



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROPOSTA DE LEI N.º 95/VIII
LEI DA RESPONSABILIDADE CIVIL
EXTRACONTRATUAL DO ESTADO (REVOGA O DECRETO-LEI
N.º 48 051, DE 21 DE NOVEMBRO DE
1967)

Exposição de motivos

1 — O XIV Governo Constitucional assumiu o propósito de elaborar um diploma que, pela primeira vez na ordem jurídica portuguesa, regule a matéria da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas, por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, jurisdicional e administrativa.

Para o efeito, promoveu a realização de um colóquio em que foram debatidas as grandes questões que neste domínio se colocam, tendo sido reunidos em livro os textos das intervenções realizadas. Diversos contributos para a reforma chegaram, entretanto, ao Ministério da Justiça, o mais relevante dos quais proveio da Ordem dos Advogados, que divulgou um texto, elaborado por uma comissão de reputados especialistas, no qual apresentou, sob a forma de articulado, as suas propostas sobre a matéria.

Os diversos contributos foram tidos em conta na elaboração da presente proposta de lei, com natural destaque, pela sua qualidade e completude, para as propostas contidas no texto apresentado pela Ordem dos Advogados, cujo articulado foi, em grande medida, retomado, na medida em que pareceu deverem ser partilhados muitos dos considerandos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em que ele se baseou e que, nesta exposição de motivos, por isso mesmo se subscrevem.

2 — Neste sentido, pode dizer-se que se afigura correcta a opção de partir para a redefinição do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, pelo menos no que ao exercício da função administrativa se refere, do regime estatuído no Decreto-Lei n.º 48 051 e das soluções que, ao longo dos tempos, em seu torno foram sendo gizadas pela jurisprudência portuguesa. Daí ter sido considerado útil incorporar na lei soluções que, tendo vindo a afirmar-se na prática jurisprudencial, a consagração normativa permitirá consolidar.

É o que sucede com alguns dos preceitos que integram as disposições gerais, bem como com algumas das normas em matéria de responsabilidade pelo exercício da função administrativa - com destaque para a consagração, com alcance geral, do entendimento, já assumido pela jurisprudência administrativa, de que a eventual não utilização da via processual adequada à eliminação de um acto jurídico lesivo, só por si, não põe em causa o direito à indemnização, apenas podendo relevar no quadro do instituto da culpa do lesado.

3 — O novo diploma procura, entretanto, dar, finalmente, resposta à necessidade, de há muito sentida, de adaptar o regime legal da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas às exigências ditadas pela Constituição da República. Neste sentido, aperfeiçoa-se o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, estendendo o campo de aplicação do regime da responsabilidade solidária ao domínio das condutas praticadas com culpa grave; estabelece-se, pela primeira vez em Portugal, um regime geral de responsabilidade pelo exercí-



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cio da função jurisdicional; e introduz-se um regime inovador, mesmo numa perspectiva de direito comparado, em matéria de responsabilidade pelo exercício da função política e legislativa. De não menor alcance é a opção de consagrar, nos mais amplos termos, o dever de o Estado e demais pessoas colectivas de direito público indemnizarem todo aquele a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, sem circunscrever o regime ao exercício da função administrativa.

Trata-se, em qualquer destes domínios, de dar cumprimento aos imperativos do Estado de direito, assegurando a adequada tutela de quem é lesado pela actuação ilícita das entidades públicas e, do mesmo passo, promovendo a qualidade e a responsabilidade no exercício dos poderes públicos. Neste último sentido se inscreve a transformação do direito de regresso, quando exista, num poder de exercício vinculado.

1 - Responsabilidade pelo exercício da função administrativa

4 — Antes de mais, opta-se, no presente diploma, por manter a diferenciação que, na ordem jurídica portuguesa, tem sido estabelecida entre actuações administrativas que dão lugar a uma responsabilidade regida por disposições de direito público e actuações administrativas que dão lugar a uma responsabilidade regida por disposições de direito privado, circunscrevendo o âmbito do diploma à definição do regime de direito público da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas.

Considera-se, na verdade, que não são qualitativamente idênticas e, por isso, indiferenciáveis as condutas que as entidades públicas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

desenvolvem como se fossem entidades privadas e aquelas que elas adoptam no exercício de poderes públicos de autoridade ou, em todo o caso, ao abrigo de disposições e princípios de direito público, institutivos de deveres ou restrições especiais, de natureza especificamente administrativa, que não se aplicam à actuação das entidades privadas. E que, dentro dessa perspectiva, ainda permanecem válidas as razões que, historicamente, levaram a associar a esta distinção uma diferenciação de regimes, admitindo que, quando está em causa o exercício de funções públicas, a responsabilidade directa do titular de órgão, funcionário ou agente e o direito de regresso sobre ele apenas devem existir quando tenha havido dolo ou culpa grave da sua parte.

Trata-se, na verdade, de reconhecer que as obrigações funcionais dos agentes públicos podem ser vastas e complexas, o que os pode levar a cometer um maior número de faltas sem culpa grave, e de admitir que a exposição do agente, nestes casos, ao pagamento de indemnizações de montante muito superior aos proventos que a função lhe proporciona pode fazer com que o receio de ser responsabilizado por culpa leve o iniba nos seus juízos e iniciativas, prejudicando a serenidade e a independência dos seus juízos.

