sua gravidade mereçam a tutela direito, nos termos do art. 496º do CC)<sup>172</sup>.

O dano, esse, deverá ser integralmente reparado, não podendo haver lugar à diminuição do montante indemnizatório. Se assim não fosse, o princípio da igualdade seria violado, na medida em que o particular lesado contribuiria mais do que os outros para a prossecução do interesse público<sup>173</sup>. Subverter-se-ia o fundamento subjacente a este instituto: o princípio da justa distribuição dos encargos públicos ancorado nos princípios do Estado de Direito (art. 2º CRP) e da igualdade (art. 13º da CRP).

---

<sup>169</sup> **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 474.

<sup>170</sup> **Freitas do Amaral, Diogo**, “Curso de Direito Administrativo”, cit., págs. 742-743.

<sup>171</sup> Sobre o exposto a propósito do advérbio “designadamente” cf. **Cadilha, Carlos**, “Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado”, Coimbra editora, 2008, págs. 303-304.

<sup>172</sup> **Correia, Alves**, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, cit., págs. 154-155. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 474. Embora Carlos Cadilha e Carla Amado Gomes entendam que se excluem do âmbito da indemnização os danos indirectos.

Para Carlos Cadilha o montante indemnizatório deve limitar-se “às consequências imediatas da perda da disponibilidade do bem ou da sua limitação, excluindo quaisquer efeitos indirectos(...)” - Cf. **Cadilha, Carlos**, “Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado”, cit., pág. 303.

Carla Amado Gomes aponta para a não inclusão de lucros cessantes na indemnização pelo sacrifício e, bem assim, de uma sua eventual redução mesmo em relação a danos emergentes – cf. **Gomes, Carla Amado**, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência” em “Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda”, vol. IV (Direito Administrativo e Justiça Administrativa), 2012, pág. 170. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., págs. 475-476.

<sup>173</sup> **Canotilho, Gomes**, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, cit., págs. 321-322 Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 474.

## 2. Considerações doutrinárias em torno do art. 16º da LRCEE

A opção do legislador, ao epigrafar o Capítulo V com o termo “Indemnização pelo Sacrifício” (não utilizando o termo “responsabilidade”), assim como a inserção sistemática do art. 16º da LRCEE (inserido na último capítulo do diploma) tem levado a doutrina a uma acesa discussão.

Para ALVES CORREIA<sup>174</sup>, estamos aqui perante “*quatro tipos de responsabilidade do Estado em sentido amplo, os quais têm origem em factos distintos, assentam em diferentes pressupostos e obedecem a regimes jurídicos diversos*”. Trata-se assim de um “*superconceito*” de responsabilidade do Estado em sentido amplo, englobador daqueles tipos de responsabilidade.

Por sua vez, VIEIRA DE ANDRADE<sup>175</sup>, entende que já não estamos perante situações que possam ser subsumíveis aos quadros da responsabilidade civil em sentido estrito, por duas razões: em primeiro lugar, porque estamos perante situações em que os efeitos danosos produzidos na esfera jurídica dos lesados foram queridos ou são aceitáveis na perspectiva do interesse público; em segundo lugar, porque são situações, em que à partida, não é pensável a reconstituição natural da situação anterior ou da situação hipotética actual – sendo esta a solução primária e preferida de indemnização por responsabilidade civil. Por conseguinte, são situações que implicam uma indemnização pecuniária ou de valor patrimonial.

Outros consideram a responsabilidade (da Administração) por facto lícito e a indemnização pelo sacrifício como uma modalidade de responsabilidade<sup>176</sup>. Neste sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS<sup>177</sup>, entendem que existem duas modalidades de responsabilidade civil administrativa por facto lícito: a responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em estado de necessidade (cf. art. 16º LRCEE) e a responsabilidade civil pela legítima não reconstituição da situação actual.

---

<sup>174</sup> Correia, Alves, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, cit., págs. 154-155. Apud. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 431.

<sup>175</sup> Andrade, Vieira de, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social”, RLJ, Ano 140 (2011), n.º 3969. Págs. 345 e ss. e 352-353. Apud. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 431.

<sup>176</sup> Maria da Glória Garcia considera, a propósito da responsabilidade por facto lícito, que para além de algumas situações especialmente previstas na lei, acrescem as resultantes da cláusula geral constante do artigo 16º da lei n.º 67/2007 – cf. Garcia, Maria da Glória, “A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, cit., págs. 320-321.

<sup>177</sup> Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 432 e Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 42-44.

Propõem inclusive (devido ao facto do legislador, no art. 16º da LRCEE, referir-se à responsabilidade pelo sacrifício em termos excessivamente amplos) uma interpretação restritiva deste preceito (e portanto conforme à Constituição). Para estes autores, o âmbito do art. 16º da LRCEE restringe-se à responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em estado de necessidade. As pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, essas, encontram-se excluídas deste âmbito, devendo por isso, ser enquadradas noutros termos.

Também FREITAS DO AMARAL<sup>178</sup> considera que “o legislador do RCEEP adoptou uma perspectiva muito ampla(...)reflectida na própria designação que utiliza: “Indemnização pelo sacrifício””, designação essa que “vai muito para além da responsabilidade por acto lícito em sentido próprio”. Elenca ainda como exemplos de fontes de *responsabilidade objectiva por acto lícito*, ou pelo *sacrifício*: a expropriação por utilidade pública; a requisição por utilidade pública; as servidões administrativas, a ocupação temporária de terrenos adjacentes às estradas para execução de obras públicas; o exercício do poder de modificação unilateral do contrato administrativo; a existência de uma causa legítima de inexecução de sentença de um tribunal administrativo proferida contra a Administração. Conclui no sentido de que todos estes casos, assim como outros semelhantes, ficam cobertos pela lei, que obriga a Administração a indemnizar os lesados, dado que a lei é “suficientemente ampla para abranger as principais situações típicas”.

