



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

Lei nº67/2007, de 31 de Dezembro de 2007 – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

Entrará em vigor, no próximo dia 30 de Janeiro de 2008 (cfr. artº 6º), o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.

A notória relevância do diploma justifica uma análise descritiva, ainda que mera e necessariamente sumária.

1. Antecedentes legislativos imediatamente anteriores:

O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas foi, durante décadas, regulado, essencialmente, pelo Dec. Lei nº 48051 de 21/11/1967 e por algumas normas do Código de Processo Penal.

Assim,

- O Dec. Lei nº 48051 de 21/11/1967 – regulava a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública. Considerava-se que abrangia apenas os actos integrados na função administrativa do Estado. Por essa razão era inaplicável aos actos integrados na função jurisdicional e na função legislativa. [Este diploma foi expressamente revogado pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro].

- O regime jurídico da indemnização por privação da liberdade ilegal ou injustificada e da condenação penal injusta encontra-se densificado nos artºs 225º, 226º e 462º do CPP, respectivamente. [A vigência destas normas foi expressamente ressalvada – artº 13º, nº1, da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro].

- O dever de indemnizar por prejuízos decorrentes dos demais actos da função jurisdicional, bem como o relativo à função político-legislativa, não se encontrava densificado.



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

Face a essa ausência de normação, a Jurisprudência, na última década e sob impulso da Doutrina, foi paulatina e reiteradamente ancorando no artº 22º da CRP a faculdade de exigir uma indemnização por prejuízos causados por qualquer acção funcional do Estado, designadamente, por actos relativos à função jurisdicional, e à função legislativa.

No entanto, na ausência de quadro normativo relativo aos pressupostos e condições desse dever público de indemnizar, procedeu-se à aplicação directa e irrestrita dos princípios da responsabilidade aquiliana (artº 483º do CC) [para existir a responsabilidade aquiliana tornava-se, tão só, necessária a presença de um facto, da ilicitude, da imputação do facto ao lesante, e existência de danos e de um nexo de causalidade entre o facto e o dano].

Face à mencionada omissão de densificação normativa a discussão jurídica foi prosseguindo de modo não inteiramente acorde, chegando a colocar-se a questão de saber se no artº 22º da CRP, estavam compreendidas quer a responsabilidade civil por acto ilícito, quer pelos lícitos, quer mesmo a responsabilidade civil objectiva do Estado.

Deste modo, pode afirmar-se, com segurança, a instante necessidade de densificar e clarificar o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado.

2. Regime decorrente da Lei nº67/2007, de 31/12:

a) Delimitação temporal:

A Lei nova não se faz acompanhar de qualquer norma de direito transitório. Valem, por isso, as regras gerais sobre a aplicação da lei no tempo.

Assim, dir-se-á, *grosso modo*, que de acordo com o princípio geral da lei civil em matéria de aplicação da lei no tempo, na falta de disposição em contrário, a lei só se aplica aos factos futuros, entendendo-se como tais os factos que se produzem após a entrada em vigor da norma (artº 12º, nº1, do Código Civil).

Deste modo, atendendo a que a Lei nº67/2007 não dispõe de modo diverso, a mesma aplicar-se-á aos factos fundadores de responsabilidade que se venham a produzir após a sua entrada em vigor.



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

b) Delimitação subjectiva:

- Pessoas colectivas públicas: Estado, Regiões Autónomas e demais pessoas colectivas de direito público;
- Pessoas colectivas de direito privado que exerçam poderes de autoridade;
- Pessoas singulares: titulares de órgãos, agentes ou funcionários de pessoas colectivas de direito público; magistrados judiciais e do Ministério Público, trabalhadores de pessoas colectivas de direito privado que exerçam poderes de autoridade, titulares de órgãos sociais dessas empresas e seus representantes legais ou auxiliares.

c) Delimitação objectiva:

A nova Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, estabelece o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas por danos resultantes do exercício da função político-legislativa, jurisdicional e administrativa¹ [procedeu à expressa revogação do Dec. Lei nº 48051 de 21/11/1967].

Pretende-se, assim, normatizar toda a acção funcional do Estado, com excepção dos danos decorrentes de privação da liberdade ilegal ou injustificada e da condenação penal injusta - densificado nos artºs 225º, 226º e 462º do CPP, e cujo quadro jurídico se mantém inalterado – cfr. artº 13º da Lei nº 67/2007.

De realçar, face à importância que se reveste, que a responsabilidade do Estado e das Regiões Autónomas fundada em omissão legislativa inconstitucional depende da prévia verificação de inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional (artº 15º, nº5).

Deste modo, sem essa prévia declaração de inconstitucionalidade por omissão, não é possível constituir o Estado e as Regiões Autónomas no correspondente dever de indemnizar.

¹ De notar que o diploma em análise, regula igualmente a culpa “in contraendo” (artº 7º, nº2), equiparando-a, para todos os efeitos (v.g., prescrição, prova da culpa, presunção de culpa leve, etc.) à responsabilidade extracontratual.



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

a) Dano

Tipos de dano ressarcível:

Danos gerais – lucros cessantes e danos emergentes, actuais e futuros, patrimoniais e não patrimoniais;

Danos especiais e anormais – responsabilidade objectiva, imputação pelo sacrifício (artº 16º).

3. Responsabilidade subjectiva:

a) Ilicitude

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, sendo que também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço (artº 9º, nºs 1 e 2).

b) Culpa

Dolo. Negligência (culpa grave; culpa leve). (artº8º)

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. (artº 8º, nº1).

