

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
PORTUGUESA  
- ESCOLA DE LISBOA -**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS,  
FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS POR DANOS DECORRENTES DO  
EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA  
À luz do novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e  
Demais Entidades Públicas**

**Diana Ettner**

**Trabalho final de Mestrado Orientado para a Investigação  
- Direito Administrativo e Contratação Pública -**

**Orientação: Professor Doutor Rui Medeiros**

## **ABREVIATURAS**

**AJDA** – Actualité Juridique Droit Administratif

**AR** – Assembleia da República

**CC** – Código Civil

**CJA** – Cadernos de Justiça Administrativa

**CPC** – Código de Processo Civil

**CPTA** – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**DL 48051** – Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967

**ETAF** – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

**LOPTC** - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

**LVCR** – Lei que estabelece os regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

**RJAPPAC** - *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

**RRCEE** – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

**TC** – Tribunal Constitucional

## INTRODUÇÃO: O OBJECTO DA DISSERTAÇÃO

I. Como escreveu VIEIRA DE ANDRADE, uma das matérias mais relevantes e controvertidas para a caracterização dos regimes de responsabilidade “*é a da repartição da responsabilidade entre o Estado (ou outras instituições públicas) e as pessoas através das quais actua nas situações concretas da vida*”<sup>1</sup>.

Constituindo uma problemática extensível a todas as áreas do Direito, a matéria da repartição da responsabilidade entre um sujeito jurídico e as pessoas que actuam ao seu serviço assume, no campo específico das relações reguladas pelo Direito Administrativo, uma dimensão de particular complexidade, seja pela extensão do corpo de pessoas colocadas ao serviço do Estado e outros entes públicos, numa complexa rede de diferentes relações orgânicas, seja pela especificidade das funções desempenhadas pelo Estado e demais entidades públicas, seja ainda (ou acima de tudo) pelos valores constitucionais em presença.

Por esta razão, a forma como em cada momento é resolvida a questão da repartição de responsabilidade entre a Administração Pública e os seus agentes por danos causados a terceiros no exercício de funções públicas assume uma importância fundamental no estudo do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, quer determinando o sentido da evolução desse instituto, quer configurando a função do mesmo dentro do quadro constitucional e legal em que está inserido.

Assumindo esta reflexão como ponto de partida, a presente dissertação tem por base

---

<sup>1</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 137, n.º 3951, Coimbra Editora, Coimbra, Julho-Agosto 2008, p. 362.

o actual regime da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício da função administrativa<sup>2</sup>, consagrado no (ainda) recente RRCEE<sup>3</sup>, no âmbito do qual foram introduzidas duas novidades assinaláveis em matéria de repartição de responsabilidade entre o Estado e os servidores públicos, que justificam a premência da análise deste tema:

a) Em primeiro lugar, a extensão da regra da responsabilidade solidária entre o Estado e demais entidades públicas e os titulares de órgãos, funcionários ou agentes, aos casos em que as condutas destes últimos tenham sido praticadas com *diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo*, quando o regime anteriormente vigente limitava essa responsabilidade às situações de dolo;

b) Em segundo lugar, a consagração da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso por parte do Estado contra os titulares dos órgãos, funcionários ou agentes responsáveis nos casos previstos na lei, ou seja, a previsão de um verdadeiro dever de regresso a exercer pela entidade pública sobre o responsável pela produção dos danos.

**II.** Tomando estas inovações por base, o que a partir delas o presente trabalho visa demonstrar é a forma como se *autonomiza, concretiza e efectiva* hoje, no quadro global do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, um princípio de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes pelas actuações ou omissões ilícitas e culposas praticadas no exercício das suas funções e em resultado desse exercício.

Na realidade, num momento e num contexto em que o instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado constitui um princípio basilar do Estado de Direito e em

---

<sup>2</sup> Ficam de fora deste trabalho, portanto, os domínios da responsabilidade pelo exercício das funções político-legislativa e jurisdicional e, dentro da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, a responsabilidade pelo risco e por actos lícitos.

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho. Recorde-se, a este propósito, o longo e atribulado processo legislativo que precedeu a aprovação do RRCEE, que passou pela aprovação na generalidade na Assembleia da República (AR) de duas Propostas de Lei (PL) – a PL 95/VIII, apresentada pelo XIV Governo Constitucional em Julho de 2001 e a PL 88/IX, do XV Governo Constitucional, apresentada em Setembro de 2003 – e de um Projecto de Lei (P JL), o P JL 148/IX, apresentado por um grupo de Deputados do Partido Socialista em Outubro de 2002, que caducaram em virtude da demissão de sucessivos Governos. A PL 56/X, apresentada pelo XVII Governo Constitucional à AR em 20 de Janeiro de 2006, foi ainda objecto de um veto político por parte do Presidente da República, em 24 de Agosto de 2007, tendo sido votada novamente na AR em Outubro de 2007, dando origem à Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

que estão consagrados, com relativo alcance, os mecanismos que permitem a um particular lesado por danos causados por uma actuação pública administrativa obter a indemnização devida<sup>4</sup>, o que o presente estudo se propõe evidenciar é que foi na dimensão da responsabilização civil pessoal dos servidores públicos que o RRCEE mais avançou em face do regime anteriormente vigente, incorporando decisivamente nas suas soluções novos valores e preocupações, como a necessidade de contribuir para uma Administração Pública mais eficiente e responsável, a garantia de uma justa repartição dos encargos públicos e o abandono de um certo estatuto de especialidade dos funcionários públicos face aos demais trabalhadores (os *simples cidadãos* do artigo 2400.º do Código Civil de 1867).

Para tanto, propomo-nos seguir um plano de análise que, circunscrito ao regime aplicável à responsabilidade por actuações ou omissões ilícitas e culposas dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes praticadas no exercício da função administrativa e por causa desse exercício<sup>5</sup>, passará por três momentos essenciais.

a) Em primeiro lugar, pela *autonomização*, no âmbito do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes individualmente considerados.

Quanto a este ponto, o presente trabalho assume como ponto de partida a ideia de que as linhas fundamentais da evolução do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa no direito europeu e, também, no direito português, correspondem a desenvolvimentos do esquema de repartição de responsabilidade entre o Estado e os seus agentes quando estejam em causa danos causados no exercício de funções públicas. Neste sentido, identificamos três fases essenciais nessa evolução que, não sendo estanques entre si, coexistem e concretizam diferentes funções prosseguidas hoje por aquele instituto.

Desde logo, uma primeira fase em que *a responsabilidade subjectiva do funcionário releva apenas para efeitos de determinar a responsabilidade do Estado*.

Concretizada na sequência de um momento histórico marcado pelos ideais do “Le

---

<sup>4</sup> Ou, como escreve PAULO VEIGA E MOURA, “(...) sendo seguro afirmar-se que o princípio da responsabilidade dos entes públicos é um princípio estruturante de todo o Estado que se pretenda de Direito” (*A Privatização da Função Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 176).

<sup>5</sup> Ou seja, por actuações funcionais ilícitas e culposas.

*Roi ne peut mal faire*” do Antigo Regime<sup>6</sup>, esta fase corresponde verdadeiramente ao surgimento de regimes de responsabilidade do Estado, com o propósito de garantir o pagamento de indemnizações aos cidadãos lesados por actuações danosas dos funcionários e agentes públicos, praticadas no exercício das suas funções públicas. A responsabilidade das pessoas físicas individualmente consideradas que actuam ao serviço do Estado serve, assim, como forma de imputar a responsabilidade à pessoa colectiva pública e não tanto como fundadora de um dever de indemnizar próprio daquelas.

Depois, uma segunda fase em que *a responsabilidade do Estado passa também a fundar-se em circunstâncias objectivas, para a determinação das quais irreleva a responsabilidade do titular do órgão, funcionário ou agente individualmente considerado.*

Marcada pelo surgimento das teorias da responsabilidade pelo risco e por actos lícitos, as entidades públicas deixam de ser encaradas apenas como garante do pagamento da indemnização na condição e na medida da responsabilidade do agente e passam a responder, para lá das situações de responsabilidade do funcionário ou agente causador do dano, também com base na responsabilidade dita administrativa.

Por fim, uma terceira fase em que *a responsabilidade subjectiva do funcionário releva não apenas para determinar a responsabilidade do ente público, mas também para fundar um princípio de responsabilidade civil pessoal do agente público.*

Trata-se de uma etapa mais recente, ditada por novas e diferentes preocupações e destinada a garantir a responsabilização pessoal dos funcionários, entendida esta como a repercussão na sua esfera patrimonial das consequências das actuações que, praticadas de forma mais censurável no exercício de funções públicas, provocaram danos a particulares<sup>7</sup>.

Será a autonomização desta terceira fase no direito português que procuraremos demonstrar na **Parte II** deste trabalho.

b) Num segundo momento, pela *concretização* do princípio da responsabilidade civil

---

<sup>6</sup> Ou, na sua versão britânica, “*The king can do no wrong*”.

<sup>7</sup> Em sentido semelhante, BENOÎT DELAUNAY propõe, no seu estudo “*démontrer que la sanction de la faute remplit une fonction de bon ordre, de police, de la vie administrative, d’encadrement des comportements de l’administration et de ses agents*”, (*La Faute de l’Administration*, L.G.D.J., Paris, 2007, p. 47).

dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no regime português.

Neste âmbito, o aspecto mais relevante do nosso estudo passará por determinar o conteúdo da obrigação de indemnizar dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes, ou seja, a medida dos danos causados por actuações administrativas que a cada servidor público deve caber ressarcir, num exercício que procurará integrar, num modelo justo, adequado e proporcional, os diversos objectivos e valores constitucionais que concorrem para a construção do regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado – em especial os que se relacionam com a protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos lesados por actuações publicas, a prossecução do interesse público e a dignidade da pessoa humana.

Previamente, concretizaremos o princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos do ponto de vista do respectivo âmbito de aplicação subjectivo, procurando determinar, em face das recentes alterações legislativas ocorridas nesta matéria, *quem são* as pessoas físicas individualmente consideradas abrangidas por este regime.

Será este o objectivo da **Parte III** da presente dissertação.

c) Por último, pela demonstração da medida em que o objectivo de garantir a realização do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, que se autonomiza no âmbito do RRCEE, se reflecte igualmente no plano da respectiva *efectivação* judicial, designadamente através da consagração de mecanismos processuais inovadores, especificamente destinados a assegurar o exercício do direito de regresso por parte do Estado e, bem assim, através da proposta de soluções de regime processual que permitam ir ainda mais além na garantia dessa efectivação.

Será este o tema abordado na **Parte IV** do trabalho.

**III.** Preliminarmente, dedicaremos uma **Parte I** a uma breve análise de Direito Comparado que, circunscrita aos regimes espanhol e francês, pretende abordar as soluções acolhidas naqueles regimes jurídicos quanto ao tema que nos ocupará.

É com este exercício comparativo que, sem mais demoras, iniciamos o nosso trabalho.

## **PARTE I**

### **DIREITO COMPARADO**

A escolha do estudo comparativo de sistemas jurídicos estrangeiros como ponto de partida para a exposição subjacente ao presente trabalho não é infundada e visa alcançar objectivos muito concretos no âmbito desta dissertação.

Com efeito, assentando na análise de dois sistemas jurídicos cujas soluções inspiraram alguns dos entendimentos defendidos nesta tese, as conclusões alcançadas quanto aos regimes espanhol e francês da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes de actuações ilícitas e culposas dos agentes públicos cometidas no exercício das suas funções administrativas e em resultado desse exercício, permitem enquadrar de antemão as correspondentes questões a analisar no direito português e definir a matriz para o estudo que se seguirá.

Para concretizar o que acaba de ser dito, iremos proceder a este breve estudo de direito comparado procurando analisar, em cada um dos ordenamentos, duas questões essenciais.

Em primeiro lugar, a relevância da responsabilidade dos agentes públicos individualmente considerados por actuações ilícitas e culposas cometidas no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. Neste plano, procuraremos indagar se tais comportamentos são valorizados enquanto fonte de responsabilização patrimonial própria dos agentes públicos individualmente considerados ou apenas enquanto critério de imputação da responsabilidade ao Estado<sup>8</sup>. Adicionalmente,

---

<sup>8</sup> Numa reminiscência das teorias da responsabilidade directa e indirecta da entidade pública, cuja

veremos ainda se a responsabilidade dos agentes públicos releva apenas no âmbito da relação entre estes e o Estado ou igualmente no quadro da sua relação com os particulares lesados, através da admissibilidade da sua responsabilização directa por estes últimos.

Em segundo lugar, os meios previstos para a efectivação da responsabilidade dos agentes públicos pelas actuações ilícitas e culposas cometidas no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. Neste plano, já procuraremos determinar se está consagrado, e em que termos, o direito de regresso da pessoa colectiva pública contra o agente responsável e, numa análise de cariz mais procedimental e processual, de que modo se prevê a efectivação da responsabilidade dos agentes públicos, seja pela pessoa colectiva pública, seja directamente pelo particular lesado.

## **I) DIREITO ESPANHOL**

### **1. A responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado**

**I.** Da análise do quadro legal instituído pelo ordenamento jurídico espanhol quanto à responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa, resulta a seguinte conclusão quanto ao tema que nos ocupa: a prática de um acto (ou omissão) ilícito e culposo por parte dos funcionários públicos individualmente considerados é valorizada em Espanha enquanto fonte de responsabilidade civil destes, embora caiba ser efectivada exclusivamente pelo Estado, na medida em que inexistente, nas relações externas com os particulares lesados, qualquer regime de responsabilidade conjunta, solidária ou sequer subsidiária, entre a pessoa colectiva pública e o agente individualmente responsável pela produção do dano, de tal modo que perante o lesado o Estado é o único responsável.

Passemos a enquadrar esta conclusão.