A própria doutrina italiana<sup>179</sup> integra a “*indennizzo*” pelo “*sacrifício particolare*” na “*responsabilità da atti leciti*” e aponta como seu fundamento imediato o princípio da igualdade, enquanto forma de restauração de um “equilíbrio” face aos outros membros da comunidade, mediante o pagamento de uma quantia em dinheiro.

Por fim, é conveniente referir aquela parte da doutrina<sup>180</sup> que entende que a indemnização pelo sacrifício se situa fora do âmbito da responsabilidade civil. Neste sentido, JOÃO CAUPERS<sup>181</sup> afirma que “*Cobrir estas situações com o manto da responsabilidade civil significa desligar por completo o nome da coisa: estas não são, não podem ser, situações geradoras de responsabilidade – ou então este termo deixa de ter qualquer significado*”. Por isso, considera que esteve bem, o legislador, em não utilizar o termo “responsabilidade”,

---

<sup>178</sup> Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, cit., págs. 742-743.

<sup>179</sup> Falcon, Giandomenico, “Lezioni di Diritto Amministrativo”, vol. I., 2005, pág. 245.

<sup>180</sup> Referimo-nos, por exemplo, a João Caupers e Carla Amado Gomes. Assim *vide*. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 432.

<sup>181</sup> Caupers, João, “Introdução ao Direito Administrativo”, 10ª Ed., Âncora editora, pág. 343.

optando assim pela designação “*indenização pelo sacrifício*”. Conclui que “*estamos muito mais perto de uma situação como a expropriação por utilidade pública do que um caso de responsabilidade civil*”. No sentido de decifrar porque razão o legislador encerrou o LRCEE com esta matéria, sugere que a mesma tinha de estar regulada nalgum lado. Reconhece, no entanto, que embora esta não seja resposta satisfatória, também não justifica grandes especulações.

### **3. O restrito âmbito de aplicação e seus pressupostos**

#### **a) O restrito âmbito de aplicação**

A interpretação do preceituado no art. 16º da LRCEE tem sido objecto de uma vasta discussão, quer por banda da doutrina, quer por banda da jurisprudência.

Parece ter sido clara a intenção do legislador em se afastar dos quadros da responsabilidade. Por essa mesma razão terá optado pela utilização do termo “*indenização*” ao invés de “*responsabilidade*”. Subjacente a esta opção, está a ideia de que as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados são fundamentalmente alheias à responsabilidade civil. Além do mais, esqueceu-se que o dever de indenização por factos lícitos pode igualmente decorrer do sacrifício de direitos de carácter pessoal.

A terminologia utilizada levou a uma excessiva amplificação do regime da “Indenização pelo sacrifício”, sujeitando as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados à ocorrência de um dano “*especial*” e “*anormal*”<sup>182</sup>, dessa forma violando o art. 62º, n.º 2 da CRP<sup>183</sup>. Por essa razão, impõe-se uma interpretação restritiva (em conformidade com a CRP) do art. 16º da LRCEE, assente na exclusão das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

Nesta senda de duvidosa constitucionalidade, acrescente-se, que o actual regime do art. 16º da LRCEE eliminou o regime específico anteriormente existente para a responsabilidade por actos praticados em estado de necessidade, submetendo-os, de igual modo, à ocorrência de um dano “*especial*” e “*anormal*”. Neste domínio, e ao contrário do sucede com as pretensões

---

<sup>182</sup> Sintetizando, o legislador optou pela utilização do termo “*indenização*” para nela incluir as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, uma vez que as mesmas são alheias à responsabilidade civil. Ao fazê-lo, sujeitou-as à ocorrência de um dano “*especial*” e “*anormal*”, dessa forma violando o art. 62º, n.º 2 da CRP.

<sup>183</sup> Dispõe que “*A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indenização.*”.

indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, a solução não é passível de ser superada com uma interpretação conforme com a Constituição.

Face às críticas apresentadas, é de concluir que o art. 16º da LRCEE deverá interpretado de modo restritivo, excluindo-se do seu âmbito, as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, enquadrando-as em termos diversos através de uma interpretação conforme com a CRP.

Em suma, o âmbito do art. 16º da LRCEE cinge-se à responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais (designadamente a vida, a integridade física, a saúde e a qualidade de vida, bem como os direitos de personalidade referidos no art. 26º, n.º 1 da CRP) e por danos causados em estado de necessidade.

Para outros, o âmbito objectivo do art. 16º da LRCEE, vislumbra-se, desde logo, através da sua função sistémica. Consequentemente, consideram-no como uma espécie de “*norma de recepção*” das situações merecedoras de indemnização não especialmente reguladas<sup>184</sup>. De modo idêntico, MARIA DA GLÓRIA GARCIA, acrescenta que a referida disposição legal “*funciona como uma cláusula de salvaguarda para cobrir aquele «resto» de actuações causadoras de danos que, num Estado de Direito, não podem deixar de dar lugar ao pagamento de uma indemnização*”<sup>185</sup>. Destina-se, nomeadamente, a “*cobrir situações não previstas em lei especial mas em que o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público devem indemnizar os particulares a quem, «por razões de interesse público», impõem «encargos» ou causam «danos especiais e anormais» a bens pessoais (...)*”<sup>186</sup>.

