



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## PROPOSTA DE LEI N.º 88/IX

### APROVA O REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

#### Exposição de motivos

O princípio da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas encontra-se expresso no artigo 22.º da Constituição, estando o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa actualmente em vigor estabelecido no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.

A revisão do regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do Estado, que o XV Governo Constitucional assumiu expressamente no seu programa, tem como objectivo primordial de forma mais exacta e criteriosa o seu conteúdo, no quadro jurisdicional da sua efectivação e decorre de um novo enquadramento em que devem ser entendidas as relações entre o Estado e Administração Pública e os particulares.

Trata-se, em primeiro lugar, de afirmar, sem reservas, o princípio da responsabilidade do Estado e de outras entidades públicas, num contexto de maior exigência e acrescido rigor da actuação pública e de aprofundamento da defesa dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos cidadãos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estes vectores da reforma do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas acarretam uma profunda alteração na forma de relacionamento da Administração com os cidadãos, tendo em conta o mais vasto e forçosamente célere processo de modernização, reorganização e adaptação das estruturas da Administração ao desafio colocado pela presente reforma.

É assim que, no processo de discussão pública dos projectos da reforma legislativa do contencioso administrativo desencadeada na anterior legislatura, a Ordem dos Advogados apresentou um anteprojecto da lei da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas.

Esta proposta, elaborada por uma comissão constituída por reputados especialistas na matéria, constituiu um documento de trabalho fundamental para a discussão pública sobre o tema entretanto levada a cabo e que deu origem à proposta de lei n.º 95/VIII, do XIV Governo Constitucional aprovada, na generalidade, por unanimidade na anterior legislatura.

Com efeito, o consenso obtido em torno da referida proposta de lei espelha um entendimento acerca do que devem ser as grandes linhas do regime da responsabilidade extracontratual do Estado. Este entendimento, que mantém total actualidade, motiva o Governo a apresentar a presente proposta de lei, em cumprimento do seu programa, no sentido de, por um lado, definir de forma mais criteriosa os pressupostos da responsabilidade do Estado, e, por outro, de estabelecer um regime mais aberto e adequado ao devir histórico num domínio onde a construção jurisprudencial e doutrinal é insubstituível.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tal como aconteceu com o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, cuja estrutura aberta potenciou a descoberta de soluções normativas ricas e diversificadas, o presente regime dispõe de igual flexibilidade normativa, plenamente consentânea com as modernas exigências feitas ao Estado de direito democrático.

Daí a necessidade de adequar o regime da responsabilidade, no que se refere aos danos resultantes do exercício da função administrativa, às coordenadas constitucionais, instituindo a regra da responsabilidade solidária do Estado e das demais pessoas colectivas públicas.

Por sua vez, exigências comunitárias em matéria de tutela indemnizatória, nomeadamente o entendimento que a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e a Comissão Europeia têm extraído da Directiva n.º 89/665/CEE, de 21 de Dezembro, no sentido de facilitar a atribuição de indemnizações, justificam as opções de consagração de uma presunção de culpa nos casos em que os danos resultem da prática de actos jurídicos ilícitos, bem como, de flexibilização da ideia de culpa através da formulação do conceito «culpa do serviço», e que corresponde a situações em que se verificam deficiências organizativas, dificilmente imputáveis a uma pessoa ou órgão individualmente.

O regime que se propõe no campo da responsabilidade civil pelo exercício da função legislativa visa obedecer às diversas exigências constitucionais que se cruzam com esta temática, incluindo a efectiva tutela dos direitos fundamentais, o que impõe a adopção de soluções equilibradas,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nomeadamente no que se refere à definição dos pressupostos da responsabilidade e dos efeitos das sentenças condenatórias.

Como atrás se afirma, julga-se conveniente deixar à doutrina e à jurisprudência a tarefa de densificar os pressupostos estabelecidos no domínio da responsabilidade civil pelo ilícito legislativo, estabelecendo de forma criteriosa os requisitos da responsabilidade por omissões legislativas, e tendo em conta o labor doutrinal nacional e internacional sobre a matéria.