**II.** A responsabilidade dos agentes públicos encontra-se regulada em Espanha no RJAPPAC<sup>9</sup>, cujo Título X<sup>10</sup> distingue, em dois capítulos diferentes, a matéria da

---

abordagem, contudo, ultrapassaria os limites deste trabalho.

<sup>9</sup> Aprovado pela Ley 30/1992, de 26 de Novembro.

<sup>10</sup> Que tem por epígrafe “*De la Responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y*

“*Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*” (no Capítulo I) e o tema da “*Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*” (no Capítulo II) – uma distinção que, diga-se, reflecte mais do que um simples critério de organização sistemática e espelha claramente a opção do regime espanhol quanto à separação de planos entre a responsabilidade imputável a cada um dos sujeitos em causa<sup>11</sup>.

Ora, é atento o regime consagrado no Capítulo I do Título X do RJAPPAC quanto à responsabilidade patrimonial da Administração Pública, que se conclui no sentido da irrelevância da responsabilidade dos agentes públicos para efeitos de efectivação do direito à indemnização do particular lesado por danos ocorridos em resultado de uma actuação ilícita e culposa cometida por aquele no exercício das suas funções ao serviço do Estado, o que se sustenta com base em dois aspectos muito concretos da sua regulamentação: a consagração de um regime de responsabilidade objectiva do Estado e a existência de uma regra de responsabilidade directa da Administração<sup>12</sup>.

**III.** Começando pela proclamada objectividade da responsabilidade civil extracontratual do Estado, encontra a mesma consagração no n.º 1 do artigo 139.º do RJAPPAC<sup>13</sup> e reflecte-se no entendimento segundo o qual o elemento determinante para fundar a responsabilidade patrimonial da Administração Pública não é o elemento subjectivo da culpa, verificável na actuação de uma pessoa física individualizada, mas sim a ocorrência de um dano na esfera jurídica de um administrado sem que lhe caiba o

---

*demás personal a su servicio*”.

<sup>11</sup> Nesta medida, a distinção a que o RJAPC procede entre os Capítulos I e II do Título IX, espelha ainda a perspectiva reivindicada por muitos de colocar no centro do sistema de responsabilidade administrativa espanhol o dano patrimonial causado ao particular por uma entidade pública em resultado de uma actuação contrária à lei, em lugar de o centrar na culpa da pessoa física que causou o dano (neste sentido, JESUS LEGUINA VILLA, *La Responsabilidad Civil de la Administración Pública – Su formulación en el Derecho italiano y análisis comparativo con los ordenamientos francés e español*, Tecnos, p. 91 e GARCIA DE ENTERRIA, cuja posição é citada no *Manual de Responsabilidad Pública*, Abogacía General del Estado – Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda/Ministerio de Justicia, Madrid, 2004, p. 110).

<sup>12</sup> Refira-se que são estes dois aspectos que levam LEGUINA VILLA a afirmar, quanto ao sistema espanhol de responsabilidade civil extracontratual do Estado, que o mesmo goza “*de una salud acceptable y es, en términos generales, razonablemente bien entendido por la inmensa mayoría de la doctrina científica y adecuadamente aplicado por los jueces*” (JESUS LEGUINA VILLA, *Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, Outubro-Dezembro de 2007, p. 680).

<sup>13</sup> Transcrevendo o citado preceito: “*Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*”.

dever de suportar a lesão<sup>14</sup>. Como escreve GONZALEZ PEREZ a este propósito, “*Al prescindir de toda idea de ilicitud o culpa, el fundamento de la responsabilidad se desplaza a la del patrimonio de la persona lesionada; el concepto mismo de lesión patrimonial se convierte en basamento del sistema*”<sup>15</sup>.

Sendo esta a formulação associada à configuração do princípio da responsabilidade objectiva no direito espanhol, o que nos parece, contudo, é que a verdadeira objectividade do regime assenta não tanto na colocação do dano sofrido pelo lesado como fundamento do sistema, mas sobretudo nos critérios que presidem à identificação do dano indemnizável, já que são estes que vão permitir aferir se releva ou não para essa identificação a actuação ilícita e culposa do agente público.

Concretizando esta ideia, o critério essencial para determinar o dano indemnizável, no que respeita à actuação que lhe está na base<sup>16</sup>, reside na possibilidade de esse dano ser imputado ao “*funcionamento dos serviços públicos*”, entendido este como cobrindo todas as actuações extracontratuais da Administração, sejam actuações desenvolvidas no exercício de poderes públicos ao abrigo de normas de Direito Administrativo ou actividades privadas desenvolvidas ao abrigo de normas de Direito Privado, sejam ainda actuações normativas, jurídicas ou materiais ou inactividades ou omissões<sup>17</sup>.

Este critério desdobra-se depois na possibilidade de os danos serem imputados ao funcionamento “*normal*” ou “*anormal*” dos serviços públicos, o que abrange, sob a referência a “*funcionamento normal de um serviço público*”, situações de risco e de actividades especialmente perigosas ou sacrifícios especiais causados aos particulares e no âmbito do “*funcionamento anormal de um serviço público*”, as hipóteses de responsabilidade originadas por uma actividade ilegítima dos entes públicos e traduzidas na não actuação ou na actuação inadequada do serviço.

Sendo estes os critérios, deles se retira que mesmo quando a actuação ilícita e culposa de um funcionário esteja na base de um dano potencialmente imputável a um

---

<sup>14</sup> Quanto ao “*deber jurídico de soportar el daño*”, cf. entre outros, JESÚS GONZALEZ PEREZ, (*Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 3.ª edição, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 372). Nesta matéria, o Autor autonomiza as seguintes situações: situações fundadas na lei ou em acto ou contrato legalmente praticado e celebrado, situações de danos não considerados especiais, situações ligadas à conduta do lesado.

<sup>15</sup> GONZALEZ PEREZ, *Responsabilidad...*, p. 369.

<sup>16</sup> Faz-se esta referência à “*actuação que lhe está na base*” pois existem outros critérios para determinar o dano indemnizável que, por não revelarem determinantes para o tema do presente trabalho, não serão abordados: falamos do dano efectivo, individualizável e avaliável economicamente.

<sup>17</sup> Cf., entre outros, GONZALEZ PEREZ, *Responsabilidad...*, p. 331 e seguintes.

“*funcionamiento anormal do serviço público*”, o lesado não terá de alegar ou demonstrar para que lhe seja reconhecido o direito à indemnização, bastando para o efeito provar que ocorreu uma situação qualificável como “*funcionamiento anormal do serviço*”, geradora de um dano na sua esfera jurídica. Como traduz LEGUINA VILLA<sup>18</sup>, o que é necessário é que a culpa do funcionário se manifeste exteriormente como um funcionamento ilegítimo e anormal do serviço público, tendo em consideração o *standard* médio de perfeição exigido no exercício daquela actividade.

Naturalmente que a anormalidade da actividade será comprovada mais facilmente se se identificar o comportamento culposo do funcionário<sup>19</sup> mas esse comportamento não é necessário para determinar a ilegitimidade da actuação administrativa, cuja existência e valoração se realizam no facto lesivo com independência face ao comportamento pessoal do funcionário.

IV. Partindo agora para a característica da responsabilidade directa, é de MIR PUIGPELAT a constatação de que actualmente “*nadie duda ya que las victimas de daños causados por los funcionarios y demás agentes públicos en el ejercicio de sus funciones están obligadas a dirigir su reclamación indemnizatoria a la Administración a la que aquellos pertenezcan, sin poder demandarles ante los órganos de la jurisdicción civil en exigencia de su responsabilidad extracontractual*”<sup>20</sup>.

Efectivamente, é este o regime que vigora em Espanha desde 1999, ano em que foi introduzida uma alteração à RJAPPAC, que passou a consagrar, no n.º 1 do artigo 145.º, a regra segundo a qual a indemnização resultante de situações geradoras de responsabilidade deve ser pedida directamente à Administração<sup>21</sup>, apenas podendo ser

---

<sup>18</sup> LEGUINA VILLA, *Sobre el...*, p. 678.

<sup>19</sup> É por isto que, como escreve LEGUINA VILLA, “*(...) responsabilidad objetiva no es ni ha sido nunca responsabilidad sin necesidad de culpa o ilicitude en todos los casos. Si lo fuera, el sistema de reparación de daños administrativos se habría convertido en una gigantesca maquinaria de aseguramiento social frente a todo tipo de daños conectados a una actuación administrativa, en lugar de ser solo un mecanismo de imputación de los efectos de daños injustos desde la víctima que los ha sufrido hacia la Administración que los ha causado (...)*” (*Sobre el...*, p. 678).

<sup>20</sup> *Sin opción – Comentario a la STS, 1.ª, 17.2.2006, por la que se niega el derecho de opción de las víctimas de exigir responsabilidad civil a los funcionarios públicos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria*, in InDret, Revista para el Análisis del Derecho ([www.indret.com](http://www.indret.com)), n.º 352, Barcelona, Julho de 2006.

<sup>21</sup> Estabelece o seguinte o referido preceito do RJAPPAC: “*Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.*”

demandado directamente o agente responsável nos casos em que a sua actuação seja objecto de responsabilidade criminal e nos termos da legislação correspondente (n.º 1 do artigo 146.º do RJAPPAC)<sup>22</sup>.

Com esta alteração, veio pôr-se termo a um intenso debate travado na doutrina desde 1992, ano da aprovação do RJAPPAC, respeitante à questão de saber se o novo regime revogara ou não a regra anteriormente vigente, consagrada no artigo 43.º da *Ley del Regimen Jurídico de la Administración del Estado* de 1957, segundo a qual aos lesados assistia um direito genérico de opção quanto a dirigirem-se unicamente contra a entidade pública, contra o agente causador do dano ou contra ambos. Tratava-se de uma querela que relevava no foro processual, uma vez que nos casos em que o pedido fosse dirigido ao agente causador do dano seria competente a jurisdição comum<sup>23</sup>, mas também, como sublinha MIR PUIGPELAT, no regime substantivo. Com efeito, a opção pela tese da responsabilidade exclusiva da Administração perante o lesado<sup>24</sup> ditava que apenas em casos de dolo ou culpa grave o funcionário pudesse ser demandado pela Administração, enquanto de acordo com o segundo entendimento os funcionários e agentes administrativos poderiam ser demandados, pelo lesado e junto dos tribunais civis, inclusivamente quando tivessem provocado o dano com culpa leve, já que o artigo 1092.º do CC, aplicável por remissão do 146.º do RJAPPAC, não subordinava a constituição de uma situação geradora de responsabilidade civil à existência de dolo ou culpa grave<sup>25</sup>.

V. Tudo visto, é com base no regime de responsabilidade directa e objectiva da Administração que dizemos que, em Espanha, para efeitos de exercício do direito à indemnização pelos particulares lesados, a responsabilidade dos agentes públicos irreleva em dois planos distintos: no que respeita à determinação da existência de uma situação geradora da obrigação de indemnizar, uma vez que o regime de

---

<sup>22</sup> Como salienta GONZALEZ PEREZ, esta solução da lei espanhola levou a não terem sido poucas as situações em que os particulares recorreram ao processo penal para obter o seu ressarcimento económico, invocando a existência de um dano (*Responsabilidad...*, p. 573 e 574).

<sup>23</sup> Esta situação permitiu, nas palavras de MIR PUIGPELAT, que durante muitos anos os tribunais civis tenham conhecido diversos casos de responsabilidade patrimonial da Administração (*Sin opción...*).

<sup>24</sup> Como dá conta MIR PUIGPELAT (*Sin opción...*), esta era a tese defendida por GARCIA DE ENTERRÍA e T.-R FERNÁNDEZ fundada essencialmente no elemento literal retirado do n.º 1 do artigo 145.º da versão original do RJAPPAC, que prescrevia a exigência directa da indemnização à Administração.

<sup>25</sup> Entendimento sufragado por LEGUINA VILLA baseado não já no artigo 145.º, mas sim no artigo 146.º da citada legislação, que remetia para a legislação correspondente a exigência da responsabilidade civil dos funcionários e agentes públicos (Cf. MIR PUIGPELAT, *Sin opción...*).

responsabilidade objectiva torna desnecessário ao lesado autonomizar a actuação ilícita e culposa da pessoa física ao serviço do Estado, bastando demonstrar que houve um “*funcionamento anormal*” do serviço público; no que concerne à formulação do pedido de indemnização, porque decorre da responsabilidade directa da Administração um regime de responsabilidade exclusiva da entidade pública perante o lesado, nos termos do qual apenas esta pode ser demandada.

Mas se assim é no que respeita às relações externas com os particulares lesados, a responsabilidade dos agentes públicos em Espanha já releva na relação entre estes e a pessoa colectiva pública ao serviço da qual actuam.

Com efeito, após estabelecer a regra da responsabilidade directa da Administração, o artigo 142.º do RJAPPAC prevê, no seu n.º 2, que “*La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.*”

Daqui decorre, pois, que quanto à determinação da existência de uma situação geradora da obrigação de indemnizar do funcionário público, é no quadro da relação entre este e o Estado que importa analisar se actuou de forma ilícita e culposa (*por dolo, o culpa o negligencia graves*). De igual modo, no que respeita à efectivação dessa obrigação de indemnizar, é no quadro da relação entre o Estado e o agente que a mesma tem lugar, ao abrigo do direito de regresso legalmente consagrado e nos termos das normas procedimentais e processuais especificamente previstas para o efeito, que veremos em ponto próprio mais adiante.

**VI.** Partindo agora para a matéria relativa ao direito de regresso da entidade pública contra o seu agente, encontra-se a mesma actualmente regulada pelo RJAPPAC<sup>26</sup>, embora na sua redacção originária de forma relevantemente diferente daquela que resulta da versão actual, introduzida em 1999.