O âmbito deste preceituado recorta-se, quer a partir do teor literal do art. 16º da LRCEE, quer a partir da sua localização sistemática. Tal decorre não só da referência expressa às “*razões de interesse público*” como requisito da indemnização pelo sacrifício, mas também da contraposição do capítulo em que se insere, com os capítulos II a IV, onde se encontram disciplinados os termos da responsabilização dos poderes públicos pelo seus actos e omissões ilícitos imputáveis, respectivamente, à função administrativa, à função jurisdicional e à função político-legislativa<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Assim apontou a jurisprudência do Tribunal Constitucional. Veja-se o Ac. do TC n.º 525/2011 de 21 de Dezembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>185</sup> **Garcia, Maria da Glória**, “A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, cit., pág.321.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 459.

Neste sentido, CARLOS CADILHA defende que a “*imposição pelo sacrifício*” envolve “*todo o tipo de actividade pública e não apenas a que possa caracterizar a prática de actos ou operações materiais administrativos (...)*.”<sup>188</sup>. A propósito da sistematização utilizada, considera que a mesma evidencia tratar-se de “*uma forma de responsabilidade civil distinta das demais e que se não reconduz a uma mera espécie de responsabilidade pelo exercício da função administrativa.*”<sup>189</sup>. O mesmo autor, elenca ainda algumas situações típicas de indemnização pelo sacrifício, como são exemplo os programas de protecção sanitária ou de profilaxia veterinária, as medidas de direcção económica e certo tipo de medidas policiais<sup>190</sup>. Não obstante, exclui do referido regime aquelas situações que se encontram especialmente reguladas por lei, como são exemplo a expropriação por utilidade pública e a requisição<sup>191</sup>.

Ainda no sentido de que o art. 16º da LRCEE abrange as funções administrativa, jurisdicional e político-legislativa, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA<sup>192</sup> assevera que “*A indemnização aos particulares pelo sacrifício reporta-se à imposição de encargos ou danos especiais e anormais causados por razões de interesse público e independentemente da função do Estado em causa.*”

Por último, ALVES CORREIA assegura que este é um “*instituto congregador de todos os casos de indemnização de danos ou encargos especiais e anormais, resultantes de atos de poder público lícitos, praticados por razões de interesse público*”<sup>193</sup>. Apesar disso, entende ser de excluir a aplicação deste artigo aos danos especiais e anormais resultantes do exercício da função jurisdicional<sup>194</sup>.

## b) Pressupostos<sup>195</sup>

O âmbito do art. 16º da LRCEE, então reduzido ao sacrifício de bens pessoais e aos danos causados em estado de necessidade, assenta em quatro pressupostos: *facto voluntário, licitude, dano e nexa de causalidade*.

---

<sup>188</sup> Cadilha, Carlos, “Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado”, cit., pág. 300.

<sup>189</sup> *Ibidem.*, pág. 301.

<sup>190</sup> *Ibidem.*, pág. 307.

<sup>191</sup> *Ibidem.*, págs. 307-308.

<sup>192</sup> Mesquita, Maria José Rangel de, “O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia”, Almedina, 2009, pág. 25.

<sup>193</sup> Correia, Alves, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, cit., pág. 148. Apud. Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 460.

<sup>194</sup> *Ibidem.*, págs. 460 e 467.

<sup>195</sup> Sobre os pressupostos veja-se Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 43.

Quanto ao *facto voluntário*, o mesmo pode traduzir-se num acto administrativo ou num acto material. Exclui-se do conceito de acto voluntário o regulamento, porquanto o mesmo é incapaz de produzir danos ressarcíveis no âmbito desta modalidade de responsabilidade civil, atendendo ao carácter necessariamente especial do dano.

O segundo pressuposto, contrário ao regime-regra da responsabilidade civil, que assenta na ilicitude, é a *licitude* do acto. Apesar do art. 16º da LRCEE não o referir, de modo expreso, o mesmo infere-se através da sistemática conjugação com os preceitos respeitantes à responsabilidade delitual e responsabilidade pelo risco.

Note-se, no que diz respeito à responsabilidade por danos causados em estado de necessidade, que a ilicitude da actuação administrativa tem de estar justificada por estado de necessidade, abrangendo todos os seus pressupostos e requisitos, designadamente a estrita necessidade da actuação administrativa para obtenção do objectivo visado (que terá de ser o interesse público, atento o expreso no art. 16º da LRCEE). Caso não haja justificação da ilicitude, recai-se na esfera da responsabilidade delitual.

O terceiro pressuposto é o *dano*. Note-se que nem todos os danos são susceptíveis de ressarcimento, porquanto, exige-se, em regra, que o dano se produza na esfera de bens pessoais. Por outro lado, os danos patrimoniais só são susceptíveis de indemnização se resultantes de um estado de necessidade. Fora desta situação, e tratando-se de danos em bens patrimoniais, recai-se na pretensão indemnizatória pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

Nos termos do art. 16º da LRCEE, o encargo ou dano terá de ser especial e anormal, considerando-se especiais os danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas e, por anormais os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito – conforme dispõe o art. 2º da LRCEE.