No domínio da responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional incorporam-se as soluções já ensaiadas na jurisprudência, tendo presente, também nesta matéria, os princípios constitucionais que enformam a actividade jurisdicional e as sugestões unânimes da doutrina.

Por fim, e no seguimento do que unanimemente se considera constituir também uma exigência constitucional, nomeadamente em decorrência do princípio da igualdade, consagra-se a obrigação geral de o Estado e demais entidades públicas indemnizarem aqueles a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou provoquem danos especiais e anormais.

Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:



## ASSEMBLEIA 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 Estatuto do Ministério Público**

O artigo 77.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, 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 3.º

#### **Norma revogatória**

São revogados 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.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

Artigo 4.º

**Entrada em vigor**

O presente diploma entra em vigor três meses após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 11 de Setembro de 2003. — O Primeiro-Ministro, *José Manuel Durão Barroso* — O Ministro dos Assuntos Parlamentares, *Luís Manuel Gonçalves Marques Mendes*.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**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 da função administrativa, jurisdicional e legislativa, e rege-se pelo disposto no presente diploma, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, correspondem ao exercício da função administrativa as acções e omissões no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por normas ou princípios de direito administrativo.

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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

funcionários e agentes públicos, por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício da função 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 no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por normas ou princípios de direito administrativo.

### Artigo 2.º

#### **Obrigaç o de indemnizar**

1 — Quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto no presente diploma, deve reconstituir a situa o que existiria se n o se tivesse verificado o evento que obriga   repara o.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

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.

4 — Ao Tribunal compete avaliar em que medida o comportamento do lesado concorreu para a produção ou agravamento dos danos e, com base nesse juízo, determinar se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída.

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.

### Artigo 3.º

#### **Autonomia de acções**

1 — O dever de indemnização não depende da utilização pelo lesado da via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 12.º e no n.º 2 do artigo 15.º.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Nos casos previstos na primeira parte do n.º 1 deste artigo, o Tribunal pode conhecer a título incidental da ilegalidade de um acto que já não possa ser impugnado.

### Artigo 4.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 5.º

#### **Direito de regresso**

O exercício do direito de regresso, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 7.º, no n.º 2 do artigo 10.º e no n.º 1 do artigo 13.º, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## **Capítulo II**

### **Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa**

#### **Secção I**

#### **Responsabilidade por facto ilícito**

##### **Artigo 6.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, não tendo os danos resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não sendo possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, se verifique um funcionamento anormal do serviço.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, seja razoavelmente exigível ao serviço uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos.

### Artigo 7.º

#### **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 exercem o 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 8.º

#### **Ilicitude**

1 — Consideram-se ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem normas ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado, e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses juridicamente protegidos.

2 — Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses juridicamente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 6.º.

### Artigo 9.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 — Quando haja pluralidade de responsáveis, é aplicável o disposto no artigo 497.º do Código Civil.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Secção II**

**Responsabilidade pelo risco**

Artigo 10.º

**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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Capítulo III**

### **Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional**

#### Artigo 11.º

#### **Regime geral**

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.

#### Artigo 12.º

#### **Responsabilidade por erro judiciário**

1 — 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 13.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 legislativa**

### Artigo 14.º

#### **Responsabilidade no exercício da função legislativa**

O Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos especiais e anormais directa e imediatamente causados aos direitos e interesses juridicamente protegidos dos particulares por actos praticados no exercício da função legislativa em desconformidade com a Constituição.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 15.º

#### **Responsabilidades por omissões de medidas legislativas**

1 — O Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos especiais e anormais resultantes da omissão de medidas legislativas, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Existência de um dever jurídico-constitucional de emanção de actos legislativos;
- b) Existência de um dever de protecção, a cargo do Estado, de direitos fundamentais;
- c) Lesão directa e imediata resultante de violação evidente destes deveres.

2 — O pedido de indemnização deve ser fundado no prévio reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **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.