Com efeito, na sua redacção inicial, o n.º 1 do artigo 145.º do RJAPPAC configurava o direito de regresso como uma faculdade, um direito de exercício discricionário por

---

<sup>26</sup> Até aí, o direito de regresso foi objecto de regulamentação em sucessivos textos legislativos espanhóis, sempre como uma faculdade da entidade pública, restrita às situações em que o agente tivesse actuado com dolo ou culpa grave (*Ley del Regimen Local* de 1950, *Ley de Expropiación Forzoza* de 1954, *Ley de 1957* e *Ley 7/1985*, de 2 de Abril quanto ao regime local).

parte da entidade pública. Hoje, em resultado da alteração introduzida neste diploma em 1999, o n.º 2 do artigo 145.º passou a deixar claro que o exercício do direito de regresso é uma obrigação da Administração: “*La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca*”.

Quanto ao fundamento do direito de regresso, os Autores espanhóis são relativamente unânimes na sua identificação, no que se toma por referência a posição de GONZALEZ PEREZ, que o reconduz às ideias de igualdade dos funcionários públicos face aos demais cidadãos e de justa repartição dos encargos públicos<sup>27</sup>.

Já quanto à utilização deste mecanismo no Direito Espanhol, GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL<sup>28</sup> dá conta de, nos mais de cinquenta anos de vigência da possibilidade da sua utilização (os últimos dez no quadro de uma verdadeira obrigação), apenas uma vez ter havido lugar ao seu exercício efectivo.

## **2. A efectivação da responsabilidade dos agentes públicos em Espanha**

**I.** Considerando o exposto até agora quanto ao direito espanhol, analisar a questão de saber de que modo é efectivada a responsabilidade dos agentes públicos significa analisar o processo a seguir pela entidade pública para exercer o direito de regresso contra o agente individual causador do dano.

Para tanto, e tendo em conta que o exercício do direito de regresso depende de a entidade pública ter sido condenada no pagamento de uma indemnização, não podemos deixar de nos referir previamente à efectivação da responsabilidade desta última por parte do particular lesado, não só atenta a referida relação de decorrência de um processo face ao outro, como para bem compreender a especificidade do regime espanhol nesta matéria.

---

<sup>27</sup> Quanto ao primeiro dos fundamentos, escreve o referido Autor que “*Cuando la mala gestión dé lugar a daños efectivos (...) los administradores deben responder patrimonialmente como cualquier otro ciudadano*”. Já quanto ao segundo, encontra-o no “*derecho de todos a no soportar los gastos ocasionados por la soberbia, obcecación, cuando no negligencia y falta de preparación de los rectores de las Administraciones públicas*” (*Responsabilidad...*, p. 576).

<sup>28</sup> “*Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio*” in InDret – Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, Abril de 2008.

É que nas regras vigentes quanto à efectivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração, faz-se notar a tendência assinalada por GONZÁLEZ PÉREZ de “(...) atribuir a la Administración la decisión sobre la responsabilidad patrimonial en que hubiere podido incurrir el administrado como consecuencia de una transgresión jurídico-administrativa”<sup>29</sup>, uma tendência que se revela na consagração de um procedimento administrativo obrigatório tendo em vista a decisão da Administração sobre o pedido de indemnização e que se estende também à decisão sobre a responsabilidade do agente público perante a Administração.

Vejamos.

**II.** Começando, pelas razões acima adiantadas, pelas regras que regem a efectivação da responsabilidade da Administração pelo particular lesado, decorre da lei quanto a esta matéria que, perante uma situação em que a responsabilidade civil do Estado resulte da prática de um acto administrativo ilícito, o lesado pode tomar uma de duas opções: ou cumular numa mesma acção o pedido de indemnização e o pedido de impugnação do acto ou formular autonomamente o pedido de indemnização, após ter obtido a declaração de ilegalidade do acto. Caso opte pela segunda via descrita, ou seja, por formular o pedido de indemnização autonomamente, o lesado deve previamente deduzir esse pedido junto da entidade administrativa competente, no âmbito de um procedimento administrativo especificamente consagrado para esse fim.

Ou seja, no ordenamento jurídico espanhol, para instaurar perante os tribunais administrativos um processo que tenha por objecto, unicamente, um pedido de indemnização, o lesado deve previamente deduzir essa pretensão perante a entidade pública, mediante um procedimento administrativo expressamente regulado para o efeito, tendo em vista a obtenção de uma decisão da parte dessa entidade pública que possa ser impugnada judicialmente. Procurando concretizar as situações em que há lugar a este regime, JESUS GONZÁLEZ PÉREZ autonomiza três: (i) as situações em que o dano tenha resultado da ilicitude de um acto ou regulamento administrativo e em que, por simples opção, o lesado não tenha pedido a indemnização no mesmo processo em que procurou obter a anulação do acto; (ii) as situações em que o dano tenha resultado

---

<sup>29</sup> *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de Julio)*, I, Cuarta Edición, Civitas, Madrid, 2003, p. 215.

da ilicitude de um acto ou regulamento administrativo, o lesado tenha cumulado no mesmo processo os pedidos de anulação e de indemnização mas a sentença se tenha limitado a reconhecer a existência dos danos sem os quantificar ou sem concretizar critérios que permitissem a sua quantificação em sede de execução de sentença; e (iii) as situações em que o dano não tenha resultado de uma actuação ou omissão contrárias ao ordenamento jurídico<sup>30</sup>.

Quanto ao procedimento em causa, designado “*Procedimiento de responsabilidad patrimonial*”, encontra-se regulado nos artigos 142.º e 143.º do RJAPPAC e desenvolvido pelo Real Decreto n.º 429/1993, de 26 de Março (RRP). É configurado como um procedimento administrativo prévio e obrigatório à reclamação judicial da indemnização devida, medida em que assume a natureza de “pressuposto processual” e consubstancia uma inovação do RJAPPAC face ao regime anterior de 1957, que permitia, em qualquer caso, a acção judicial autónoma<sup>31</sup>. Refira-se ainda que este procedimento é aplicável em todas as situações de danos causados nos bens ou direitos dos particulares, sem distinguir se se trata de um dano causado no exercício de uma competência legal, em resultado de uma actividade material ou na sequência de uma omissão.

No que concerne à tramitação do procedimento, é estabelecida pelo RPP, que fixa um prazo de seis meses para obtenção de uma decisão expressa da entidade requerida, pela qual esta se pronuncie sobre a existência ou não de causalidade entre o dano e o funcionamento do serviço público, sobre a valoração desse dano e sobre o montante da indemnização. É esta decisão que põe fim à via administrativa, podendo ser impugnada judicialmente. Em caso de falta de decisão expressa no prazo de seis meses após o início do procedimento, o n.º 3 do artigo 13.º do RRP estabelece que se deve entender que a decisão é contrária à pretensão do particular, abrindo-se igualmente por esta via a possibilidade de impugnação judicial. O artigo 8.º do RRP prevê ainda a possibilidade de o procedimento terminar através de um acordo entre o particular e a Administração, que porá igualmente fim à via administrativa.

Quanto ao prazo para dar início ao procedimento, o lesado dispõe do prazo de

---

<sup>30</sup> *Responsabilidad...*, p. 488. Acrescentaríamos ainda uma quarta situação, relativa às situações em que a responsabilidade derive de actuações ou omissões contrárias ao ordenamento jurídico que não se fundem na prática de actos ou na emissão de regulamentos administrativos (falamos em operações materiais ou omissões do dever de agir).

<sup>31</sup> N.ºs 2 e 3 do artigo 40.º da *Ley del Regimen Jurídico de la Administración del Estado*.

prescrição de um ano, consagrado no n.º 2 do artigo 145.º do RJAPPAC.

Adicionalmente, o artigo 143.º do RJAPPAC prevê a existência de um procedimento abreviado, destinado a intervir quando sejam inequívocos os elementos referentes à existência do dano, à relação de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o dano e ao montante da indemnização. Este procedimento vem regulado nos artigos 14.º a 17.º do RRP, sendo realçada pela doutrina a sua escassa utilização em Espanha.

Relativamente à via judicial – que se abre perante o lesado uma vez terminado o procedimento administrativo, mediante uma decisão expressa da administração ou pelo decurso do prazo para essa decisão –, avançamos duas notas.

A primeira quanto à jurisdição competente, para dizer que, como é notado por muitos Autores, está hoje consagrado em Espanha um regime de unidade da jurisdição para tratar todas as questões de que possa derivar a responsabilidade da Administração, seja em resultado da sua actuação pública ou privada<sup>32</sup>.

A segunda, quanto ao objecto do processo, para referir que pese embora o mesmo pressuponha um procedimento administrativo prévio e uma decisão, expressa ou não, por parte da entidade requerida, o objecto do processo é a pretensão de indemnização, de tal modo que a referida circunstância não obsta a que a questão seja exposta e conhecida com a máxima amplitude, sem limitação aos fundamentos invocados pelo requerente perante a Administração (n.º 1 do artigo 56.º da *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, de Julho de 2008).

**III.** Quanto às normas destinadas a efectivar a responsabilidade civil dos funcionários do Estado, o esquema traçado acima tem aí um lugar paralelo, já que o RJAPPAC distingue, ao lado do procedimento destinado a efectivar a responsabilidade da Administração pelos particulares lesados, um procedimento destinado a efectivar a responsabilidade dos funcionários públicos perante a Administração, seja em resultado de danos causados a terceiros cujo montante indemnizatório a Administração pagou (direito de regresso), seja em virtude de danos causados directamente à Administração Pública. Isto mesmo estabelece o artigo 145.º do RJAPPAC, sendo depois o

---

<sup>32</sup> Isto deriva, para GONZALEZ PEREZ, da circunstância de o n.º 6 do artigo 142.º do RJAPPAC estabelecer que a decisão do procedimento põe fim à via administrativa “*cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada*” (*Responsabilidad...*, p. 560).

procedimento especificamente regulado nos artigos 19.º a 21.º do RRP<sup>33</sup>.

Relativamente a este procedimento, justifica-se que salientemos três aspectos com relevância para o estudo que se seguirá.

O primeiro decorre da primeira parte do n.º 1 do artigo 145.º do RJAPPAC e refere-se ao facto de se tratar de um procedimento a despoletar apenas quando os danos causados ao particular foram o resultado de uma acção ou omissão das autoridades e funcionários, praticada com dolo ou culpa grave.

O segundo resulta da segunda parte do n.º 2 do artigo 145.º do RJAPPAC e constitui um aspecto a que daremos particular importância na análise do direito nacional. Com efeito, decorre desse preceito que na determinação da existência do direito de regresso devem ser ponderados diversos critérios, designadamente o resultado danoso produzido, a proporção entre o dano e o tipo de actividade desenvolvida, a existência ou não de intencionalidade ou, pelo menos, de “negligência grave”, a responsabilidade profissional do funcionário, a contribuição de outras pessoas para a produção do dano e as condições materiais em que o mesmo se realizou<sup>34</sup>.

Ora, se assim é, então deve retirar-se deste preceito que no direito espanhol o objectivo da efectivação do direito de regresso não é apenas conseguir o reembolso da indemnização paga pela entidade pública, independentemente das circunstâncias específicas em que se produziu o dano, antes o de determinar em que medida o agente deve contribuir para essa indemnização e exigir-lhe apenas o reembolso desse montante. Como refere a doutrina espanhola, “*hay circunstancias que la propia Ley destaca – intencionalidad, relación de causalidad – que pueden no ser suficientes para actuar como excluyentes de la responsabilidad pero que pueden y deben ser tenidas en cuenta, en su caso, para la moderación de la indemnización*”<sup>35</sup>.

O último concerne aos efeitos jurídico-processuais da decisão sobre o direito de regresso, já que, como decorre do n.º 4 do artigo 145.º do RJAPPAC, é essa decisão a pôr fim à via administrativa e a abrir a via do recurso contencioso perante os tribunais

---

<sup>33</sup> Apesar de o regime procedimental a seguir em ambas as situações ser o mesmo, existe uma diferença importante: quando se destine a efectivar o direito de regresso, pressupõe-se a existência de um prévio procedimento em que foi quantificado o montante indemnizatório pago pela Administração ao lesado directamente, cabendo agora verificar em que medida é responsável o titular do órgão; no segundo caso, deve definir-se, antes de mais, se o dano causado à Administração reúne os requisitos para ser considerado dano indemnizável e quantificar-se a própria indemnização.

<sup>34</sup> Trata-se de critérios referentes *i*) à pessoa do funcionário, *ii*) ao resultado danoso causado e *iii*) à relação de causalidade entre a actuação ou omissão e o dano produzido (neste sentido, *Manual...*, p. 294).

<sup>35</sup> *Manual...*, p. 294.

da jurisdição administrativa.

## II) DIREITO FRANCÊS

### 1. A função dos conceitos de *faute de service* e *faute personnelle*<sup>36</sup>

I. A abrir a análise de direito comparado sobre o regime francês, destaca-se um traço essencial do respectivo sistema nesta matéria, que se mantém válido ainda hoje. Trata-se da submissão a diferentes ordens jurisdicionais e a distintas regras substantivas da responsabilidade do Estado, por um lado, e dos seus agentes, por outro, na medida em que a responsabilidade do primeiro deve ser efectivada junto dos tribunais administrativos e de acordo com os princípios desenvolvidos durante mais de um século pela jurisprudência do Conselho de Estado francês, enquanto a responsabilidade dos segundos cabe ser conhecida pelos tribunais judiciais com fundamento no artigo 1382.º do Código Civil<sup>37</sup>.

Iniciamos desta forma o ponto dedicado ao direito francês, uma vez que este é um dos traços do regime que mais fortemente marca a evolução do seu sistema de responsabilidade administrativa no sentido do crescente alargamento da responsabilidade da pessoa colectiva pública em detrimento da responsabilidade do agente causador do dano, tendo em vista, entre outros objectivos, evitar a submissão de litígios relacionados com actuações administrativas aos tribunais judiciais e assim proteger os funcionários do Estado.