O último pressuposto é o *nexo de causalidade*. Neste sentido, exige-se uma ligação entre o facto lícito e o encargo ou dano especial e anormal. O próprio art. 16º da LRCEE refere-se a este nexo de causalidade, de modo implícito, através da expressão “*imponham encargos ou causem danos*”.

#### **4. O caso especial das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados**

**a) Da noção de pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados à interpretação duplamente extensiva do art. 62º n.º 2 da CRP<sup>196</sup>**

Como já vimos, a existência de conflitos entre o interesse público e os interesses particulares é algo inevitável e particularmente frequente. Não são raras as vezes em que o interesse particular cede perante o interesse público. Significa que os direitos privados, em particular, aqueles que têm carácter patrimonial, podem ser restringidos ou mesmo extintos por decisões administrativas legítimas.

Como consequência do princípio do Estado de direito e o seu decorrente respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares, a Administração é obrigada a reparar os prejuízos provocados pela sua actividade, ainda que por diversas vezes actue em conformidade com a esfera patrimonial das pessoas. Neste casos, a legítima afectação dos direitos patrimoniais privados pela administração confere aos particulares o direito de exigir o ressarcimento dos prejuízos provocados.

Embora a maior parte da doutrina opte por submeter as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados ao regime do art. 16º da LRCEE (que inclui a responsabilidade civil administrativa por facto lícito), a verdade é que esta previsão legal é demasiadamente ampla para abranger as lesões de bens quer pessoais, quer patrimoniais.

Por essa razão, impõe-se uma interpretação restritiva (conforme à Constituição) do art. 16º da LRCEE, reduzindo o seu âmbito de aplicação ao sacrifício de bens pessoais e aos danos causados em estado de necessidade, sob pena de não o fazendo, violar-se parcialmente o fundamento constitucional imediato das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados – o art. 62º n.º 2 da CRP.

A doutrina tradicional (e maioritária) não é sustentável, essencialmente por uma dupla ordem de razões: uma teórica e outra histórica.

Por um lado, e no que respeita ao fundamento teórico, porque a afectação lícita e normal de posições jurídicas subjectivas alheias, mediante actos imperativos, não ocorre paradigmaticamente no direito privado, pelo que os quadros gerais do instituto da responsabilidade civil, nele forjados, não estão vocacionados para o seu enquadramento<sup>197</sup>.

Por outro lado, esta doutrina não tem qualquer fundamento histórico, porquanto, enquanto que a responsabilidade civil do Estado por actos de autoridade foi consistentemente negada durante todo o séc. XIX e durante parte do séc. XX, ao invés, o dever de indemnizar por

---

<sup>196</sup> Cf. **Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de**, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., págs. 57-59.

<sup>197</sup> *Ibidem.*, pág. 58.

expropriações da propriedade privada é aceite e enfaticamente proclamado no Estados europeus continentais desde a Revolução Francesa<sup>198</sup>.

Neste sentido, o art. 17º da DDHC de 1789, que ignorava a responsabilidade civil administrativa, estabelecia que o sacrifício excepcional do “*inviolável e sagrado*” direito de propriedade pelos poderes públicos só poderia fazer-se mediante “*uma justa e prévia indemnização*”<sup>199</sup>.

O próprio n.º 2 do art. 62º da nossa Constituição, fundamento imediato<sup>200</sup> das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados e que constitui uma derivação do art. 17º da DDHC, encontra-se devidamente autonomizado do art. 22º da CRP, que prevê a “Responsabilidade das entidades públicas”.

Assim, “*independentemente do alcance do artigo 22.º da Constituição, [...] a obrigação de indemnizar os danos causados lícitamente na propriedade privada está, antes de mais, regulada por disposições constitucionais especiais ou, mais concretamente, pelo preceito constitucional que prevê a indemnização dos danos provocados pelo sacrifício lícito de direitos patrimoniais dos particulares (cfr.n.º 2 do artigo 62.º da Constituição (...)).*”<sup>201</sup>.

O art. 62º, n.º 2 da CRP impõe uma interpretação duplamente extensiva. Por um lado, os conceitos de requisição e expropriação têm de ser entendidos num sentido material, de modo a abranger não apenas os actos jurídico-públicos com essas designações, mas também quaisquer actos ablativos análogos, ainda que não administrativos, de alcance similar. Por outro lado, o conceito de propriedade privada também terá de ser interpretado amplamente, de modo a abranger não apenas o direito de propriedade regulado no CC, como outros direitos de natureza real (usufruto, servidão) e bem assim os direitos patrimoniais de carácter creditício, como os emergentes de contratos (direitos pessoais de gozo, como o arrendamento, e puros direitos de crédito). Desta forma, vislumbra-se um regime comum das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de todo e qualquer direito patrimonial privado, situado à margem da lógica do art. 16º da LRCEE, não se exigindo a demonstração do carácter especial e anormal dos prejuízos provocados como condição da sua ressarcibilidade.

---

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> O seu fundamento último será sempre o princípio da justa distribuição dos encargos públicos também identificado na pág. 35.

<sup>201</sup> Rui Medeiros, anotação ao artigo 62.º em **Miranda, Jorge e Medeiros, Rui**, “Constituição Portuguesa Anotada”, I, 2.ª ed. 2010, anot. XXV, págs. 1263-1264.