Opta-se, assim, por delimitar o âmbito material das actuações abrangidas pelo regime de responsabilidade segundo o critério do regime jurídico substantivo ao abrigo do qual elas foram adoptadas.

Num momento histórico de reconhecida e crescente indefinição no que diz respeito à delimitação de conceitos como o de «Administração Pública» ou mesmo de «entidades públicas», não faltando quem neles incluía as pessoas colectivas que, tendo sido criadas segundo formas de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

instituição regidas pelo direito privado e funcionando fundamentalmente ao abrigo de regras de direito privado, são, no entanto, detidas por entidades públicas, gerem recursos públicos e prosseguem finalidades de interesse público, houve também o propósito de evitar ambiguidades quanto à determinação da extensão em que o presente diploma se aplica a tais entidades, «entidades públicas sob formas privadas». Por este motivo se recorre à clássica contraposição entre «pessoas colectivas de direito público» e «pessoas colectivas de direito privado» para esclarecer que tanto a responsabilidade de umas como a de outras só se rege por este diploma quando resulte de actuações regidas por disposições e princípios específicos de direito administrativo, segundo o critério material de delimitação que já foi exposto.

5 — Ainda no que se refere à responsabilidade civil da Administração, as principais alterações propostas consistem no já referido alargamento da regra da solidariedade, em conformidade com a Constituição, ao domínio das condutas praticadas com culpa grave; a consagração legal da responsabilidade objectiva da Administração pelo funcionamento anormal dos seus serviços; e a introdução de um regime de presunção de culpa, nos casos em que os danos são causados por actos jurídicos, o que compreende actos administrativos e actos de conteúdo normativo.

Com a introdução desta presunção de culpa, aproxima-se, finalmente, o quadro normativo da prática dos nossos tribunais administrativos, que - em sintonia com a tradição firmada nos países do sul da Europa, com particular destaque para a França, e, por influência desta, no direito comunitário -, já de há muito vinham entendendo que a culpa é



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

inerente à prática de actos jurídicos ilegais por parte da Administração. Do mesmo passo, dá-se, assim, satisfação às exigências impostas pela Directiva n.º 89/665/CEE, de 21 de Dezembro, a que se veio juntar a Directiva 92/13/CEE, de 25 de Fevereiro, que, embora no domínio específico das consequências da anulação de actos relativos à formação de certo tipo de contratos, se fazem eco da orientação, de matriz francesa, que tem inspirado o Tribunal de Justiça das Comunidades no domínio da responsabilidade por actos administrativos ilegais e que precisamente assenta no entendimento de que a culpa se encontra ínsita na ilegalidade cometida, sem carecer, por isso, de demonstração.

2 - Responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional

6 — Avança-se, por outro lado, no sentido do alargamento da responsabilidade civil do Estado por danos resultantes do exercício da função jurisdicional, fazendo, para o efeito, uma opção arrojada: a de estender ao domínio do funcionamento da administração da justiça o regime da responsabilidade da Administração, com as ressalvas que decorrem do regime próprio do erro judiciário e com a restrição que resulta do facto de não se admitir que os magistrados respondam directamente pelos ilícitos que cometam com dolo ou culpa grave, pelo que não se lhes aplica o regime de responsabilidade solidária que vale para os titulares de órgãos, funcionários e agentes administrativos, incluindo os que prestam serviço na administração da justiça.

No que se refere ao regime do erro judiciário, para além da delimitação genérica do instituto, assente num critério de evidência do erro



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de direito ou na apreciação dos pressupostos de facto, entendeu-se dever limitar a possibilidade de os tribunais administrativos, numa acção de responsabilidade, se pronunciarem sobre a bondade intrínseca das decisões jurisdicionais, exigindo que o pedido de indemnização seja fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

3 - Responsabilidade pelo exercício da função política e legislativa

7 — De especial alcance é a opção de avançar para a consagração de um regime geral de responsabilidade do Estado e das regiões autónomas por acções ou omissões ilícitas cometidas no exercício da função política e legislativa.

Pese embora a delicadeza da matéria e a incipiência da prática jurisprudencial, entendeu-se não dever o legislador manter silêncio sobre os elementos constitutivos da responsabilidade que, neste domínio, se revestem de alguma especificidade e cuja definição, por isso mesmo, se torna mais difícil.

Neste sentido se identificam as situações de ilicitude por referência à ofensa de direitos fundamentais, quando esteja em causa a violação evidente do dever de protecção, bem como a lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos, quando resulte da violação de normas constitucionais, de direito internacional ou comunitário, ou de normas de valor reforçado.