Feito este ponto de ordem, o que dizemos quanto ao regime francês nesta matéria é que do sistema instituído resulta a prossecução de uma finalidade própria de responsabilização dos funcionários públicos, com um intuito claramente preventivo e sancionador da sua actuação ilegal, no quadro do qual é admitida a possibilidade de os agentes públicos serem demandados directamente pelos particulares pelos actos ilícitos

---

<sup>36</sup> É importante alertar para uma questão terminológica quanto ao conceito de *faute*, que tem um significado muito mais amplo do que os termos *falta* ou *culpa*, referindo-se, mais do que ao fundamento ou à natureza da responsabilidade, ao critério delimitativo dos danos imputáveis, seja à Administração (*faute de service*) seja ao funcionário (*faute personnelle*). Optou-se, por isso, por utilizar ao longo deste trabalho o vocábulo francês, com todo o significado que assume no quadro do respectivo regime.

<sup>37</sup> Neste sentido, CLOTILDE DEFFIGIER: “A cette distinction des fautes, répond, au nom de la liaison de la compétence et du fond, le dualisme des compétences juridictionnelles” (*La faute personnelle d’une particulière gravité, commise dans l’exercice des fonctions, engage la responsabilité de son auteur devant le juge judiciaire*, AJDA - CD-ROM, Dalloz, 2006, p. 1059).

e culposos praticados no exercício das suas funções administrativas, ao contrário do que vimos suceder em Espanha.

II. Passando já ao desenvolvimento desta conclusão, assenta a mesma, inevitavelmente, nos clássicos conceitos jurisprudenciais franceses da *faute de service* e *faute personnelle*, cujas origens, modalidades<sup>38</sup> e linhas de fronteira constituem a base do respectivo regime. Como escreve BENOÎT DELAUNAY quanto a esta matéria, “*La reconnaissance d’une faute n’a pas pour seul objet de trouver une personne responsable mais aussi de tracer les bornes de l’action administrative et de définir une ligne de conduite dans la gestion interne des services*”<sup>39</sup>.

Com efeito, o trabalho da jurisprudência do Conselho de Estado iniciado em 1873, com o *Arrêt Blanco*, conduziu à coexistência, hoje, de dois regimes de responsabilidade dos poderes públicos em França: um regime assente no conceito de *faute* e outro no do risco, o primeiro justificado pela ideia de que o serviço público deve funcionar normalmente e que, havendo um defeito nesse funcionamento, o Estado deve indemnizar e o segundo sustentado na premissa de que certas actividades fazem os particulares incorrer em riscos graves que os poderes públicos devem compensar mesmo que não seja cometida qualquer actuação reconduzível à ideia de *faute*.

É dentro da responsabilidade assente no conceito de *faute* – ou, dito de outro modo, dentro da responsabilidade fundada em actuação dos serviços públicos e, portanto, fora da responsabilidade pelo risco<sup>40</sup> – que a discussão em torno do sentido da responsabilidade dos funcionários ganha significado e que a delimitação daqueles dois conceitos nucleares de *faute de service* e de *faute personnelle* ganha importância, revelado o primeiro, nas sobejamente conhecidas fórmulas de LAFERRIÈRE, “*si l’acte dommageable est impersonnel, s’il révèle un administrateur plus ou moins sujet à l’erreur*” e o segundo “*s’il révèle l’homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences*”.

Dito isto, o que verdadeiramente interessa, a partir deste ponto, para verificar a forma

---

<sup>38</sup> Referimo-nos sobretudo às modalidades da *faute personnelle* (*faute personnelle détachable de tout lien avec le service* e *faute personnelle non détachable de tout lien avec le service*), cuja importância para o nosso estudo será evidenciada adiante.

<sup>39</sup> *La Faute...*, p. 47.

<sup>40</sup> Como refere BENOÎT DELAUNAY, citando J.-C. Maestre, “*c’est la faute de l’agent qui entraîne un mauvais fonctionnement du service*” (*La Faute...*, p. 29).

como a *faute de service* e a *faute personnelle* operacionalizam, hoje, a responsabilidade dos agentes públicos, é salientar a função de delimitação do âmbito da responsabilidade do Estado, por um lado, e dos seus funcionários, por outro, que estes conceitos desempenham, a qual se repercute na identificação da ordem jurisdicional competente e do regime substantivo aplicável<sup>41</sup>.

**III.** A delimitação da responsabilidade do Estado e dos agentes públicos é concretizada em França através da identificação das situações que, cabendo dentro do conceito de *faute de service*, não devem ser consideradas *faute personnelle*<sup>42</sup>.

Com efeito, se nenhuma outra regra existisse no regime francês da responsabilidade dos poderes públicos, as situações decorrentes de actos ou omissões ilícitas e culposas de pessoas físicas individuais que agem ao serviço de uma pessoa colectiva pública seriam configuradas como *faute personnelle*, reguladas pela lei civil francesa e submetidas à jurisdição dos tribunais comuns.

Ora, é justamente atento este traço do regime francês que surge o conceito de *faute de service*, destinado a demarcar, dentro daquele universo de actuações de agentes públicos ao serviço do Estado, as situações que, mais do que atribuíveis a um funcionário em concreto, devem ser imputadas ao funcionamento do serviço público como um todo, de tal modo que não devem ser conhecidas pela jurisdição comum mas sim dirimidas pelos tribunais administrativos<sup>43</sup>. Nestas situações, a personalidade do funcionário público como que desaparece<sup>44</sup> por detrás da pessoa colectiva pública, que surge perante o particular lesado como a única entidade responsável pelo dano causado.

Esclareça-se que apesar de para esta análise relevar apenas a *faute de service*

---

<sup>41</sup> A concretização deste ponto, a que nos dedicaremos de seguida, remete-nos para a seguinte passagem de CLOTILDE DEFFIGIER: “*La limpidité de la célèbre formule de Laferrrière (...) contraste avec la réelle complexité jurisprudentielle de la distinction entre faute personnelle et faute de service*” (*La faute personnelle...*, p. 1058).

<sup>42</sup> De tal modo que quanto maior for o âmbito do conceito de “*faute de service*” em detrimento do conceito de “*faute personnelle*”, mais extensa será a responsabilidade assumida pelo Estado.

<sup>43</sup> É neste sentido que MARCEL SOUSSE caracteriza a *faute de service* como um “*procédé de pure fiction qui a pour seul but d’attribuer une compétence administrative*” (*La notion de réparation de dommages en Droit Administratif français*, L.G.D.J., Paris, 1934, p. 34). É também por isto que, referindo-se ao sistema de garantia administrativa consagrado no artigo 75.º da Constituição francesa de 1779, nos termos do qual o exercício da acção de responsabilidade contra o funcionário ou dependente do Estado estava sujeito a prévia decisão do Conselho de Estado, BENOÎT DELAUNAY conclui que, com a distinção operada pelo caso *Pelletier* 1873 entre a *faute de service* e a *faute personnelle*, “*La garantie a priori des fonctionnaires publics est remplacée par une garantie a posteriori (...)*” (*La Faute...*, p. 23).

<sup>44</sup> Ou apaga-se, utilizando expressões de MARCEL SOUSSE.

propriamente dita<sup>45</sup>, que tem na base a actuação de um agente individualizado, este conceito abrange também as situações em que está em causa uma falta anónima, impossível de imputar a um agente concreto, que se reconduz ao conceito de “*faute du service*”.

IV. Passando agora para a concretização da distinção entre *faute de service* e *faute personnelle*, a mesma assumiu inicialmente uma importância crucial no regime da responsabilidade dos poderes públicos em França, uma vez que a jurisprudência do Conselho de Estado começou por assentar num entendimento segundo o qual onde não fosse possível encontrar a *faute de service* existiria *faute personnelle*, pela qual responderia o agente sozinho, perante os tribunais judiciais<sup>46</sup>. Os dois conceitos surgiam, deste modo, como alternativos um face ao outro, assumindo os critérios operativos de distinção uma questão central na jurisprudência e doutrina<sup>47</sup>.

Hoje, contudo, a concretização da distinção entre estes dois conceitos perdeu alguma da sua essencialidade, na medida em que aquele regime da exclusão mútua de um conceito face ao outro (onde há *faute de service* não há *faute personnelle* e vice-versa) sofreu uma evolução marcada por duas etapas essenciais.

A primeira resultou da admissibilidade de cumulação destes dois tipos de responsabilidade numa mesma situação da vida<sup>48</sup>.

A segunda, decorrente da anterior, derivou do reconhecimento de um regime de

---

<sup>45</sup> As situações de “*fait de service imputable à la mauvaise organisation du service plutôt qu’à l’agent*”, que BENOÎT DELAUNAY distingue das situações de “*fait personnel imputable à l’agent plutôt qu’à la mauvaise organisation du service*” (*La Faute...*, p. 23).

<sup>46</sup> Como descreve BENOÎT DELAUNAY: “*La responsabilité du puissance publique cessait là où commençait la responsabilité de l’agent*” (*La Faute...*, pág...23).

<sup>47</sup> São sobejamente conhecidos os critérios introduzidos na doutrina e jurisprudência francesas de então, desde a célebre distinção de LAFERRIÈRE acima transcrita, até ao critério de gravidade adiantado por HAURIUO, segundo o qual a distinção teria de ser feita “*entre la légère dite administrative, qui ne dénature pas l’acte et la faute lourde qui la dénature*”.

<sup>48</sup> A admissibilidade de cumulação em causa foi admitida de forma gradual na jurisprudência francesa. Com efeito, num primeiro momento foi admitido a possibilidade de cumulação numa mesma situação de responsabilidade de “*faute personnelle*” do funcionário e de “*faute de service*” da Administração, pelas quais responderia esta última (trata-se do “*cumul de fautes*” admitido pelo acórdão do Conselho de Estado proferido no caso Anguet em 1911). É só num segundo momento que se vem admitir a cumulação de responsabilidades e a possibilidade de demandar a Administração e o funcionário por uma mesma situação, configurável como *faute de service* e *faute personnelle* (é isto que resulta do *arrêt* Lemonnier, proferido pelo Conselho de Estado em 26 de Julho de 1918, que decidiu que “*la notion de faute personnelle n’exclut pas la faute de service parce que, dans des cas très nombreux, une faute de l’agent ayant authentiquement le caractère d’une faute personnelle n’est rendue possible ou n’engendre des conséquences dommageables à un tiers qu’en raison des conditions défectueuses de l’exécution du service*”).

solidariedade entre o Estado e o funcionário nas relações externas com o terceiro lesado<sup>49</sup>, reflectido na possibilidade que o lesado passou a ter de actuar contra a pessoa colectiva pública ou o agente, consoante a opção de fundar a sua pretensão na *faute de service* imputada à Administração ou na *faute personnelle* imputável ao funcionário individualmente considerado. Evidencie-se, por significativa, a especificidade deste regime de solidariedade: é que não só a responsabilidade de cada um dos obrigados solidários assenta em diferentes títulos de responsabilidade (por um lado, a *faute de service*, por outro a *faute personnelle*) como determina a actuação perante duas ordens jurisdicionais diferentes.

Destacando agora o significado deste avanço da jurisprudência, foi o mesmo encarado como uma garantia adicional conferida pela Administração aos funcionários do Estado, na medida em que as entidades públicas passaram igualmente a responder por situações configuráveis como *faute personnelle* sempre que, em virtude da possibilidade de cumulação de responsabilidades, o lesado optasse por accionar a Administração tendo por base a *faute de service* também existente<sup>50</sup>.

A relevância da distinção entre *faute de service* e *faute personnelle* e o regime de solidariedade associado fica ainda patente numa outra regra autonomizada pelo direito francês, destinada a aplicar-se nas situações em que um particular lesado intenta uma acção de indemnização contra o funcionário público por entender que se configura numa dada actuação uma *faute personnelle* deste, vindo-se a verificar, contudo, que a mesma não lhe é imputável. Neste caso, em lugar de se suscitar um conflito de jurisdições para levar a matéria para o tribunal administrativo, a solução do regime francês passa por a entidade pública cobrir a integralidade da indemnização paga pelo funcionário (Section 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, pág. 243) e consta hoje do artigo 11.º da Lei n.º 83-634, de 13 de Julho de 1983, relativa aos direitos e obrigações dos funcionários<sup>51</sup>.

V. Aqui chegados, cabe concluir este ponto avançando um pouco mais no regime da

---

<sup>49</sup> Quanto às relações internas, remetem-nos para a problemática do direito de regresso, que analisaremos mais adiante.

<sup>50</sup> Neste sentido, BENOÎT DELAUNAY destaca a função de protecção do agente público que passou a ser assumida pela *faute de service* (*La Faute...*, p. 366).

<sup>51</sup> Esta norma prevê que “*lorsqu'un agent public a été poursuivi par un tiers pour une faute de service, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à cet agent, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui*”.

responsabilidade dos funcionários, ou seja, das situações configuráveis como *faute personnelle*, dando conta do estado actual de reflexão da doutrina em torno da distinção que é feita entre “*faute personnelle non détachable de tout lien avec le service*” e “*faute personnelle détachable de tout lien avec le service*”, cuja necessidade e consequências são cada vez mais postas em causa.

Com efeito, distinguindo-se aqueles dois conceitos de acordo com o critério da intencionalidade e da gravidade da actuação do funcionário<sup>52</sup>, a verdade é que não resultam claras, hoje, as diferenças de regime entre a *faute personnelle* destacável e não destacável do serviço. Por exemplo, CLOTILDE DEFFIGIER refere que quer num caso quer noutra se aplica a teoria do cúmulo de responsabilidades e, com ela, a possibilidade de o lesado optar por demandar o Estado ou o funcionário, residindo porventura a diferença entre um caso e outro no montante do reembolso que poderá ser peticionado pelo Estado em sede de acção de regresso<sup>53</sup>. Outros Autores, diferentemente, parecem reconduzir a aplicação da teoria do cúmulo aos casos de *faute personnelle* “*non détachable*”, os quais seriam interpretados de forma cada vez mais extensiva<sup>54</sup>.