Ainda assim, há quem tenha um entendimento diverso. Neste seguimento, VIEIRA DE ANDRADE<sup>202</sup>, alerta para a sobrevalorização do alcance normativo do direito de propriedade privada<sup>203</sup> ao afirmar que embora o direito de propriedade “*não se restrinja ao direito civilístico de propriedade, [o mesmo] não abrange seguramente (...) todas e quaisquer faculdades de uso e fruição (menos ainda, de transformação) do solo, nem qualquer dimensão subjetiva patrimonial da vida económica, mas apenas aquelas dimensões que, tal como o direito a não ser privado da sua propriedade (a não ser mediante justa indemnização), sejam essenciais à realização da autonomia do homem como pessoa.*”<sup>204</sup>. Conclui que é por isso ilegítimo “*retirar da Constituição a exigência de que toda a lesão ou qualquer sacrifício lícito de direitos patrimoniais privados originados pelo Estado [...] tenha de obedecer ao modelo de indemnização integral e concomitante decorrente do n.º 2 do artigo 62.*”<sup>205</sup>.

No mesmo sentido, CARLA AMADO GOMES defende que: “[n]em o artigo 16.º se filia no artigo 62.º/2 da Constituição nem, na parte em que se ancore no artigo 62.º/1 da Constituição (relativamente a outros danos de natureza patrimonial excedentários em face do conceito clássico e médio de expropriação), se deve entender que foge aos cânones da proporcionalidade e da igualdade ao estabelecer os pressupostos da especialidade e anormalidade do prejuízo.”<sup>206</sup>.

## **b) Fontes e pressupostos das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados**

Partindo de uma interpretação duplamente extensiva do art. 62º n.º 2 da CRP, é de concluir que as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados podem emergir de diversas situações.

---

<sup>202</sup> **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 454.

<sup>203</sup> O próprio Tribunal Constitucional tem vindo a pronunciar-se neste mesmo sentido - cf. o Ac. do TC n.º 421/2009 de 13 de Agosto de 2009 e Ac. do TC n.º 187/2001 de 2 de Maio 2001, ambos disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.

<sup>204</sup> **Andrade, Vieira de**, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social”, cit., pág. 357. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 454.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> **Gomes, Carla Amado**, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência” em “Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda”, cit., pág. 169. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 454.

Tais pretensões emergem dos actos de expropriação (arts. 1º, 23º a 32º do CE) ou de actos análogos, como a requisição (art. 80º, n.º 1 do CE), a constituição de servidões (art. 8º do CE), a ocupação temporária de imóveis (art. 18º, n.º 4 do CE), os actos de rescisão e modificação unilateral de contratos administrativos, os instrumentos de gestão territorial, mormente designados “indemnização pelos planos”, a imposição de medidas preventivas no quadro da elaboração, alteração ou revisão de planos municipais de ordenamento de território, bem como outras condutas legais da administração cujos efeitos sobre direito alheios de carácter patrimonial sejam similares aos dos actos indicados<sup>207</sup>.

Os pressupostos<sup>208</sup> das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados são o *facto voluntário*, a *conformidade jurídica do facto voluntário*, o *dano* e o *nexo de causalidade*.

O *facto voluntário* pode traduzir-se num acto administrativo (nos casos de requisição, da modificação e da rescisão unilateral de contratos administrativos) ou num regulamento (no caso de instrumentos de gestão territorial).

O segundo pressuposto, prende-se com a necessidade do facto voluntário ser *conforme ao direito*. Noutra palavras, só há lugar a uma pretensão indemnizatória pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados se o acto que traduz aquele sacrifício for conforme ao direito. Esta conformidade não poderá ocorrer, em caso algum, da justificação por estado de necessidade, porquanto nesse caso aplicar-se-ia o vertido no art. 16º da LRCEE. Por outro lado, tratando-se de acto ilegal, além de ser possível a exigência da sua remoção, a pretensão reintegratória do particular lesado é a da responsabilidade civil delitual.

Quanto ao *dano*, aponte-se que apenas a diminuição ou a supressão de vantagens patrimoniais podem ser considerados para estes efeitos. Contudo, contrariamente ao disposto no art. 16º da LRCEE, aqui não se exige o carácter especial e anormal do dano. Refira-se ainda a existência de diversas normas especiais que delimitam os danos ressarcíveis em termos diferentes<sup>209</sup>.

Por último, o *nexo de causalidade*, traduz-se na exigência de uma ligação entre o facto lícito (voluntário) e o dano. A averiguação do nexo de causalidade não justifica grandes especificidades em relação à responsabilidade civil.

---

<sup>207</sup> Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, cit., pág. 60.

<sup>208</sup> *Ibidem.*, págs. 60-62.

<sup>209</sup> Para mais desenvolvimentos, *Ibidem.*, pág. 61.

### c) A indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados

A exposição relativa à indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados assenta em três vectores essenciais: a *exigência de uma indemnização contemporânea ao sacrifício*, a *exigência de uma justa indemnização* e, por último, mas não menos importante, o *conteúdo da indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados*.

Assim, e como traço distintivo do que ocorre na responsabilidade civil, a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados tem que ser contemporânea ao sacrifício, conforme se depreende do vertido no art. 62º, n.º 2 da CRP. Ao passo que na responsabilidade civil a indemnização é uma consequência dos actos danosos, a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, por seu turno, constitui um verdadeiro requisito de legalidade de tais actos. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização. Só assim se descortina a legalidade ou conformidade jurídica de tais actos.