Reconhecendo, com a doutrina, que o conceito civilístico de culpa se coaduna mal com a liberdade de conformação inerente à função política e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

com o contraditório inerente ao pluralismo parlamentar, mas que ao mesmo tempo se impõe alguma exigência na determinação dos critérios a adoptar neste domínio, opta-se por evitar o apelo, neste contexto, a um conceito de culpa, para se reconhecer a necessidade de apreciar o contexto que rodeou a conduta lesiva, determinando se a actuação do legislador abstracto correspondeu aos padrões objectivamente exigíveis em função das circunstâncias do caso.

Por último, concorda-se que se justifica admitir a possibilidade de o tribunal limitar a indemnização quando os lesados por uma acção ou omissão legislativa ilícita e culposa forem em tal número que se justifique, por razões de interesse público de excepcional relevo, uma tal solução.

4 - Harmonização de outras disposições legais

8 — A revisão do regime da responsabilidade por danos resultantes do exercício da função jurisdicional aconselha, por fim, a harmonização do preceito do Código de Processo Penal relativo à obrigação de indemnizar no caso de detenção ou prisão preventiva ilegítima, bem como o preceito que, no Estatuto do Ministério Público, se refere à responsabilidade dos respectivos magistrados.

Neste sentido, adequa-se o artigo 225.º do Código de Processo Penal ao disposto no artigo 27.º da Constituição, fazendo, por um lado, com que a previsão do preceito passe a compreender todas as medidas cautelares ilegítimas de privação, total ou parcial, da liberdade, que não apenas as medidas de detenção ou prisão preventiva, e excluindo, por outro lado, que a culpa leve do arguido possa afastar a responsabilidade do Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Harmoniza-se, entretanto, o disposto no Estatuto do Ministério Público com o que hoje se encontra definido, no Estatuto dos Magistrados Judiciais, quanto aos pressupostos de que depende o exercício do direito de regresso do Estado sobre os magistrados, circunscrevendo o âmbito de exercício desse direito aos casos de dolo ou culpa grave.

Assim, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei, para ser aprovada e valer como lei geral da república:

Artigo 1.º

(Aprovação)

É aprovado o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que se publica em anexo à presente lei e que dela faz parte integrante.

Artigo 2.º

(Alteração ao Código de Processo Penal)

O artigo 225.º do Código de Processo Penal passa a ter a seguinte redacção:

«1 — Quem tiver sofrido prisão preventiva ou outra medida cautelar de privação, total ou parcial, da liberdade que sejam ilegais ou se venham a revelar injustificadas por erro na apreciação dos pressupostos de facto de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que dependiam, pode requerer, perante o tribunal competente, indemnização dos danos sofridos.

2 — Ressalva-se o caso de o lesado ter concorrido para o erro com dolo ou culpa grave.»

Artigo 3.º

(Alteração ao Estatuto do Ministério Público)

O artigo 77.º do Estatuto do Ministério Público passa a ter a seguinte redacção:

«Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado, em caso de dolo ou culpa grave.»

Artigo 4.º

(Norma revogatória)

É revogado o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Artigo 5.º

(Entrada em vigor)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O presente diploma entra em vigor um ano após a data da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 21 de Junho de 2001.
O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres* — O Ministro da Presidência, *Guilherme Waldemar Pereira d'Oliveira Martins* — O Ministro das Finanças, *Joaquim Augusto Nunes Pina Moura* — O Ministro da Justiça, *António Luís Santos da Costa* — O Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, *Alberto de Sousa Martins*.

Anexo

Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

(Âmbito de aplicação)

1 — A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público, por danos resultantes do exercício das funções política e legislativa, jurisdicional e administrativa, rege-se pelo disposto no presente diploma, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, correspondem ao exercício da função administrativa as acções e omissões adoptadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo, impositivos de deveres ou restrições especiais, de natureza especificamente administrativa, que não se aplicam à actuação das entidades privadas.

3 — Sem prejuízo do disposto em lei especial, o presente diploma regula também a responsabilidade civil dos 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.

4 — As disposições do presente diploma são ainda aplicáveis à responsabilidade civil dos demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas, considerando-se extensivas a estes as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

5 — As disposições que, no presente diploma, 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, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

Artigo 2.º

(Danos ou encargos especiais e anormais)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para os efeitos do disposto no presente diploma, 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.

Artigo 3.º

(Obrigação de indemnizar)

1 — Quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto no presente diploma, deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação.

2 — A indemnização é fixada em dinheiro quando a reconstituição natural não seja possível ou não repare integralmente os danos.

3 — A responsabilidade prevista no presente diploma compreende os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como os danos já produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito.

Artigo 4.º

(Culpa do lesado)

Quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento de 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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída.

Artigo 5.º

(Prescrição)

O direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado, das demais pessoas colectivas de direito público e dos titulares dos respectivos órgãos, funcionários e agentes, bem como o direito de regresso, prescrevem nos termos do artigo 498.º do Código Civil, sendo-lhes aplicável o disposto no mesmo Código em matéria de suspensão e interrupção da prescrição.

Artigo 6.º

(Direito de regresso)

1 — O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto no presente diploma, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, a secretaria do tribunal que tenha condenado a pessoa colectiva remete certidão da sentença, logo após o trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito de regresso.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo II

Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa

Secção I

Responsabilidade por facto ilícito

Artigo 7.º

(Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público)

1 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício.