Seja como for, esta decorrência do regime, aliada à escassa utilização do direito de regresso pelas entidades públicas francesas, tem levado a que alguns Autores questionem a bondade de um sistema no âmbito do qual “*l’incertude des notions et la complexité des hypothèses sont patentes*”<sup>55</sup> e em que o Estado acaba por não fazer repercutir sobre o funcionário os montantes pagos, a título de indemnização, por danos causados em resultado de actuações especialmente graves e indesculpáveis dos seus agentes. Neste sentido, pergunta DOMINIQUE BORDIER “*(...) ne conviendrait-il pas, pour l’allègement des finances publiques, de responsabiliser personnellement et pécuniairement de façon directe les agents publics indéclicats ou négligents (...)?*”<sup>56</sup>. Com preocupações semelhantes, questiona CLOTILDE DEFFIGIER “*Ne faudrait-il pas en revenir à une distinction plus simple entre la faute de l’agent indissociable du service, largement entendue, et la faute purement personnelle, totalement détachable du service, en revalorisant les mécanismes internes de responsabilité des agents publics*

---

<sup>52</sup> De tal modo que será a natureza de indesculpabilidade da actuação a conferir-lhe o carácter de “*détachable de tout lien avec le service*” (cf. DOMINIQUE BORDIER, *La faute personnelle, l’agent public et les finances publiques*, AJDA – CD-ROM, Dalloz, 2008, p. 2319).

<sup>53</sup> Neste sentido, CLOTILDE DEFFIGIER, (*La faute personnelle...*, p. 1058).

<sup>54</sup> Cf. entre outros, DOMINIQUE BORDIER, *La faute personnelle...*, p. 2328.

<sup>55</sup> CLOTILDE DEFFIGIER, (*La faute personnelle...*, pág 1058).

<sup>56</sup> *La faute personnelle...*, p. 2332.

*au sein du service?*<sup>57</sup>.

Sem pretendemos dar respostas que só a evolução do sistema francês pode vir a fornecer, o que podemos pôr em evidência é que, quanto a nós, estas mesmas questões estiveram na base do novo regime português nesta matéria, que as procurou solucionar através da consagração das duas inovações maiores de que acima demos conta: a extensão da regra da solidariedade aos casos de culpa grave e a previsão da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso. Da análise feita mais adiante sairá comprovado este entendimento.

## **2. A efectivação da responsabilidade dos agentes públicos: o exercício do direito de regresso (*action recourse*)**

**I.** Tendo por base a caracterização do regime francês feita no ponto antecedente, cumpre retomar agora a questão central da submissão a diferentes ordens jurisdicionais da responsabilidade do Estado e dos seus agentes. É que se esta questão foi importante para explicar o sentido da evolução do regime francês quanto aos conceitos de *faute de service* e *faute personnelle*, torna-se agora especialmente importante para enquadrar a forma de efectivar a responsabilidade dos agentes públicos.

Com efeito, como verificámos, a responsabilidade dos agentes públicos fundada na existência de uma *faute personnelle*, releva, em decorrência da teoria da cumulação de responsabilidades, seja no âmbito da relação destes com o particular lesado, seja no quadro da sua relação com a pessoa colectiva pública ao serviço da qual actua. Relevando em ambos os planos, a forma de efectivar a responsabilidade dos agentes é, contudo, diferente consoante o caso, já que se for efectivada pelo particular lesado deve ter lugar perante os tribunais judiciais e ao abrigo do artigo 1382.º do Código Civil francês, enquanto se for efectivada pela pessoa colectiva pública é-o no âmbito de uma acção de regresso, que deve ser intentada junto da jurisdição administrativa. O critério relevante para este efeito é, pois, o do demandado e não o do objecto do processo.

**II.** Assim, quanto à efectivação da responsabilidade directamente pelo particular lesado, que pode acontecer em todos os casos de *faute personnelle*, destacável ou não

---

<sup>57</sup> *La faute personnelle...*, p. 1064.

do serviço público, a mesma pode ter lugar directamente através da propositura de uma acção de indemnização no tribunal competente da jurisdição comum, sem que previamente tenha de ser dirigido qualquer pedido à Administração ou ao agente público.

Já se a opção for por accionar a entidade pública, torna-se necessário, antes do recurso aos tribunais administrativos, dar início a um procedimento administrativo prévio nos termos do qual seja deduzido o pedido de indemnização.

Com efeito, a regra da decisão prévia (*décision préalable*) impõe-se no direito francês<sup>58</sup> e determina a obrigatoriedade de o lesado submeter primeiramente o seu pedido de indemnização à Administração, só após decisão expressa ou tácita do mesmo podendo lograr obter uma pronúncia judicial quanto a essa pretensão<sup>59</sup>. Trata-se de uma decorrência da regra de direito comum em matéria de contencioso administrativo<sup>60</sup> consagrada no artigo R. 421-1 do *Code de Justice Administrative*, aplicável em matéria de responsabilidade e nos termos do qual “*Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée*”. Para além das excepções legalmente previstas quanto a empreitadas de obras públicas, esta regra apenas pode ser afastada quando se trate da própria administração a demandar um sujeito privado ou quando o litígio oponha dois sujeitos privados.

Resumindo o regime, escreve LARA KARAM-BOUSTANY: “*Le processus de liaison du contentieux ne presente pas de particularités notables dans le contentieux indemnitaire. Il necessite une réclamation indemnitaire préalable devant l’administration competente et l’intervention, en retour, d’une réponse de celle-ci. Si un de ces deux éléments vient à manquer la liaison du contentieux n’aura pas lieu*”. Quanto à decisão da Administração, continua a Autora, pode ser explícita ou implícita, de tal modo que o seu silêncio equivale a uma decisão de rejeição do pedido<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> LARA KARAM-BOUSTANY refere-se à aplicação constante desta regra pela jurisprudência francesa, apesar das controvérsias doutrinárias que tem gerado (*L’action en responsabilité extra-contratuelle devant le juge administratif*, L.G.D.J., Paris, 2001, p. 86).

<sup>59</sup> Referimo-nos à obtenção da pronúncia judicial e não à propositura da acção, uma vez que é possível propor a acção provando apenas que o requerimento foi dirigido à Administração, ainda que o mesmo não tenha sido decidido ou ainda que o prazo de dois meses para a respectiva decisão não tenha decorrido. Quanto à decisão da jurisdição administrativa, só pode ser produzida após ocorrência de uma dessas circunstâncias.

<sup>60</sup> Assim a classifica LARA KARAM-BOUSTANY (*L’action...*, p. 89).

<sup>61</sup> *L’action...*, p. 106 e 107.

Sem nos pretendermos debruçar exaustivamente sobre este regime da decisão prévia, que não respeita à efectivação da responsabilidade dos agentes públicos mas sim à efectivação da responsabilidade do Estado, não podemos deixar de salientar dois aspectos.

Em primeiro lugar, um aspecto ligado à importância atribuída pela doutrina francesa a este procedimento, que salienta as funções de protecção da Administração – que pode desde logo, antes de o pedido ser formulado judicialmente, tomar posição sobre a situação e que vê reduzido o prazo para a reacção judicial por parte do particular<sup>62</sup> –, de delimitação do objecto do litígio<sup>63</sup> e de contribuição para uma tentativa de conciliação prévia<sup>64</sup>.

Em segundo lugar, um aspecto que decorre da configuração deste procedimento no quadro das regras aplicáveis ao contencioso administrativo em França, que atribui à *décision préalable* a natureza de verdadeiro acto administrativo, definidor da situação entre a Administração e o particular e condição de acesso à jurisdição administrativa.

**III.** Passando agora para a efectivação da responsabilidade do agente pela pessoa colectiva pública, o respectivo regime assenta na consagração do direito de regresso da entidade pública em face do agente responsável e na conformação da correspondente acção de regresso (a *action recursoire*).

Começando pela consagração do direito de regresso, a mesma não coincidiu com o reconhecimento, pela jurisprudência francesa, da regra da solidariedade passiva, que remonta, como vimos, à etapa da respectiva evolução marcada pelo *arrêt Lemonnier* de 1918.

Pelo contrário, a admissão, a partir de 1918, do princípio de cumulação de responsabilidades sem a consagração paralela do direito de regresso, acabou por trazer consigo a consequência de deixar impunes os agentes do Estado causadores de danos sempre que o lesado optasse por intentar a acção de responsabilidade contra o ente público: é que caso a acção fosse intentada contra o Estado perante o juiz administrativo

---

<sup>62</sup> Já que, devendo ser dado início ao procedimento dentro do prazo prescricional de quatro anos, passa a ser o prazo de dois meses a contar da *décision préalable* a valer como referência para a instauração do subsequente processo judicial.

<sup>63</sup> Com efeito, tem sido jurisprudencialmente fixado, embora com algumas limitações, que entre o objecto da decisão prévia e da acção judicial deve existir identidade de partes, objecto e causa de pedir. Quanto às limitações admissíveis, cf. LARA KARAM-BOUSTANY, *L'action...*, p. 116 e 117.

<sup>64</sup> LARA KARAM-BOUSTANY, *L'action...*, p. 89.

e fosse reconhecido ao lesado o direito à indemnização por existência de *faute de service*, já não poderia ser proposta no tribunal comum uma acção contra o funcionário, quando estivesse igualmente em causa uma *faute personnelle* deste. Esta situação, que tinha expressa manifestação no Aviso da secção de Finanças do Conselho de Estado de 21 de Julho de 1885<sup>65</sup>, representava um desequilíbrio tanto maior para o sistema quanto a maior parte das vezes a acção de indemnização era intentada contra a entidade pública, atentas as maiores garantias de solvabilidade aparentemente oferecidas.

Foi em face desta consequência do regime que a jurisprudência do Conselho de Estado francês veio admitir, em 28 de Julho de 1951, no caso *Laruelle*<sup>66</sup>, a possibilidade de a Administração exercer o direito de regresso contra o funcionário causador do dano nos casos em que fosse condenada no pagamento de uma indemnização por causa desse dano. Como escreve BENOÎT DELAUNAY, “*l’action récursoire permet précisément d’éviter que le débiteur de l’obligation à la dette supporte indûment les conséquences d’une faute qu’il n’a pas commise*”<sup>67</sup>.

**IV.** No que respeita à conformação da acção de regresso intentada pelo Estado contra o agente público, decorre da decisão do Tribunal dos Conflitos de 1954, proferida no caso *Moritz*, que a sua apreciação é feita pelos tribunais administrativos, um aspecto do respectivo regime do qual decorre uma consequência estrutural.

Com efeito, e como vimos, o direito de regresso existe para garantir que nas situações em que exista *faute personnelle* do agente mas este não seja objecto de responsabilização directa pelo particular lesado, o Estado possa efectivar essa responsabilidade, o que significa, como escreve BENOÎT DELAUNAY, que a acção de

---

<sup>65</sup> Este aviso consagrava a impossibilidade de a pessoa colectiva pública reagir nos tribunais administrativos contra o agente causador do dano, mesmo após ter satisfeito a indemnização devida ao particular lesado, estabelecendo o seguinte: “*Le droit de l’État d’obtenir, à titre de dommages et intérêts, réparation pecuniaire du préjudice qui peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l’exercice de leurs fonctions, ne saurait s’exercer que dans des cas spéciaux et déterminés qui sont prévus et réglés par des dispositions législatives formelles*”.

<sup>66</sup> No caso em apreço, estava em causa a actuação de um oficial que causou um acidente ao utilizar, para fins pessoais, a viatura militar de que era condutor. A vítima do referido acidente obteve junto dos tribunais administrativos a condenação do Estado no pagamento de uma indemnização pelo prejuízo sofrido, em virtude da *faute de service* da autoridade militar que não adoptou todas as medidas necessárias para controlar a saída de viaturas. Posteriormente submetida à apreciação do Conselho de Estado, este veio a pronunciar-se no sentido de o oficial ter cometido uma “*faute personnelle*”, pois tinha utilizado a viatura para fins pessoais e tinha ele próprio provocado a situação para o guardião dos veículos não se aperceber da saída da sua viatura.

<sup>67</sup> *La Faute...*, p. 372.

regresso está subordinada à existência de uma *faute personnelle* do agente<sup>68</sup>. Ora, desta circunstância resulta, como já vimos também, que ao ser efectivada em sede de acção de regresso, a responsabilidade do agente público é conhecida pelos tribunais administrativos; já se for efectivada pelo particular lesado, que acciona directamente o agente público, a sua responsabilidade é conhecida pelos tribunais judiciais, nos termos das normas civilísticas reguladoras da responsabilidade.

BENOÎT DELAUNAY justifica este aspecto do regime francês evidenciando a diferente finalidade prosseguida pela responsabilização do agente em sede de acção de regresso e perante o juiz civil, já que o exercício do direito de regresso pelo Estado contra o agente, sem constituir uma sanção puramente disciplinar<sup>69</sup>, desempenha uma função de moralização dos agentes públicos, de tal modo que ao Estado não compete actuar no lugar da vítima<sup>70</sup>. Concretizando, escreve o Autor, “*la faute personnelle dans les rapports entre l’administration et l’agent n’est pas de même nature que la faute personnelle dans les rapports entre l’administration et la victime*”, sendo a proximidade da acção de regresso à efectivação da responsabilidade disciplinar a justificar a competência do juiz administrativo para a sua apreciação.

V. Ainda quanto à acção de regresso, é importante acrescentar duas notas relativas ao respectivo regime.

A primeira para dizer que, à semelhança do que vimos acontecer no direito espanhol, devem ser ponderadas no momento da efectivação do direito de regresso as funções e responsabilidades do agente público em concreto, tendo em vista determinar o montante da indemnização a solicitar-lhe, de onde decorre que também em França a acção de regresso não se destina ao reembolso integral do montante pago pelo Estado a título de indemnização<sup>71</sup>.