A exigência da contemporaneidade da indemnização em relação ao dano é frequentemente referida em diversas disposições legais, como é o caso do art. 1º do CE, através do qual decorre que “*Os bens imóveis e os direitos a eles inerentes podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização nos termos do presente Código.*”. Sempre que a indemnização não for contemporânea da produção do dano, o acto danoso é ilegal, pelo que a reintegração da esfera jurídica lesada se fará nos termos da responsabilidade extracontratual delitual.

O carácter *justo* da indemnização, é uma decorrência directa do disposto no n.º 2 do art. 62º da CRP e uma decorrência indirecta do princípio da justiça, ora plasmado no n.º 2 do art. 266º da CRP<sup>210</sup>. Esta referência à justiça da indemnização deve ser entendida como uma simples e pura exigência, de que a indemnização reintegre a esfera jurídica do lesado em toda a medida dos danos patrimoniais sofridos e imputáveis ao acto danoso. Os arts. 23º, n.º 1 e 84º, n.º 2 do CE, referentes à expropriação e requisição, confirmam esta disposição constitucional.

A propósito da “*justa indemnização*”, refira-se que “*não é uma qualquer indemnização que funciona como pressuposto de legitimidade da expropriação. Há de ser uma*

---

<sup>210</sup> Dispõe o seguinte: “*Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.*”.

*indenização que, nos termos do artigo 62º, n.º 2, da Constituição deve ser justa, ou seja, uma indenização que corresponda ao valor de mercado (...) do bem expropriado (...)*<sup>211</sup>.

Deste modo, a indenização deve alcançar “*uma compensação integral do sacrifício infligido ao expropriado*” de modo a garantir “*que este, em comparação com outros cidadãos não expropriados, não seja tratado de modo desigual ou injusto*”<sup>212</sup>.

Quanto ao momento do pagamento, aponte-se que é necessário que a indenização “*tenha lugar contemporaneamente à expropriação (princípio da paridade temporal da expropriação e do pagamento da indenização)*”<sup>213</sup>. Se a indenização administrativamente fixada não for justa, o acto danoso é ilegal, pelo que a reintegração da esfera jurídica lesada se fará através da responsabilidade extracontratual delitual.

No que respeita ao conteúdo da indenização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, refira-se, que em regra, a mesma é paga em dinheiro (assim, para a expropriação, art. 67º, n.º 1 do CE). A reintegração específica do dano é impossível atento o carácter lícito do acto danoso da administração. Não obstante, não se encontra excluída a possibilidade do pagamento em espécie, no caso de expropriação amigável. Com efeito, a entidade expropriante, o expropriado e os demais interessados podem acordar no pagamento da indenização através da cedência de bens ou direitos (arts. 67º, n.º 2 e 69º CE).

Em suma, o pagamento da indenização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados é efectuado em dinheiro e de uma só vez, “*sendo inconstitucionais as normas jurídicas que estabeleçam, sem o acordo do expropriado, o pagamento da indenização em espécie ou in natura ou o pagamento da indenização pecuniária em várias prestações [...]*”<sup>214</sup>.

Quanto ao cálculo da indenização nos casos de expropriação, versam os arts. 23º a 32º do CE.

---

<sup>211</sup> **Correia, Alves**, “A indenização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, cit., nota 28., pág. 153. Apud. **Medeiros, Rui [et al.]**, “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, cit., pág. 457.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

## Conclusão

Findo o presente ensaio cumpre agora efectuar algumas sínteses conclusivas. Muito mais poderia ter sido dito, contudo, a inexorabilidade temporal aliada ao esforço de restringir o âmbito de aplicação do presente estudo, não o permite.

A vivência numa sociedade cada vez mais complexa e motivada pela evolução tecnológica, assenta na proliferação da ocorrência de danos, quer nas pessoas, quer no património.

O instituto da responsabilidade civil reflector de uma “*ideia de sujeição às consequências de um comportamento*”<sup>215</sup>, dá a devida resposta a este tipo de situações, porquanto, visa a reparação do dano, imputando ao lesante a obrigação de indemnizar o lesado. A responsabilidade civil distingue-se de outras modalidades de responsabilidade, mormente, as responsabilidades criminal, contra-ordenacional e disciplinar. Não obstante a função principal da responsabilidade civil ser a de “*reparação de um dano*”, a verdade, é que contempla outras funções igualmente importantes. Designadamente funções de garantia, de prevenção e punição.

Actualmente, o Estado e demais entidades públicas não se podem demitir das suas responsabilidades, pelo que podem ser constituídos numa obrigação de indemnizar outrem pelos prejuízos causados. Embora tardia, esta inovação representa uma adaptação do instituto da responsabilidade civil (tradicionalmente ligado ao direito privado) ao Direito Público.

Da evolução histórica da responsabilidade civil administrativa, destaca-se o progressivo abandono da ideia da irresponsabilidade do Estado, consubstanciada em expressões como “*the king can do no wrong*” e “*Le roi ne peut mal faire*” - numa primeira fase; e, numa segunda fase “*the King can't act alone*”.

A intensificação da intervenção do Estado na vida económica e social, o aprofundamento do princípio da legalidade, entre outros factores, contribuíram, em larga medida para a responsabilização do Estado.

Não esquecemos, porém, o contributo do célebre Ac. Blanco, através do qual resultou a necessidade de criação de normas jurídicas, com especial aptidão para proteger a Administração, também em matéria de responsabilidade civil.

O Direito Administrativo, por sua vez, também não foi alheio a tal contributo. A este propósito indique-se a introdução de novas concepções jurídicas.

Concluimos, que apenas com o apogeu do Estado Social se consolidou a ideia da responsabilização do Estado.