2 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, mas se verifique um funcionamento anormal do serviço.

3 — Existe 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.

Artigo 8.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(Responsabilidade solidária em caso de dolo ou culpa grave)

1 — Os titulares de órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo.

2 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são responsáveis de forma solidária com os respectivos titulares de órgãos, funcionários e agentes, se as acções ou omissões referidas no número anterior tiverem sido cometidas por estes no exercício das suas funções e por causa desse exercício.

3 — Sempre que satisfaçam qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários ou agentes responsáveis, competindo aos titulares de poderes de direcção, de supervisão, de superintendência e de tutela adoptar as providências necessárias à efectivação deste direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar.

Artigo 9.º

(Ilícitude)

1 — Consideram-se ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

deveres objectivos de cuidado, e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos.

2 — Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no artigo 7.º, n.º 3.

Artigo 10.º

(Culpa)

1 — A culpa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes deve ser apreciada pela diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor.

2 — Sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, presume-se a existência de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos.

3 — Para além dos demais casos previstos na lei, também se presume a culpa leve, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância.

4 — Quando haja pluralidade de responsáveis, é aplicável o disposto no artigo 497.º do Código Civil.

Secção II

Responsabilidade pelo risco

Artigo 11.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(Responsabilidade pelo risco)

1 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização.

2 — 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.

Capítulo III

Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional

Artigo 12.º

(Regime geral)

Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilícitamente 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 13.º

(Responsabilidade por erro judiciário)

1 — Sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, 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.

2 — O pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

Artigo 14.º

(Responsabilidade dos magistrados)

1 — Sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais e do 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.

2 — 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.

Capítulo IV

Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 15.º

(Responsabilidade no exercício da função política e legislativa)

1 — 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 política e legislativa, pratiquem em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou acto legislativo de valor reforçado.

2 — O Estado e as regiões autónomas são também civilmente responsáveis pelos danos anormais que, para os direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, resultem da omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais, de direito internacional ou de direito comunitário, ou normas contidas em acto legislativo de valor reforçado, bem como daqueles que resultem da violação evidente do dever de protecção de direitos fundamentais.

3 — A existência e a extensão da responsabilidade prevista nos números precedentes são determinadas atendendo às circunstâncias de cada caso e, designadamente, ao grau de clareza e precisão da norma violada e ao facto de terem sido adoptadas ou omitidas diligências susceptíveis de evitar a situação de ilicitude.

4 — A constituição em responsabilidade fundada na omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais depende da prévia declaração de inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — 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.

Capítulo V

Indemnização pelo sacrifício

Artigo 16.º

(Indemnização pelo sacrifício)

O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizarão 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROPOSTA DE LEI N.º 95/VIII
[LEI DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO
ESTADO (REVOGA O DECRETO-LEI N.º 48 051, DE 21 DE NOVEMBRO DE
1967)]

**Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias**

Relatório

I – Nota prévia

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei que aprova a «Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (Revoga o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967)».

Essa apresentação é efectuada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 130.º do Regimento da Assembleia da República. A proposta de lei reúne os requisitos formais previstos no artigo 137.º do Regimento.

Por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República de 17 de Julho de 2001, a proposta vertente desceu à 1.ª Comissão para emissão do respectivo relatório e parecer.

Esta iniciativa legislativa surge acompanhada de duas outras propostas de lei, que se inscrevem igualmente no âmbito da reforma administrativa.

II – Do objecto, motivação e contornos da proposta de lei n.º 95/VIII



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O XIV Governo Constitucional apresenta à Assembleia da República, para discussão, uma proposta de diploma, onde este órgão assume o propósito pioneiro de regular a matéria da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas, por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, jurisdicional e administrativa.

Para o cumprimento desse desiderato, «promoveu a realização de um colóquio em que foram debatidas as grandes questões que neste domínio se colocam, tendo sido reunidos em livro os textos das intervenções realizadas. Diversos contributos para a reforma chegaram, entretanto, ao Ministério da Justiça, o mais relevante dos quais proveio da Ordem dos Advogados, que divulgou um texto, elaborado por uma comissão de reputados especialistas, no qual apresentou, sob a forma de articulado, as suas propostas sobre a matéria».

No entendimento do Governo, «pode dizer-se que se afigura correcta a opção de partir para a redefinição do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, pelo menos no que ao exercício da função administrativa se refere, do regime estatuído no Decreto-Lei n.º 48 051 e das soluções que, ao longo dos tempos, em seu torno foram sendo gizadas pela jurisprudência portuguesa. Daí ter sido considerado útil incorporar na lei soluções que, tendo vindo a afirmar-se na prática jurisprudencial, a consagração normativa permitirá consolidar».

É o que sucede com alguns dos preceitos que integram as disposições gerais, bem como com algumas das normas em matéria de responsabilidade pelo exercício da função administrativa - com destaque para a consagração, com alcance geral, do entendimento, já assumido pela jurisprudência administrativa, de que a eventual não utilização da via processual adequada à eliminação de um acto jurídico lesivo, só por si,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

não põe em causa o direito à indemnização, apenas podendo relevar no quadro do instituto da culpa do lesado.