A segunda respeita ao expresse reconhecimento de que se trata de um mecanismo

---

<sup>68</sup> *La Faute...*, p. 372.

<sup>69</sup> Com efeito, escreve o Autor, não se trata de uma sanção puramente disciplinar uma vez que não se repercute directamente sobre a carreira do agente público mas apenas sobre o seu património (*La Faute...*, p. 373).

<sup>70</sup> O Autor dá inclusivamente um exemplo do caso Jeannier, nos termos do qual o juiz administrativo condenou um conjunto de soldados pela má utilização de um veículo militar, quando apenas o condutor do veículo teria sido condenado se a acção tivesse sido julgada perante o juiz comum.

<sup>71</sup> Assim o afirma expressamente BENOÎT DELAUNAY: “*Cette action peut d’ailleurs ne pas se limiter au remboursement par l’agent public coupable des condamnations que la personne publique a supportées à sa place*” (*La Faute...*, p. 373).

que não actua apenas no sentido de efectivação da responsabilidade do agente perante a Administração, mas também no sentido inverso, de efectivação da responsabilidade da pessoa colectiva pública pelo agente causador do dano, como resulta do caso *Deville*<sup>72</sup>.

A título de referência final, salienta-se o dado avançado por BENOÎT DELAUNAY quanto à escassa utilização do mecanismo do direito de regresso em França<sup>73</sup>, que o Autor fundamenta na tendência dos superiores hierárquicos para cobrirem as faltas dos seus subordinados, evitando denegrir a imagem do serviço. A este título, revela-se pertinente chamar à colação a questão colocada por DOMINIQUE BORDIER<sup>74</sup> quanto a saber se “*l’action recursoire va-t-elle constituer un réel contrepoids à l’impunité première d’un agent public auteur d’une faute personnelle considérée comme non détachable de la fonction?*”, relativamente à qual manifesta sérias dúvidas.

### III) SÍNTESE DO ESTUDO DE DIREITO COMPARADO

I. Como esquematiza PAULO OTERO, são configuráveis, no direito comparado, três sistemas de imputabilidade pessoal dos danos decorrentes de um exercício ilícito da função administrativa: sistemas em que a responsabilidade civil da Administração é exclusivamente imputada a título pessoal ao funcionário público; sistemas em que a responsabilidade recai apenas sobre as entidades públicas administrativas, que podem ou não gozar de direito de regresso relativamente aos titulares dos seus órgãos; sistemas em que a pessoa do funcionário e a entidade pública a que este pertence são subsidiária, cumulativa ou solidariamente responsáveis perante os particulares lesados<sup>75</sup>.

Necessariamente breve, atenta a economia da presente dissertação, a análise dos sistemas jurídicos estrangeiros a que se acaba de proceder permite, sem grandes dúvidas, enquadrar o sistema espanhol no segundo dos sistemas citados e o regime

---

<sup>72</sup> Neste caso, um motorista do Ministério da Reconstrução e do Urbanismo foi condenado nos tribunais judiciais a reparar a integralidade dos danos sofridos pela vítima de um acidente que ele havia causado ao conduzir uma viatura da entidade pública. Verificando-se que o acidente se ficara a dever, em iguais proporções, ao estado de embriaguez do motorista e ao mau estado dos travões da viatura, o Conselho de Estado entendeu haver no caso concorrência de faltas – *faute personnelle* do motorista e *faute de service* do Estado – pronunciando-se no sentido de o motorista ter o direito de pedir ao Estado o reembolso de metade do valor da indemnização paga.

<sup>73</sup> *Faute...*, p. 374.

<sup>74</sup> *La faute personnelle...*, p. 2330.

<sup>75</sup> *Responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes da Administração do Estado*, in *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos – III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 491.

francês no último.

Mas mais ainda, permite que se formulem conclusões quanto à forma como nos ordenamentos espanhol e francês são tratados cada um dos aspectos do regime da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que propomos analisar na presente dissertação. Recorde-se, *i)* a autonomização de um princípio de responsabilidade civil extracontratual dos funcionários e agentes públicos individualmente considerados, *ii)* a concretização das regras da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes quanto ao seu conteúdo e *iii)* a forma de efectivação dessa responsabilidade.

**II.** Começando pelo primeiro tema, cabe referir que quer no regime espanhol, quer no regime francês, *a responsabilidade subjectiva do funcionário releva não apenas para determinar a responsabilidade do ente público, mas também para fundar um princípio de responsabilidade civil pessoal do agente*, conclusão esta que, em ambos os sistemas, tem tradução na consagração do direito de regresso e no respectivo regime associado.

Com efeito, mesmo no sistema espanhol, de cuja legislação resultou desde cedo um princípio de responsabilidade da Administração independente da actuação dos funcionários, a actuação ilícita e culposa destes serve não só para fundar a responsabilidade da entidade pública, nos termos da afirmação legal da responsabilidade do Estado por danos resultantes do “*funcionamento anormal do serviço público*”, como também para fundar o exercício do direito de regresso pelo Estado, tornado obrigatório desde 1999.

No que se refere ao sistema francês, que concretiza o mecanismo de imputação da responsabilidade subjectiva dos funcionários ao Estado através da figura da *faute de service*, a evolução jurisprudencial foi no sentido de afirmar crescentemente o direito das entidades públicas a intentar uma “*action recursoire*” quando tenham procedido ao pagamento da indemnização.

Em ambos os países, contudo, o regime parece estar a ser considerado insuficiente para satisfazer este propósito, levantando-se vozes em Espanha que põem em evidência a escassa utilização, apesar da sua obrigatoriedade, do mecanismo do direito de regresso, e surgindo sectores da doutrina francesa que criticam, como vimos, a

complexidade dos conceitos para suportar um esquema linear e simples de efectiva responsabilização dos funcionários públicos pelos seus erros.

**III.** Quanto à forma como se concretiza a função de responsabilização dos titulares de órgãos, funcionários e agente em Espanha e em França, os dois sistemas configuram soluções em que se aproximam intimamente.

Com efeito, na efectivação da responsabilidade do funcionário pelo Estado levada a cabo através do exercício do direito de regresso, resulta de ambos os regimes que devem ser ponderados critérios específicos relacionados com a respectiva actuação ao serviço da entidade pública para determinar o montante devido por aqueles a título de indemnização, de tal modo que o exercício do direito de regresso se afasta do accionar de um mero direito da Administração ao reembolso integral da indemnização paga ao particular.

Deste modo, e apesar de efectivada no quadro de regras procedimentais e processuais distintas, em ambos os regimes a responsabilização do funcionário individualmente considerado não tem por fim último a reparação integral do dano mas antes atribuir-lhe a quota-parte da responsabilidade que, à luz da específica função que desempenha ao serviço do Estado, lhe cabe suportar.

Inclusivamente no sistema francês, onde se admite que o lesado possa demandar directamente o funcionário nos tribunais judiciais, esta concepção é levada até às últimas consequências, através da admissibilidade do exercício do direito de regresso do funcionário contra o Estado, para reaver o montante que possa ter pago a título de indemnização para lá da parte da responsabilidade que lhe cabia. Em Espanha, não sendo admitida a possibilidade de demanda directa do funcionário, este problema não se coloca.

**IV.** Quanto ao terceiro aspecto do nosso trabalho, relacionado com a forma de efectivar a responsabilidade dos funcionários, os regimes espanhol e francês afastam-se quanto a um aspecto estrutural mas aproximam-se quanto a uma solução similar.

Quanto à diferença estrutural entre os dois sistemas, reside a mesma nas soluções encontradas para definir quem pode efectivar a responsabilidade dos agentes públicos.

Começando pelo direito espanhol, a prossecução do objectivo central de garantir o

pagamento de indemnizações aos cidadãos lesados por actuações dos funcionários e agentes que causem danos no exercício de funções públicas, determinou a construção de um sistema marcado pela objectividade e pela colocação do Estado como o único possível demandado pelo lesado numa acção judicial de responsabilidade. A responsabilidade do funcionário é totalmente arredada da situação jurídica passível de fundar o direito de indemnização do lesado, o que permite cumprir aquele objectivo de garantia do pagamento da indemnização de duas formas: por um lado, desonerando o lesado do ónus de demonstrar a actuação ilícita e culposa do agente público individualmente considerado, o que facilita a sua posição na lide; por outro lado, associando sempre e necessariamente o património do Estado, teoricamente granjeador de maiores garantias de solvabilidade, ao pagamento da indemnização.

No que respeita ao direito francês, o respectivo regime assume uma configuração diferente, na medida em que admite duas formas de efectivação da responsabilidade do funcionário, uma a exercer directamente pelo lesado, numa jurisdição diferente e de acordo com regras processuais e substantivas distintas daquelas em que teria lugar a efectivação da responsabilidade do Estado; outra, a exercer pelo Estado através do exercício do direito de regresso, nos casos em que tenha adiantado o pagamento da indemnização.

Em suma, a efectivação da responsabilidade dos agentes públicos no sistema espanhol é feita no âmbito de um esquema mais linear e simples, que apenas permite o exercício do direito de regresso pelo Estado contra o funcionário. Já no caso do regime francês, essa apreciação é feita no quadro de um esquema mais complexo, ou seja, no âmbito do exercício do direito de regresso do Estado contra o funcionário, nos casos em que é aquele a indemnizar o lesado, ou da demanda directa do agente público pelo lesado, nos casos em que este opte por fazê-lo.

No que concerne à solução similar encontrada entre ambos os sistemas, reside a mesma na consagração de procedimentos administrativos obrigatórios prévios à instauração de uma acção judicial destinada a efectivar a responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, do funcionário público, evidenciada em Espanha no regime do RJAPPAC<sup>76</sup> e em França na regra da “*décision préalable*”.

---

<sup>76</sup> Que prevê igualmente um procedimento administrativo específico para suportar o exercício do direito de regresso do Estado contra o agente.

**PARTE II**

**A AUTONOMIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL  
DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS  
NO DIREITO PORTUGUÊS**

Como assumido na parte introdutória desta dissertação, que passa agora a ter por foco o direito português, o primeiro aspecto a abordar respeita a saber em que termos se autonomiza um princípio de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no âmbito do actual regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa.

Para tanto, a análise a levar a cabo nesta Parte II passará por três aspectos essenciais.

Em primeiro lugar, por uma excursão necessariamente breve e descritiva pelos principais momentos da evolução do regime da responsabilidade civil extracontratual pelo exercício da função administrativa em Portugal<sup>77</sup>, destinada a analisar de que forma a legislação portuguesa evoluiu quanto à responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes. Distinguiremos três momentos fundamentais nessa evolução – um primeiro momento desde o Código Civil de 1867 até 1967, um segundo período coincidente com a vigência do DL 48051e uma terceira etapa, a actual, marcada pela entrada em vigor do RRCEE.

---

<sup>77</sup> Tendo em vista uma análise completa e desenvolvida da evolução histórica da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa, veja-se MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, *Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente* e JOSÉ LUÍS MOREIRA DA SILVA, *Da responsabilidade da Administração Pública por actos ilícitos*, in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, Coimbra, 2004, p. 39 e segs. e 135 e segs, respectivamente.

Em segundo lugar, por uma intervenção necessariamente mais analítica e problematizadora, destinada a evidenciar em que medida os traços inovadores do RRCEE quanto ao regime da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, contribuem para a conformação de um princípio de responsabilidade civil dos servidores públicos no direito português.

Em terceiro lugar, pela evidenciação do significado que assume, no momento actual, essa conformação do princípio de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, seja quanto à prossecução dos objectivos que o norteiam, seja quanto às consequências que pode acarretar para o funcionamento da Administração Pública.

## **D) A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS**

**I.** O período de um século que decorreu desde a entrada em vigor do Código Civil de 1867 até à aprovação do DL 48051 correspondeu, no direito português, à fase do surgimento do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, concretizada por uma gradual assumpção pela entidade pública do papel de garante do pagamento de indemnizações aos cidadãos lesados, que era até aí desempenhado, pessoalmente e apenas em alguns casos, pelos funcionários públicos.

Assim, a primeira referência à responsabilidade civil extracontratual dos funcionários públicos na legislação ordinária surgiu com o Código Civil de 1867, aprovado durante a vigência da Carta Constitucional de 1826<sup>78</sup>, cujos artigos 2399.º e 2400.º<sup>79</sup> vieram originalmente consagrar um princípio de irresponsabilidade dos funcionários públicos pelos prejuízos causados no desempenho das suas obrigações legais, apenas excepcionado nas situações em que excedessem ou não cumprissem, “*de algum modo,*”

---

<sup>78</sup> A Carta Constitucional de 1826 vigorou durante três períodos distintos: entre Julho de 1826 e Maio de 1828; entre Agosto de 1834 e Setembro de 1836; entre Janeiro de 1842 e 1910, ano da implantação da República. Tendo sofrido diversas revisões durante o seu último período de vigência (em 1852, 1885 e 1896), foi também nesta fase que, em 1867, foi aprovado o Código Civil de Seabra.

<sup>79</sup> Dispunha o artigo 2399.º: *Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduações que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei.*”. No que se refere ao artigo 2400.º, eram os seguintes os termos da lei: *“Se os ditos empregados, excedendo as suas atribuições legais, praticarem actos de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos”.*

as disposições da lei – caso em que seriam responsáveis pessoalmente, como “*os simples cidadãos*”.

Este princípio geral de irresponsabilidade dos funcionários vigorava ao lado da ideia de irresponsabilidade da Administração por actos de gestão pública<sup>80</sup>, que decorria então dos textos constitucionais pré-republicanos, daqui resultando um sistema no âmbito do qual os particulares lesados por actuações públicas tinham poucas possibilidades de pedir a reparação de prejuízos sofridos, fosse à Administração colectivamente considerada<sup>81</sup>, fosse ao funcionário individualmente responsável pela actuação danosa<sup>82</sup>.