---

<sup>215</sup> Cf. nota de rodapé 1.

Ainda assim, considerou-se durante muito tempo, que somente os actos praticados no exercício da função administrativa poderiam gerar responsabilidade do Estado; quanto aos actos legislativos e aos actos do poder judicial, estes seriam insusceptíveis de tal consequência.

Já no início do segundo capítulo, percorremos a evolução da responsabilidade civil administrativa, no quadro do direito português, desde a consagração da irresponsabilidade do Estado (Código de 1867) à sua progressiva responsabilização.

Numa primeira fase através da revisão do CC, de 1930, onde se consagra a responsabilidade por actos de gestão pública; e numa segunda fase com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 48 051 de 21 de Novembro de 1967, através do qual se estabelece uma disciplina jurídica autónoma da responsabilidade civil da Administração por actos de gestão pública, outrora regulada em legislação avulsa.

Por fim e já numa terceira fase, com a entrada em vigor, da lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (LRCEE) alargou-se o âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aos planos jurisdicional e político-legislativo.

No que concerne ao âmbito de aplicação material da lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, destacámos a novidade introduzida pelo legislador, no sentido de alargar responsabilidade civil extracontratual aos danos decorrentes do exercício das funções político-legislativa e jurisdicional. Já no âmbito subjectivo, vislumbra-se um alargamento da responsabilidade às pessoas colectivas de direito privado que actuem com prerrogativas de poder público ou sob a égide de princípios e regras de direito administrativo.

Quanto às modalidades previstas no RRCEE constatámos que são as seguintes: responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa (que engloba a responsabilidade por facto ilícito e pelo risco); responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional; responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa e, por último, a indemnização pelo sacrifício.

Procedemos, em seguida, a uma sumária análise de cada uma delas, com excepção da “Indemnização pelo sacrifício”, cuja exposição se reservou para o terceiro e último capítulo.

No âmbito do terceiro capítulo, procedemos à análise do regime da “Indemnização pelo sacrifício”, plasmado no art. 16º da LRCEE, bem como a uma breve síntese relativa à autonomização do regime aplicável às pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.

É unanimemente aceite que a “Indemnização pelo sacrifício” assenta num direito geral à reparação de danos, bem como na igualdade da distribuição dos encargos públicos.

Dado seu teor literal e localização sistemática, o art. 16º da LRCEE, é objecto de uma vasta discussão doutrinal e jurisprudencial. Neste sentido, entendemos que a terminologia utilizada pelo legislador levou a uma excessiva amplificação do regime da “Indemnização pelo sacrifício”, sujeitando assim, as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados à ocorrência de um dano “*especial*” e “*anormal*”, dessa forma violando o vertido no art. 62º, n.º 2 da CRP.

Concluimos pela necessidade de uma interpretação restritiva e portanto conforme à Constituição do art. 16º da LRCEE. Com efeito, o art. 16º da LRCEE deve ser entendido no sentido de excluir do seu âmbito, as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, enquadrando-as em termos diversos.

O âmbito do art. 16º da LRCEE cinge-se à responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em estado de necessidade. Não obstante, outra parte da doutrina e jurisprudência tem entendimento diverso.

Os pressupostos de aplicação do art. 16º da LRCEE são o facto voluntário, licitude, dano e nexó de causalidade.

Por último, e no que diz respeito às pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, concluimos que as mesmas derivam do conflito entre interesse público e particular, no qual, o segundo cede perante o primeiro, não raras vezes.

Neste sentido, impõe-se, à Administração, a obrigação de reparar os prejuízos provocados pela sua actividade, ainda que, por diversas vezes actue em conformidade com a esfera patrimonial das pessoas.

Uma vez que as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados se encontram excluídas do âmbito de aplicação do art. 16º da LRCEE, impõe-se uma interpretação duplamente extensiva do disposto no art. 62º, n.º 2 da CRP, que constitui o fundamento imediato das referidas pretensões. Os conceitos de requisição e expropriação deverão ser entendidos num sentido material, de modo a abranger não apenas os actos jurídico-públicos com essas designações, mas também quaisquer actos ablativos análogos. O conceito de propriedade privada deverá ser interpretado amplamente, de modo a abranger não apenas o direito de propriedade regulado no CC, como outros direitos de natureza real e bem assim os direitos patrimoniais de carácter creditício, como os emergentes de contratos.

Tais pretensões emergem dos actos de expropriação (arts. 1º, 23º a 32º do CE) ou de actos análogos, como a requisição (art. 80º, n.º 1 do CE), a constituição de servidões (art. 8º do CE), a ocupação temporária de imóveis (art. 18º, n.º 4 do CE), entre outros.

Os seus pressupostos são o facto voluntário, a conformidade jurídica do facto voluntário, o dano e o nexo de causalidade. De resto, não apresentam grandes especificidades em relação aos pressupostos da responsabilidade civil.

Por último, vimos que indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, deverá, contrariamente ao que sucede com a indemnização na responsabilidade civil, ser contemporânea ao dano. Porquanto, a indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados constitui um verdadeiro requisito de legalidade do acto e não uma consequência do mesmo.

Por conseguinte, a indemnização deverá ser “*justa*”, nos termos do art. 62º, n.º 2 da CRP, devendo visar a reintegração integral, na esfera jurídica do lesado, dos danos patrimoniais sofridos e imputáveis ao acto danoso.