O novo diploma procura, entretanto, responder à necessidade, antiga, de adaptar o regime legal da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas às exigências ditadas pela Constituição da República. Neste sentido, procede-se às seguintes alterações:

– Aperfeiçoa-se o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, estendendo o campo de aplicação do regime da responsabilidade solidária ao domínio das condutas praticadas com culpa grave;

– Estabelece-se, pela primeira vez em Portugal, um regime geral de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional; e introduz-se um regime inovador, mesmo numa perspectiva de direito comparado, em matéria de responsabilidade pelo exercício da função política e legislativa.

– Consagra-se, nos mais amplos termos, o dever de o Estado e demais pessoas colectivas de direito público indemnizarem todo aquele a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, sem circunscrever o regime ao exercício da função administrativa.

2. 1 – Da responsabilidade pelo exercício da função administrativa

Mantém-se a diferenciação que, na ordem jurídica portuguesa, tem sido estabelecida entre actuações administrativas que geram uma responsabilidade regida por disposições de direito público e actuações administrativas que suscitam uma responsabilidade regida por disposições de direito privado, circunscrevendo o âmbito



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do diploma à definição do regime de direito público da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas.

No entendimento dos proponentes, não são qualitativamente idênticas e, por isso, indiferenciáveis as condutas que as entidades públicas desenvolvem como se fossem entidades privadas e aquelas que elas adoptam no exercício de poderes públicos de autoridade ou, em todo o caso, ao abrigo de disposições e princípios de direito público, institutivos de deveres ou restrições especiais, de natureza especificamente administrativa, que não se aplicam à actuação das entidades privadas. E que, dentro dessa perspectiva, ainda permanecem válidas as razões que, historicamente, levaram a associar a esta distinção uma diferenciação de regimes, admitindo que, quando está em causa o exercício de funções públicas, a responsabilidade directa do titular de órgão, funcionário ou agente e o direito de regresso sobre ele apenas devem existir quando tenha havido dolo ou culpa grave da sua parte.

Opta-se, assim, por delimitar o âmbito material das actuações abrangidas pelo regime de responsabilidade segundo o critério do regime jurídico substantivo ao abrigo do qual elas foram adoptadas.

No que se refere à responsabilidade civil da Administração, as principais alterações propostas consistem no seguinte:

- Alargamento da regra da solidariedade, em conformidade com a Constituição, ao domínio das condutas praticadas com culpa grave;
- A consagração legal de uma responsabilidade de natureza objectiva da Administração pelo funcionamento anormal dos seus serviços;
- A introdução de um regime de presunção de culpa, nos casos em que os danos são causados por actos jurídicos, o que compreende actos administrativos e actos de conteúdo normativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Com a introdução desta presunção de culpa, aproxima-se, finalmente, o quadro normativo da prática dos nossos tribunais administrativos, que - em sintonia com a tradição firmada nos países do sul da Europa, com particular destaque para a França, e, por influência desta, no direito comunitário -, já de há muito vinham entendendo que a culpa é inerente à prática de actos jurídicos ilegais por parte da Administração.

Concomitantemente dá-se, assim, satisfação às exigências impostas pelas Directivas n.º 89/665/CEE, de 21 de Dezembro, e 92/13/CEE, de 25 de Fevereiro, que, embora no domínio específico das consequências da anulação de actos relativos à formação de certo tipo de contratos, se fazem eco da orientação, de matriz francesa, que tem inspirado o Tribunal de Justiça das Comunidades no domínio da responsabilidade por actos administrativos ilegais e que precisamente assenta no entendimento de que a culpa se encontra ínsita na ilegalidade cometida, sem carecer, por isso, de demonstração.

2. 2 – Da responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional

Procede-se ao alargamento da responsabilidade civil do Estado por danos resultantes do exercício da função jurisdicional, estendendo-se ao domínio da administração da justiça o regime da responsabilidade da Administração, com as ressalvas que decorrem do regime próprio do erro judiciário e com a restrição que resulta do facto de não se admitir que os magistrados respondam directamente pelos ilícitos que cometam, sem prejuízo do regime do direito de regresso nos casos de dolo ou culpa grave (pelo que não se lhes aplica o regime de responsabilidade solidária que vale para os titulares de órgãos, funcionários e agentes administrativos, incluindo os que prestam serviço na administração da justiça).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No que se refere ao regime do erro judiciário, para além da delimitação genérica do instituto, assente num critério de evidência do erro de direito ou na apreciação dos pressupostos de facto, entendeu-se dever limitar a possibilidade de os tribunais administrativos, numa acção de responsabilidade, se pronunciarem sobre a bondade intrínseca das decisões jurisdicionais, exigindo que o pedido de indemnização seja fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

2. 3 – Da responsabilidade pelo exercício da função política e legislativa

De especial alcance é a opção normativa e política de caminhar para a consagração de um regime geral de responsabilidade do Estado e das regiões autónomas por acções ou omissões ilícitas cometidas no exercício da função política e legislativa.