A alteração do estado da legislação nesta matéria ocorreu em 1930<sup>83</sup>, não só, como salienta MARGARIDA CORTEZ<sup>84</sup>, com a aceitação da responsabilidade civil da Administração por actos ilícitos culposos praticados pelos seus funcionários no desempenho das respectivas funções, como também em resultado da admissão dessa responsabilidade de forma solidária<sup>85</sup>.

Com efeito, através de uma nova redacção conferida ao artigo 2399.º do Código Civil de 1867 pelo Decreto n.º 19 126, de 16 de Dezembro de 1930, foi consagrada pela primeira vez a responsabilidade civil do Estado, em forma solidária com os seus funcionários, relativamente aos actos praticados por aqueles no exercício das suas

---

<sup>80</sup> Como dá conta MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, no que respeita aos actos de gestão privada do Estado, era entendimento da doutrina de então que poderiam responsabilizar o Estado, com fundamento na regra da solidariedade entre os particulares e os seus serventuários, então vigente nos termos do artigo 2380.º CC (*Da responsabilidade Civil...*, p. 57).

<sup>81</sup> Como escreve PAULO VEIGA E MOURA quanto ao regime decorrente dos artigos 2399.º e 2400 do Código Civil de 1867, “*A ténue e limitada responsabilidade consagrada nestes preceitos assume uma feição exclusivamente pessoal, pelo que permanece a total irresponsabilidade do Estado*” (*A Privatização...*, p. 177.). Dando conta de situações em que “*aqui e acolá*”, a jurisprudência foi pondo em causa o princípio da irresponsabilidade do Estado por actos de gestão pública, MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *A Responsabilidade Civil do Estado e Demais Pessoas Colectivas Públicas*, Conselho Económico e Social, Lisboa 1997, p. 17.

<sup>82</sup> Quanto a este aspecto do regime, recorda JOSÉ LUÍS MOREIRA DA SILVA, citando a Gazeta da Relação de Lisboa, de 1 de Agosto de 1930, ano 44, que se dizia que “*(...) o Estado não associa, nem substitui a sua responsabilidade à dos simples cidadãos, pelo que este seria irresponsável, mesmo que solidariamente, com os seus funcionários.*” (*Da Responsabilidade Civil...*, p. 144).

<sup>83</sup> Ou, como caracteriza VIEIRA DE ANDRADE, o “*movimento legislativo de modernização do direito da responsabilidade*” (*O Panorama Geral do Direito da Responsabilidade Civil*, in *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos*, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 46).

<sup>84</sup> *Responsabilidade civil da Administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, Coimbra Editora, 2000, p. 18.

<sup>85</sup> Como salienta MARIA DA GLÓRIA GARCIA, com a revisão do Código de Seabra de 1930 “*O direito português antecedia em 17 anos o direito inglês na consagração do princípio da responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas públicas por actos de gestão pública*” (*A Responsabilidade...*, p. 18).

obrigações impostas por lei “(...) *se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei*”<sup>86</sup>. Deste modo, pelos actos relativamente aos quais os funcionários respondiam até aí de forma exclusiva, como qualquer outro cidadão, passaram a responder solidariamente com o Estado; fora destes casos, mantinha-se o princípio da irresponsabilidade dos funcionários.

Poucos anos depois, o Código Administrativo de 1936-40, no seu artigo 366.<sup>o87</sup>, veio estabelecer a responsabilidade civil das autarquias locais pelos actos praticados com ofensa de lei pelos seus órgãos e agentes dentro do âmbito das suas atribuições e competências, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais. Quanto aos actos geradores de prejuízo que não tivessem sido praticados dentro das respectivas atribuições e competências, com observância das formalidades essenciais e dentro dos fins legais, o Código Administrativo veio prever, no artigo 367.<sup>o88</sup>, à semelhança do Código de Seabra a partir de 1930, a responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes das autarquias.

Entre os dois regimes jurídicos existiam, contudo, duas diferenças assinaláveis. A primeira, a de que ao contrário da nova redacção do artigo 2399.<sup>o</sup> do Código de Seabra, o Código Administrativo não previa a solidariedade da responsabilidade da Administração e dos funcionários, daí resultando, no respectivo domínio de aplicação, a exclusividade da responsabilidade atribuída às autarquias locais pelos actos ilícitos praticados pelos seus funcionários<sup>89</sup>. A segunda, a de que o princípio da responsabilidade da lei civil reportava-se apenas aos danos provocados por empregados públicos no exercício das suas funções, enquanto o do Código Administrativo abrangia os actos dos órgãos administrativos<sup>90</sup>.

Em qualquer caso, como se vê, com o propósito de assegurar o direito a uma indemnização efectiva dos cidadãos lesados por actuações ilícitas e culposas dos

---

<sup>86</sup> É isto que resulta da nova redacção do preceito que passou a estabelecer o seguinte: “*Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduações que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes 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 forem serventuários.*”

<sup>87</sup> Numeração do Código Administrativo de 1940, que reproduziu o artigo 310.<sup>o</sup> do Código Administrativo 1936.

<sup>88</sup> Artigo 311.<sup>o</sup> do Código Administrativo 1936.

<sup>89</sup> O que determinou, como salienta PAULO VEIGA E MOURA, que os funcionários e agentes do Estado e das autarquias estivessem sujeitos a regimes de responsabilidade diferentes, quer nos seus fundamentos, quer nos seus efeitos (*A Privatização...*, p. 178).

<sup>90</sup> Embora, neste último caso, apenas os actos jurídicos e não operações materiais (MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *A Responsabilidade Civil...*, p. 19).

agentes públicos cometidas no exercício das suas funções, a evolução do regime português deu-se no sentido da crescente afirmação da responsabilidade do Estado nessas situações, mediante mecanismos de imputação à pessoa colectiva pública da responsabilidade daqueles, seja de forma exclusiva, seja solidária<sup>91</sup>. Sendo este o único fundamento, à data, da responsabilidade do Estado, é nesta medida que, como salienta MARIA DA GLÓRIA GARCIA, o correspondente princípio nasce “*estritamente ligado aos actos administrativos ilegais*”<sup>92</sup>.

II. Uma nova fase do Direito Português nesta matéria surgiu primeiro com o Código Civil de 1966, que consagrou o regime da responsabilidade do Estado e outras pessoas colectivas públicas pelos danos causados a terceiros por acto dos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de actividades de gestão privada e, um ano depois, com o DL 48051, que vigorou em Portugal durante cerca de quarenta anos<sup>93</sup>.

Este é, quanto a nós, o momento em que, para além dos actos administrativos ilegais praticados por funcionários públicos, a responsabilidade do Estado passa igualmente a ter por fundamento o risco e a prática de actos lícitos e em que começa a despontar, de forma ainda mitigada mas já presente, o princípio de responsabilidade pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

Quanto à introdução em Portugal de um regime de responsabilidade dita *administrativa* do Estado, decorre o mesmo do facto de o DL 48051 ter vindo regular o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública, não apenas no que respeita à responsabilidade por actos ilícitos culposos mas também, pela primeira vez na ordem jurídica portuguesa, relativamente à responsabilidade por factos casuais e por actos lícitos. É a respeito desta dimensão do diploma que MARIA DA GLÓRIA GARCIA o qualifica 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*

---

<sup>91</sup> Como sintetiza PAULO VEIGA E MOURA, foi a superação da teoria civilista da representação, que via nos funcionários meros representantes, pela concepção organicista, que permitiu imputar directamente à Administração a actuação dos seus funcionários e agentes e assim ultrapassar o princípio da irresponsabilidade dos poderes públicos e evoluir no sentido descrito (*A Privatização...*, p. 177).

<sup>92</sup> *A Responsabilidade Civil...*, p. 19.

<sup>93</sup> Sobre o papel da jurisprudência administrativa na evolução do instituto, enquanto “*2.º pilar do sistema*”, veja-se VIEIRA DE ANDRADE, *Panorama...*, p. 47.

*cidadãos*”<sup>94</sup>.

Já no que respeita aos actos ilícitos culposos, o regime resultante do DL 48051 passou a ter por molde a distinção entre situações de responsabilidade pessoal e responsabilidade funcional dos funcionários e agentes públicos.

Quanto às primeiras, reconduziam-se às hipóteses de factos ilícitos culposos praticados fora do exercício das suas funções (*cf.* n.º 1 do artigo 3.º) e durante o exercício das suas funções mas não por causa desse exercício (*cf.* n.º 1 do artigo 3.º *in fine*) e determinavam a responsabilidade exclusiva do funcionário.

As segundas correspondiam, dentro do esquema consagrado pelo diploma de 1967, aos factos ilícitos culposos praticados durante o exercício de funções e por causa desse exercício e podiam consubstanciar três situações distintas: (i) responsabilidade exclusiva da Administração, nos casos de actos praticados com culpa leve, (ii) responsabilidade exclusiva da Administração com direito de regresso sobre os titulares do órgão ou agentes, nas situações de actos praticados com negligência grave e (iii) responsabilidade solidária da Administração com os titulares do órgão ou agentes, nas situações de actos praticados por estes com dolo.

Destacamos duas consequências fundamentais do regime consagrado pelo DL 48051.

A primeira, relacionada com o papel determinante para aferir do regime de responsabilidade aplicável aos titulares de órgãos ou agentes por actos ilícitos funcionais que a culpa passou a desempenhar no quadro da nova legislação. Com efeito, passou a ser a graduação da culpa em dolo, negligência grave e negligência leve, que irrelevava até aí para esse efeito, a determinar a forma como o funcionário responde, ou não responde, pelos actos ilícitos praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício<sup>95</sup>, de tal modo que quanto maior o grau de censurabilidade associado ao acto ilícito praticado, mais directa seria a responsabilização do funcionário perante o lesado: se tivesse actuado com negligência leve seria a entidade pública a assumir a

---

<sup>94</sup> *A Responsabilidade Civil...*, p. 35.

<sup>95</sup> Com efeito, como refere JOSÉ LUÍS MOREIRA DA SILVA, até aí a distinção entre a actuação pessoal e funcional do funcionário relevava ao nível da culpa, de tal modo que a sua actuação dentro ou fora das funções, competências e formalidades a que estava legalmente vinculado importava para efeitos de qualificar o seu comportamento: se agisse de acordo com aquelas funções, competências e formalidades, entendia-se que actuava com zelo, respondendo o Estado de forma solidária; caso contrário, considerava-se que teria de responder sozinho (*Da Responsabilidade Civil...*, p. 145 e 146). A partir do DL 48051, como se vê, em lugar de a actuação no exercício de funções relevar para efeitos de determinar o grau de censurabilidade com que actuou o funcionário, passou a relevar no plano da ilicitude, passando a culpa a desempenhar um papel distinto.

responsabilidade em seu lugar; se estivesse em causa uma actuação com negligência grave, apenas a entidade pública responderia perante o lesado, podendo exercer o direito de regresso sobre o funcionário; se tivesse actuado com dolo, responderia solidariamente com o Estado, perante o lesado, pelos danos causados<sup>96</sup>.

A este propósito, refira-se que foi este traço do regime que suscitou, com a entrada em vigor da Constituição de 1976, a questão que veio a ser muito debatida na doutrina e na jurisprudência, relativamente a uma eventual inconstitucionalidade superveniente do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48051, na medida em que, deixando de fora da regra da solidariedade as situações de actuações cometidas com falta grave<sup>97</sup>, estaria a contrariar o disposto no artigo 22.º da CRP quanto à exigência de solidariedade na responsabilidade<sup>98</sup>. A esta questão voltaremos mais à frente neste trabalho.

A segunda, referente ao despontar do princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, que quanto a nós decorre da expressa consagração do direito de regresso do Estado contra o funcionário em duas situações distintas.

Por um lado, nos casos de actuações dolosas dos funcionários e agentes, embora aí o direito de regresso surja como decorrência da regra da solidariedade entre o Estado e os funcionários, estabelecida pelo n.º 2 do artigo 3.º do DL 48051.

Por outro lado, e de forma mais significativa, nos casos de actuações com culpa grave dos funcionários e agentes. Qualificamos de “mais significativa” a opção de consagrar, neste âmbito, o direito de regresso do Estado, na medida em que o regime da responsabilidade exclusiva do Estado perante o lesado que resultava do n.º 1 do artigo 2.º do DL 48051 não imporia necessariamente essa opção, a qual acaba por reflectir, por

---

<sup>96</sup> Como refere MARIA DA GLÓRIA GARCIA, adoptando o prisma da pessoa colectiva pública “o grau de responsabilidade deste depende da intensidade da culpa do órgão ou agente que praticou o facto danoso” (*A Responsabilidade Civil...*, p. 42).

<sup>97</sup> Quanto à opção pela responsabilidade exclusiva do Estado e demais entidades públicas em casos de actos praticados com culpa leve, era então aceite – e continua a sê-lo hoje – pela generalidade da doutrina. Neste sentido, CARLA AMADO GOMES (*A Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração por Facto Ilícito – Reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro* in *Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas*, AAFDL, Março 2010, p. 68).

<sup>98</sup> Quanto às implicações desta questão, foram já sobejamente relatadas em escritos da especialidade, não se justificando uma referência mais aprofundada à mesma. Apenas se refere que, não obstante as interpretações da doutrina no sentido da caducidade por inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 3.º do DL 48051 ou, de forma menos radical, da necessidade de interpretar este preceito conformemente à Constituição, a jurisprudência, primeiro do STA (Acórdão do STA de 29 de Outubro de 1992), depois do Tribunal Constitucional (Acórdãos 236/04 e 5/05), recusou sempre esse entendimento, negando legitimidade passiva aos funcionários em caso de actos praticados com falta grave.

isso, uma verdadeira escolha do legislador pela responsabilização do funcionário.