Quanto ao conteúdo da indemnização, aponte-se, que em regra, a mesma é paga em dinheiro (assim, para a expropriação, art. 67º, n.º 1 do CE) e de uma só vez. A reintegração específica do dano é impossível atento o carácter lícito do acto danoso da administração. Acrescente-se ainda, que não é possível o pagamento da indemnização em espécie ou *in natura* ou o pagamento da indemnização pecuniária em várias prestações, sem o acordo do expropriado.

A concretização da presente dissertação revelou-se extremamente útil, porquanto, não só contribuiu para o aprofundamento de conhecimentos jurídico-administrativos, como também permitiu o desenvolvimento da técnica metodológica inerente à investigação científica.

O tema escolhido, esse, revela-se de enorme importância. A possibilidade de responsabilizar o Estado e demais entidades públicas pelos danos causados no exercício das suas funções, em especial pelos “sacrifícios” causados aos particulares, é algo relativamente recente e em constante mutação (como aliás todo o Direito).

O próprio RRCEE, que entrou em vigor em 2008, e que revogou Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, é ainda muito recente e certamente será objecto de futuras alterações (para melhor, espera-se).

## Bibliografia

### Doutrina

- Andrade, Vieira de, “Panorama Geral do Direito da Responsabilidade “civil” da Administração Pública em Portugal”, Madrid, 1999.
- Andrade, Vieira de, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social”, RLJ, Ano 140 (2011), n.º 3969.
- Antunes, Colaço, “A Ciência Jurídica Administrativa”, Almedina, 2ª Reimpressão, 2014.
- Barra, Tiago Viana, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, Revista da Ordem dos Advogados, A. 71, n.º 1, 2011.
- Barra, Tiago Viana, “Responsabilidade Civil Administrativa do Estado”, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B915b1a77-e7cb-48fa-9b7c-3399815c19dd%7D.pdf>.
- Cadilha, Carlos, “O novo regime da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, disponível em [https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm\\_carloscadilha2.pdf](https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf).
- Cadilha, Carlos, “Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado”, Coimbra editora, 2008.
- Caetano, Marcello, “Tratado Elementar de Direito Administrativo”, Coimbra, 1943.
- Canotilho, Gomes, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, 1974.
- Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol.I, 4ª Ed., 2007.
- Caupers, João, “Notas sobre a nova lei da responsabilidade civil do Estado”, disponível em [www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jc\\_ma\\_5351.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_ma_5351.doc).
- Caupers, João, “Introdução ao Direito Administrativo”, 10ª Ed., Âncora editora.
- Correia, Alves, “A indemnização pelo sacrifício: contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance”, RLJ, Ano 140 (2011), n.º 3966.
- Cortez, Margarida, “Responsabilidade civil da Administração por Actos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado”, Coimbra Editora, 2000.
- Falcon, Giandomenico, “Lezioni di Diritto Amministrativo”, vol. I. , 2005.
- Freitas do Amaral, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, Vol.II, Almedina, 2ª ed., 2011.

- Garcia, Maria da Glória, “A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, Revista do CEJ, n.º 13, 2010.
- Gomes, Carla Amado, “A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência” em “Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda”, vol. IV (Direito Administrativo e Justiça Administrativa), 2012.
- Laferrière, Edouard, “Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux”, vol. II, reimpressão em 1989.
- Leitão, Alexandra, “Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilicitude e presunção de culpa”, disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf>.
- Medeiros, Rui [et al.], “Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, Lisboa, 2013, Universidade Católica Editora.
- Mesquita, Maria José Rangel de, “Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública” em AAVV, Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, organizado por Fausto de Quadros, Coimbra, Almedina, 2ª. ed., 2004.
- Mesquita, Maria José Rangel de, “O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia”, Almedina, 2009.
- Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada”, I., 2ª. ed. 2010.
- Monteiro, António Pinto e Pinto, Paulo Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, Coimbra, Coimbra Editora, 4ª. Ed.
- Sousa, Marcelo Rebelo de, e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral - Tomo III”, D.Quixote, 1ª ed., Reimpressão da 1ª ed. 2010.
- Sousa, Marcelo Rebelo de Sousa e Matos, André Salgado de, “Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa”, Tomo III, Lisboa, D. Quixote, 2ª ed. 2009.
- Sousa, Marcelo Rebelo de, “Lições de Direito Administrativo”, vol.I, Lex, Lisboa, 1999.
- Varela, Antunes e Lima, Pires de, “Código Civil Anotado”, vol. I, 4ª ed.

### **Jurisprudência**

- Ac. do Tribunal de Conflitos de 30 de Outubro de 2014, Proc. 047/14 disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

- Ac. do Tribunal de Conflitos de 2 de Outubro de 2008, Proc. 012/08., disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).
- Ac. do STA de 24 de Março de 2011, Proc. n.º 0145/11, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).
- Ac. do STA de 17 de Dezembro de 2008, Proc. n.º 0348/08, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.
- Ac. do STA de 02 de Dezembro de 2009, Proc. n.º 01088/08, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.
- Ac. do STA de 09 de Fevereiro de 2012, Proc. n.º 0678/11, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.
- Ac. do TC n.º 525/2011 de 21 de Dezembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).
- Ac. do TC n.º 421/2009 de 13 de Agosto de 2009, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.
- Ac. do TC n.º 187/2001 de 2 de Maio 2001, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/>.
- Processos apensos C-6/90 e C-9/90, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Processos apensos C-46/93 e C-48/93, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>.