Neste sentido se identificam as situações de ilicitude por referência à ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos, quando esteja em causa a violação evidente do dever de protecção, bem como a lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos, quando resulte da violação de normas constitucionais, de direito internacional ou comunitário, ou de normas de valor reforçado. Identicamente, é causa de responsabilidade a omissão de providências legislativas bem como do dever de protecção de direitos fundamentais, (nos termos do artigo 15.º).

Regista-se a possibilidade de o tribunal poder limitar a indemnização quando os lesados por uma acção ou omissão legislativa ilícita e culposa forem em tal número que se justifique, por razões de interesse público de excepcional relevo, uma tal solução.

2. 4 – Da correspondente harmonização de outras disposições legais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A revisão do regime da responsabilidade por danos resultantes do exercício da função jurisdicional requer, por fim, a harmonização do preceito do Código de Processo Penal relativo à obrigação de indemnizar no caso de detenção ou prisão preventiva ilegítima, bem como o preceito que, no Estatuto do Ministério Público, se refere à responsabilidade dos respectivos magistrados.

Em aberto subsiste a necessidade de outras avaliações de compatibilidade, mormente com incidência no processo civil.

III – A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (Vd. «A responsabilidade do Estado», coordenado por Fausto Quadros) **e o texto constitucional**

O Instituto da Responsabilidade da Administração sofreu uma evolução relativamente rápida e largamente favorável aos particulares.

O princípio da irresponsabilidade do Estado e demais entidades públicas - e, portanto, da Administração - deixou de ser a regra, admitindo-se progressivamente a sua responsabilização.

Assim, a responsabilidade do Estado, e demais pessoas colectivas públicas, inicialmente indirecta e dependente da existência de culpa, evoluiu em largos domínios para directa e objectiva, independente da existência de culpa ou, até, ilicitude.

A evolução que se verificou no ordenamento jurídico português, que começou por consagrar a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas ao nível da legislação ordinária, culminou com a consagração, na Constituição vigente, do princípio geral da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas. Tal princípio, consagrado no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa é sem dúvida um dos princípios básicos de um Estado de direito



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

democrático baseado na salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos e pressupõe, simultaneamente, um direito e uma garantia primordial de qualquer cidadão.

À primeira vista, o artigo 22.º [O Acórdão do Tribunal Constitucional 153/90 apreciou em sede de fiscalização concreta da Constitucionalidade o artigo 22.º da Constituição (de forma incidental), concluindo pela sua aplicação a todos os casos de responsabilidade extracontratual do Estado e outras entidades públicas] parece consagrar o princípio da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas públicas em termos amplíssimos revestindo um carácter verdadeiramente inovador - abrangendo por um lado, quer a responsabilidade por actos ilícitos quer por actos lícitos ou pelo risco e, por outro lado, a responsabilidade em virtude do exercício das várias funções do Estado. Todavia esta disposição contém alguns indícios que apontam em sentido não coincidente, nomeadamente ao consagrar a responsabilidade em forma solidária.

A tendência, nos anos 70 e 80, tem sido, noutros ordenamentos, para consagrar a responsabilidade de 1.º grau das entidades públicas, independentemente de responsabilidade subjectiva dos titulares dos seus órgãos e agentes.

A Constituição actual, quer no artigo 22.º quer no artigo 271.º n.ºs 1, 2 e 3, é tributária da visão clássica do relacionamento entre responsabilidades. Como a responsabilidade supõe sempre a ilicitude de titulares de órgãos, funcionários, o artigo 22.º pode ser interpretado como não vinculando directa e imediatamente a responsabilidade civil de entidades públicas por acto lícito. A expressão final «prejuízo de outrem» visaria englobar todos os casos de ilicitude que não se reconduzem à violação de direitos, liberdades e garantias, a saber a violação de «outros direitos e interesses legalmente protegidos», ou interesses legítimos, para usarmos as expressões dos artigos 22.º e 271.º da Constituição da República Portuguesa.

Por isso, e apesar de o regime constitucional previsto para os direitos, liberdades e garantias ser aplicável no tocante ao artigo 22.º na medida em que este consagra um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

direito primordial de qualquer cidadão, urge, sem prejuízo do importante papel desempenhado pelos órgãos de aplicação do direito, legislar sobre a matéria.

Da análise constitucional ressaltam quatro princípios conformadores da responsabilidade da Administração Pública, a saber:

- a) A responsabilidade da Administração Pública como forma de protecção jurídica dos direitos fundamentais;
- b) O respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
- c) O respeito pelos princípios da legalidade, da justiça, da imparcialidade, da proporcionalidade, da necessidade e da igualdade;
- d) A responsabilidade da Administração Pública como princípio estruturante do Estado de direito.

Do regime constitucional consagrado retira-se que todas as interpretações do artigo 22.º não poderão restringir o seu conteúdo, antes, se for o caso, será a lei ordinária que terá de ser restringida. Este preceito é, afinal, aplicável directamente como norma exequível por si própria.