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. (artº 8º, nº2).



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

Critério de apreciação da culpa: - *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 (artº 10º, nº1).*

Presunções de culpa: *Sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, presume-se a existência de culpa leve da prática de actos jurídicos ilícitos (artº 10º, nº2), também se presume a culpa leve, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância (artº 10º, nº3).*

Mal vale a pena perder uma palavra para explicar a importância destas presunções *iuris tantum* e a vulnerabilidade em que coloca o Estado e as demais pessoas colectivas públicas, bem como os titulares dos respectivos órgãos, funcionários e agentes.

c) **Responsabilidade objectiva**

1. Imputação pelo risco

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. (artº 11º, nº1)

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. (artº 11º, nº2).

2. Imputação pelo sacrifício

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,



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado. (artº 16º).

4. Indemnização

- a) Cálculo da indemnização – regra contida no artº 3º, que transcreve o princípio geral da lei civil (artºs 562º, 566º e 496º do CC).
- b) Regime da prescrição - quer do direito à indemnização, quer do direito de regresso – esses direitos prescrevem no prazo de três anos a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, sendo que se o facto ilícito constituir crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável – artºs 5º da Lei nº67/2007 e 498º do CC;

5. Direito de regresso

O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar. (artº 6º).

Sempre que satisfaçam qualquer indemnização (...) o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários os agentes responsáveis, competindo aos titulares de poderes de direcção, de supervisão, de superintendência ou de tutela adoptar as providências necessárias à efectivação daquele direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar. (artº 8º, nº3).

Quando os magistrados judiciais e do Ministério Público tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles (artº 14º, nº2). *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. (artº 14º, nº2).*



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

6. Aspectos processuais

Nos casos de direito de regresso de exercício obrigatório, a secretaria do tribunal onde pende o processo no qual a pessoa colectiva foi condenada, remete oficiosamente certidão da sentença ao decisor competente para aquele exercício (artº 6º, nº2).

O prosseguimento da acção judicial, no próprio processo, entre a pessoa colectiva de direito público e o titular do órgão, funcionário ou agente, na qual a pessoa pública tenha sido condenada por acto ilícito daqueles sem que se tenha apurado o respectivo grau de culpa, com vista a esse apuramento e ao correspondente exercício do direito de regresso (artº 8º, nº4).

7. Especificidades da responsabilidade decorrente do exercício da função jurisdicional

Regime geral – artº 12: *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.*

Responsabilidade por erro judiciário – artº 13º, nº1: *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.*

nº2 – *O pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.*

Responsabilidade dos magistrados – artº 14º, nº1: *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.*



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

nº2: *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.*

Deste regime resulta, com maior proeminência:

- A sujeição da administração da justiça aos princípios da responsabilidade relativa ao exercício da função administrativa, excepto no tocante às decisões jurisdicionais, para a qual se estabelece um regime específico.

- Relativamente às decisões jurisdicionais, o Estado apenas é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto, e esse pedido indemnizatório apenas poderá ocorrer após prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente (artº 13º), nos casos, obviamente, em que esse recurso seja legalmente admitido;

- Nas demais situações, em que a causa do dano não radique numa decisão jurisdicional, mas no modo como a justiça foi administrada, o Estado é civilmente responsável pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas cometidas, no exercício das funções e por causa desse exercício, pelos titulares de órgão, funcionários ou agentes, desde que cometidas com dolo ou negligência (artºs 12º e 8º), sendo certo que se consideram ilícitas as acções ou omissões que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringam regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos, presumindo-se a existência de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos (artºs 9º e 10º);

- Os magistrados não podem ser directamente responsabilizados por esses danos (14º, nº1), mas quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso, competindo aos respectivos Conselhos, a decisão sobre o efectivo exercício desse direito de regresso (artº 14º, nº2).

No tocante aos magistrados do Ministério Público, será defensável (mas, de modo algum, não isento de dúvidas) entender-se que os actos por estes praticados no âmbito da acção penal são susceptíveis de serem qualificados como jurisdicionais, uma vez que a própria lei é terminante ao afirmar que os actos relativos ao inquérito à instrução criminais e ao exercício da acção penal não são actos administrativos ou, pelo menos, não podem ser apreciados pelos tribunais administrativos (artº 4º, nº2, al.c) do ETAF). A lograr



PROCURADORIA-GERAL DISTRITAL

Tribunal da Relação de Lisboa

defender-se a jurisdicionalidade dos actos praticados pelo Ministério Público no âmbito do inquérito e da instrução, a responsabilidade do Estado circunscrever-se-ia às decisões manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto. Toda a demais actuação, que não se resolva numa decisão penal com os contornos supra mencionados, v. g., atraso na prolação de despacho penal, intervenção cível, ou laboral, será susceptível de responsabilizar civilmente o Estado, na hipótese de o magistrado haver agido com negligência².

Em todo o caso, independentemente da qualificação das decisões dos magistrados do Ministério Público como jurisdicionais, ou não, importará ter presente que prevalecerá sempre a regra contida no artº 14º, ou seja, que os magistrados não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções e que o Estado goza de direito de regresso contra eles, apenas na hipótese de terem agido com dolo ou culpa grave.

² Nos demais casos em que o Ministério Público exerce funções susceptíveis de reputar-se como jurisdicionais - v. g., as competências estabelecidas no Dec. Lei nº 272/01 de 13 de Outubro - deve entender-se ser-lhe aplicável o regime de responsabilidade correspondente, à semelhança do que ocorre relativamente ao exercício da acção penal.