O direito ordinário anterior à Constituição, constante do Decreto-Lei n.º 48 051, teria, pelo menos, de ser revisto em consonância com o princípio geral da solidariedade entre a Administração e os seus funcionários pelos actos de gestão pública ilícitos constante do artigo 22.º da Constituição.

IV - Da responsabilidade civil no Código Civil

Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem, ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação (Artigo 483.º do Código Civil).

Este artigo consagra, o princípio fundamental da obrigação de reparar as violações de quaisquer direitos dos particulares. É um património comum do direito privado e não só do direito das obrigações.

As simples omissões dão lugar à obrigação de reparar os danos, quando independentemente dos outros requisitos legais, havia por força da lei ou de negócio jurídico, o dever de praticar o acto omitido (Artigo 486.º do Código Civil).

Quando a responsabilidade se fundar na mera culpa, poderá a indemnização ser fixada equitativamente, em montante inferior ao que corresponderia aos danos causados, desde que o grau de culpabilidade do agente, a situação económica deste e do lesado e as demais circunstâncias do caso o justifiquem (Artigo 494.º do Código Civil).

No caso de lesão de que, proveio a morte, é o responsável obrigado a indemnizar as despesas feitas para salvar o lesado e todas as demais, sem exceptuar as do funeral (Artigo 495.º do Código Civil).

São extensivas aos casos de responsabilidade pelo risco na parte aplicável na falta de preceitos legais em contrário, as disposições que regulam a responsabilidade por factos ilícitos (Artigo 499.º do Código Civil).

V – Da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (Decreto - Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967)

A lacuna no direito positivo aberta com a publicação do Código Civil de 1966 (que veio regular a matéria da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas por actos ilícitos praticados no exercício de actividades de gestão privada) veio a ser colmatada pelo Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, o qual estabeleceu o regime geral da «responsabilidade civil extracontratual



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública».

A responsabilidade da Administração por factos praticados no exercício de actividades de gestão pública passou, assim, «em tudo que não esteja previsto em leis especiais» (artigo 1.º *in fine*) a reger-se pelo disposto do novo decreto-lei.

O Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, veio regular, no âmbito dos actos de gestão pública, não só a responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas públicas em virtude de actos ilícitos culposos mas também - e pela primeira vez no direito português, com carácter geral e abstracto - a chamada responsabilidade administrativa: responsabilidade por factos casuais e responsabilidade por actos ilícitos.

Neste diploma regula-se a responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício (artigos 2.º e 3.º).

Os titulares do órgão e os agentes administrativos do Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pela prática de actos ilícitos que ofendam os direitos destes ou as disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tiverem precedido dolosamente.

Prevê-se ainda que, o Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem pelos prejuízos especiais e anormais resultantes do funcionamento de serviços administrativos excepcionalmente perigosos ou de coisas e actividades da mesma natureza, salvo se, nos termos gerais, se provar que houve força maior estranha ao funcionamento desses serviços ou ao exercício dessas actividades, ou culpa das vítimas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ou de terceiro, sendo neste caso a responsabilidade determinada segundo o grau de culpa de cada um (artigo 8.º).

O decreto-lei aborda, em primeiro lugar, a responsabilidade por actos ilícitos culposos (artigos 2.º a 3.º). O Decreto-Lei n.º 48 051 veio ainda consagrar ao lado da clássica responsabilidade civil da Administração cujo fundamento é a prática de actos ilícitos, culposos, a chamada responsabilidade administrativa.

Somente com este diploma se admite, pela primeira vez, no ordenamento jurídico nacional, o princípio geral da responsabilidade da administração independentemente de culpa.

A matéria da responsabilidade fundada no risco ou responsabilidade por factos casuais, consta do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, cujo teor é o seguinte: «O Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem pelos prejuízos especiais e anormais resultantes do funcionamento de serviços administrativos excepcionalmente perigosos ou de coisas e actividades da mesma natureza, salvo se, nos termos gerais, se provar que houve força maior estranha ao funcionamento desses serviços ou ao exercício dessas actividades, ou culpa das vítimas ou de terceiro, sendo neste caso a responsabilidade determinada seguindo o grau de culpa de cada um».

A outra vertente da chamada responsabilidade administrativa é a responsabilidade por factos lícitos, a qual se reporta ao problema da indemnização por danos causados a algum ou alguns particulares em consequência de actividades lícitas e conforme com a lei exercidas em regra no interesse geral de toda a colectividade (artigo 9.º).

O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que dispõe:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 — «O Estado e demais pessoas colectivas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais».

2 — «Quando o Estado ou as demais pessoas colectivas públicas tenham, em estado de necessidade e por motivo de imperioso interesse público, de sacrificar especialmente, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro, deverão indemnizá-lo.

Este artigo prevê duas ordens de situações em que a Administração pode incorrer em responsabilidade por factos lícitos. Em primeiro lugar, sempre que em virtude de actividades lícitas (acto administrativo ilegal ou acto material lícito) exercidas no interesse geral tenham sido impostos encargos ou causados prejuízos especiais e anormais a certos e determinados particulares.

Em segundo lugar, sempre que se verifique uma situação de estado de necessidade e tenha sido necessário, para a prossecução do interesse público, o sacrifício especial, em todo ou em parte, de coisa ou direito de terceiro.

No primeiro tipo de situações, à semelhança do que sucede com a responsabilidade fundada no risco, a existência da responsabilidade da Administração depende da verificação de um prejuízo efectivo que revista um carácter especial e anormal, isto é, que afecte somente determinado ou determinados particulares e que não se afigure como sendo aceitável em termos de padrões normais da vida em sociedade.

A mesma ideia de só se admitir a responsabilidade em situações graves está patente na segunda hipótese referida, na medida em que se exige a existência efectiva de um sacrifício especial de coisa ou direito de um particular.

Segundo Jorge Sinde Monteiro, se se trata de um acto de gestão privada é competente o tribunal comum e o regime material é o constante do artigo 501.º do Código Civil ao invés, estando-se em presença de um acto de gestão pública, são



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

competentes os tribunais administrativos [artigo 51.º, n.º 1, alínea h)], regendo quanto aos termos em que se processa a responsabilidade o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967.

Em concordância com a Lei do Serviço Nacional (Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro, artigo 12.º), o Estatuto do Médico (Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro), que regula o exercício de funções profissionais em serviços público, dispõe no n.º 3 do artigo 8.º que em «casos de responsabilidade civil, tem aplicação a lei reguladora da responsabilidade civil extracontratual do Estado no domínio dos actos de gestão pública».

O Decreto-Lei n.º 48 051 estabelece a regra de que só o Estado ou a pessoa colectiva são directamente responsáveis (artigo 2.º, n.º 1), podendo todavia existir responsabilidade directa do órgão ou agente nos casos do n.º 1 do artigo 3.º, isto é, havendo dolo ou excesso do «limite das suas funções».

O Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, ainda em vigor, lançou as bases de uma nova regulamentação da matéria da responsabilidade extracontratual do Estado pela sua actuação de gestão pública. Uma clara distinção passou, então, a estar presente no ordenamento português.

Havendo danos decorrentes da actividade de gestão privada do Estado, este responde por eles, nos mesmos termos em que responde um particular, sujeitando-se às normas de direito civil perante os tribunais judiciais.

Havendo danos decorrentes da actividade de gestão pública, o Estado responde por eles segundo as normas do Decreto-Lei n.º 48 501, perante os tribunais administrativos.

Entende-se por gestão privada a actividade que a Administração Pública empreende segundo regras de direito privado e gestão pública a actividade que esta empreende de acordo com o direito público. A qualificação de uma actividade como de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

gestão pública ou de gestão privada depende, assim, do seu enquadramento normativo, que o mesmo é dizer, das respectivas normas disciplinadoras.

O Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, tem sido ao longo dos tempos e da sua extensa vigência objecto de críticas pela doutrina as quais podemos sumariar nos seguintes termos:

– Este diploma só regula a responsabilidade civil da Administração Pública, quer o mesmo dizer, a responsabilidade do Estado-Administração.

– Não trata o diploma da responsabilidade do Estado por actuações ou omissões no campo legislativo, político-governativo ou judicial.

Este diploma regula não só a responsabilidade civil do Estado como a das demais pessoas colectivas públicas por actos de gestão pública porquanto altera, no artigo 10.º os artigos 366.º e 367.º do Código Administrativo.

– Este diploma cobre, pela primeira vez, no ordenamento Português e em termos genéricos, a responsabilidade da Administração Pública pelo risco e, ainda a responsabilidade por factos lícitos. O quadro da responsabilidade de Administração é, assim, largamente ampliado, sendo de aplaudir a largueza desta abertura legislativa. «Para um ordenamento em que a jurisprudência pouco peso tem, ao contrário do que acontece em França, e em que as inovações são, em regra, de natureza legislativa, deve considerar-se este decreto-lei como um decisivo passo em frente no sentido de uma nova compreensão da actividade administrativa pública, um entendimento mais profundo do equilíbrio entre a necessária dimensão de poder que inere a essa actividade e os direitos e interesses dos cidadãos.

– O regime previsto no diploma que se analisa foi de imediato entendido como contendo um princípio geral contrário à legislação do Código Civil, expresso no artigo 562.º - enquanto na lei civil o princípio geral inerente à obrigação de indemnizar é o da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

restauração natural, logo se entendeu que o Decreto-Lei n.º 48 051 consagrava o princípio contrário, o de que a obrigação de indemnizar se concretiza numa reparação pecuniária.

A proposta de lei vertente ao revogar esse diploma e propor uma nova solução normativa vem responder a esse larga e quase consensual emergência de reforma da legislação vigente em sede de responsabilidade civil extracontratual do Estado, e demais entidades públicas, por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, jurisdicional e administrativa, devendo ponderar-se se se justifica manter ou superar a dualidade entre actos de gestão pública e actos de gestão privada.

Face ao exposto, a 1.ª Comissão é de parecer que a proposta de lei n.º 95/VIII se encontra em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para o debate.

Assembleia da República, 31 de Outubro de 2001. — O Presidente e Deputado Relator, *Jorge Lacão*.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP e CDS-PP).