Na prática, contudo, a não previsão expressa da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, aliada à escassa utilização deste mecanismo durante a vigência do Decreto-Lei n.º 48051, determinaram a pouca efectividade deste princípio de responsabilidade pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes<sup>99</sup>.

**III.** Actualmente, rege a matéria a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou, o RRCEE, e cujo preceito inicial prevê, no n.º 3, a regulação, para além da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, da “*responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional*”.

Ou seja, no quadro das funções do Estado cuja responsabilidade o RRCEE veio regular (as funções político-legislativa, jurisdicional e administrativa), a lei propôs-se especificamente reger a responsabilidade dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes quando actuem no exercício de duas dessas funções (as funções jurisdicional e administrativa), consagrando, no domínio aplicável à responsabilidade pelo exercício da função administrativa, um regime legal com duas novidades assinaláveis em face do direito anterior<sup>100</sup>:

a) Em primeiro lugar, a extensão da regra da responsabilidade solidária entre o Estado e demais entidades públicas e os titulares de órgãos, funcionários ou agentes, aos casos em que as condutas destes tenham sido praticadas com *diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo*, ou seja, com *negligência grosseira* ou *culpa grave*<sup>101</sup>. Ao lado destas, continua a prever-se a aplicação da regra da solidariedade às condutas ilícitas praticadas com dolo<sup>102</sup>, que já eram abrangidas pelo DL 48051, enquanto de fora permanecem ainda as situações de culpa leve, fazendo perdurar, segundo alguma doutrina, as dúvidas quanto à

---

<sup>99</sup> Como descreve PAULO VEIGA E MOURA, assiste-se, neste período, a uma total transferência da responsabilidade do autor da actuação lesiva para o ente público, o que resultaria da maior capacidade financeira do Estado, levando a que seja este o demandado para ressarcir o dano e da circunstância de só uma vez a Administração Pública ter exercido o direito de regresso (*A Privatização...*, p. 181).

<sup>100</sup> Retomamos neste ponto, para proceder ao seu desenvolvimento, o aspecto que já acima demos conta.

<sup>101</sup> Quanto à distinção entre os diversos graus de culpa, cf. Carlos Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 114.

<sup>102</sup> Que abrangem as situações de dolo directo e dolo eventual.

constitucionalidade do regime em face do artigo 22.º da CRP<sup>103</sup>.

b) Em segundo lugar, a previsão, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do RRCEE, da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, ou seja, de um verdadeiro dever de regresso a exercer sobre o responsável pela produção dos danos, que as entidades responsáveis pela promoção da respectiva acção devem necessariamente accionar sempre que se verifiquem os respectivos requisitos<sup>104</sup>.

São estas duas características do regime que autonomizam, quanto a nós, de forma clara e em termos que adequadamente desenvolveremos abaixo, o assumir de uma função específica de responsabilização pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no âmbito do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, prosseguindo um desiderato já assumido pelo DL 48051 mas agora explicitado e densificado.

Isto, naturalmente, sem prejudicar os demais traços daquele regime, que o RRCEE garante plenamente: quanto à função de garantia do pagamento de indemnizações, assegurando a responsabilidade do Estado em qualquer caso, seja exclusiva seja solidariamente com o titular de órgão, funcionário ou agente; quanto à responsabilidade objectiva da Administração, prevendo expressamente regras referentes à responsabilidade pelo risco e por actos lícitos.

## **II) O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES NO RRCEE**

### **1. A sequência de análise**

**I.** Tal como anunciado no enquadramento da Parte II deste trabalho, o segundo

---

<sup>103</sup> Neste sentido, entre outros, MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Maio de 2008, p. 35. Defendendo que a solução “(...) não se afigura inconstitucional, estando legitimada pela ponderação do artigo 22.º com outros princípios constitucionais”, RUI MEDEIROS, “Apreciação geral dos projectos”, CJA, 40, Julho/Agosto de 2003, p. 13.

<sup>104</sup> Por esta razão, CARLA AMADO GOMES caracteriza de enganadora a epígrafe do artigo 6.º do RRCEE, uma vez que está em causa um verdadeiro dever de regresso da entidade pública (*A Responsabilidade Civil...*, p. 54).

momento da respectiva análise, que agora se inicia, destina-se a evidenciar em que medida as duas inovações consagradas pelo RRCEE em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes de factos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa, contribuem para a afirmação de um princípio autónomo de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes e qual o seu significado no âmbito do quadro constitucional e legal vigente.

Antes de o fazer, cumpre, contudo, assentar no ponto de vista que serve de base a esta questão.

**II.** As duas inovações do RRCEE que estão em causa são, como já foi repetidamente identificado, a extensão da regra da responsabilidade solidária do Estado aos casos de actuações ilícitas dos titulares de órgãos, funcionários e agentes praticadas com culpa grave e a consagração da obrigatoriedade do direito de regresso pela entidade pública contra aqueles. Assim formuladas, correspondem ambas a concretizações de regras constitucionais que, em termos que analisaremos detalhadamente mais abaixo, decorrem da articulação entre o disposto no artigo 22.º e nos n.ºs 1 e 4 do artigo 271.º da CRP: o princípio da responsabilidade solidária do Estado com o titular de órgão, funcionário e agente e a regra do direito de regresso do Estado contra o funcionário público.

Na sua invocação constitucional, assim como na sua concretização na legislação ordinária sobre a matéria, nenhuma destas regras vem, contudo, acompanhada de regulamentação específica, o que tem o potencial de significar que lhes subjaz, onde a natureza pública da relação jurídica administrativa o não contrarie e “(...) *na medida em que não há nenhum indício no artigo 22.º que aponte em sentido contrário*”<sup>105</sup>, a aplicação do correspondente regime de direito civil da solidariedade<sup>106</sup>.

É relativamente a este regime que destacamos, recordando ensinamentos assentes, três traços essenciais.

---

<sup>105</sup> MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA (*Responsabilidade Civil...*, p. 116).

<sup>106</sup> Este mesmo enquadramento é feito por MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, após referir que “A Constituição não faz qualquer referência nem à noção nem ao regime desta responsabilidade solidária” (*Responsabilidade Civil...*, p. 109), embora a Autora inclua a questão de saber se a responsabilidade solidária consagrada no artigo 22.º da CRP é aferida nos mesmos termos e ao abrigo do mesmo regime que no direito civil como uma das questões em que a letra do artigo 22.º da CRP é pouco clara. Em face do n.º 4 do artigo 271.º da CRP, acaba, contudo, por explicitar que o artigo 22.º da CRP “*parece apontar para uma responsabilidade solidária aferida nos mesmos termos do direito civil*” (*Responsabilidade Civil...*, p. 109).

a) Em primeiro lugar, as obrigações solidárias constituem uma das modalidades das obrigações *plurais*<sup>107</sup>, qualificadas como aquelas em que são dois ou mais os titulares do lado activo ou passivo de uma dada relação jurídica, ou dos dois lados simultaneamente<sup>108</sup>. Interessando-nos o regime da solidariedade do lado passivo, decorre do Código Civil a aplicação das respectivas regras às situações de responsabilidade civil com pluralidade de responsáveis aí reguladas<sup>109</sup>, seja no domínio da responsabilidade por factos ilícitos (artigo 497.º do CC), seja no domínio da responsabilidade pelo risco (artigo 507.º do CC).

b) Em segundo lugar, o regime da solidariedade implica a distinção de duas relações jurídicas diferentes: no plano externo, a relação entre os devedores solidários e o correspondente credor; no plano interno, a relação entre os devedores solidários<sup>110</sup>.

Ao nível das *relações externas*, a solidariedade do lado passivo caracteriza-se por recair sobre qualquer um dos sujeitos responsáveis o dever de responder perante o credor pelo cumprimento integral da obrigação, sendo que em qualquer caso a satisfação da prestação tem por efeito extingui-la quanto a todos os sujeitos da relação solidária. No plano das *relações internas*, a solidariedade caracteriza-se por caber a cada um dos devedores apenas uma parte da dívida, o que significa que o devedor que cumpra integralmente a prestação tem direito a ser reembolsado pelos demais na proporção que lhes corresponda.

c) Em terceiro lugar, concretizando o regime descrito quanto ao plano das relações internas, acrescenta-se que o reembolso do devedor que cumpriu integralmente a prestação é efectuado através da figura do direito de regresso, que está legalmente consagrada no artigo 524.º do CC nos seguintes termos: “*O devedor que satisfizer o direito do credor para além da parte que lhe competir tem direito de regresso contra cada um dos condevedores, na parte que a estes compete*”.

---

<sup>107</sup> Ao lado desta, a doutrina e a lei apontam as obrigações conjuntas.

<sup>108</sup> ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em geral*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1998, 9.ª edição, p. 767.

<sup>109</sup> Para além destas, a lei remete igualmente para este regime no direito comercial (cf. artigo 100.º do Código Comercial) e em alguns domínios das relações civis.

<sup>110</sup> É nesta medida que, no que se reporta às obrigações solidárias, ANTUNES VARELA salienta que na solidariedade é verificável “*um vínculo de mais estreita dependência e reciprocidade nos sujeitos da relação*” (*Das Obrigações...*, p. 768).

**III.** Transpondo este regime para o domínio da responsabilidade do Estado e dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos causados por actuações derivadas do exercício da função administrativa, o que importa realçar, portanto, é que quando a Constituição e a lei mandam aplicar a regra da solidariedade a essa situação jurídica, estão a prever a aplicação de um regime que pressupõe a responsabilidade conjunta daqueles dois sujeitos e que se concretiza em dois planos distintos: no plano das relações externas entre obrigados e lesado, no âmbito do qual qualquer um dos devedores da obrigação de indemnizar (ou seja, Estado e funcionário) pode ser demandado directamente pelo lesado através de uma acção judicial, nas condições fixadas na lei<sup>111</sup>; no plano das relações internas entre aqueles dois devedores, relativamente ao qual o regime tem concretização no n.º 3 do artigo 8.º do RRCEE, que consagra o direito de regresso da pessoa colectiva pública contra o funcionário, nos casos em que tenha satisfeito a indemnização perante o particular lesado<sup>112</sup>.

Será, pois, nesta dupla perspectiva – de efeitos que se projectam externamente na relação entre os co-responsáveis públicos e os particulares lesados pelas suas actuações ilícitas e internamente, na relação dos co-responsáveis entre si –, que assentará a sequência da análise que se segue, de tal modo que na dimensão em que analisarmos a extensão da regra da solidariedade às actuações de funcionários causadas com culpa grave, o plano abordado será estritamente o dos *efeitos externos do regime da solidariedade*, ou seja, da relação do Estado e do funcionário público causador do dano com o particular lesado por esse dano; já na abordagem que fizermos do significado da consagração da obrigatoriedade do direito de regresso, cuidaremos de analisar a matéria sob o ponto de vista dos *efeitos internos* do regime da solidariedade, ou seja, da relação entre o Estado e o seu funcionário em face da prática de um facto danoso, ilícito e culposo por parte do último.

---

<sup>111</sup> Numa “*situação de concorrência alternativa na imputação do dano para efeitos de satisfação do seu direito de indemnização pelos prejuízos sofridos*”(PAULO OTERO, *Responsabilidade Civil Pessoal...*, p. 495).

<sup>112</sup> A alternativa a um tal regime de responsabilidade assente na *solidariedade nas relações externas e internas* teria passado pela consagração de um regime de solidariedade exclusivamente nas relações internas, nos termos do qual o lesado não pode intentar a acção contra o funcionário directamente, só podendo a sua responsabilização ser efectivada pelo Estado que adiantou o pagamento de indemnização através de uma acção de regresso intentada para o efeito. Esta é, como vimos, a solução adoptada pelo legislador espanhol.

## 2. O alargamento do princípio da responsabilidade solidária

### 2.1. A consagração constitucional da responsabilidade solidária: aspectos de regime e fundamentos

I. A determinação da medida em que o alargamento do princípio da responsabilidade solidária do Estado aos casos de acções ou omissões ilícitas dos respectivos titulares de órgãos, funcionários e agentes praticadas com culpa grave, que resulta do n.º 2 do artigo 8.º do RRCEE, representa uma evolução no sentido da afirmação de um princípio de responsabilidade civil desses mesmos titulares de órgãos, funcionários e agentes, exige que se comecem por explicitar os termos da consagração constitucional da regra da solidariedade no direito português no que respeita à responsabilidade por factos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa do Estado<sup>113</sup>.

Para tanto, optamos por sistematizar três ideias fundamentais, as quais, estruturadas a partir dos ensinamentos recolhidos da jurisprudência e doutrina sobre esta matéria, constituem as premissas de todo o entendimento que passaremos a expor<sup>114</sup>:

a) Sob a epígrafe “*Responsabilidade das entidades públicas*”, estabelece o artigo 22.º da CRP que “*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*”

Enquadrado constitucionalmente como um dos Princípios Gerais (Título I) em matéria de Direitos e Deveres Fundamentais (Parte I) do Estado de Direito, entendemos que o núcleo essencial deste preceito consiste na afirmação de um direito subjectivo dos

---

<sup>113</sup> É verdade, como escreve RUI MEDEIROS, que o preceito em causa não se refere ao exercício da função administrativa, antes empregando “*uma fórmula muito ampla, onde cabem todas as funções do Estado*”, (*Ensaio...*, p. 87). Circunscrevemos, contudo, a nossa abordagem do artigo 22.º da CRP a esta dimensão, na medida em que alargá-la exigiria ultrapassar em muito os limites a que a presente dissertação deve obedecer.

<sup>114</sup> Na sistematização destas ideias, faremos referência a temas controversos na doutrina, relativamente aos quais têm sido produzidos extensos argumentos. Atentos os limites deste trabalho, que não nos permitem abordar exaustivamente estas matérias, optamos por enunciar apenas a nossa posição, já que da mesma decorrem importantes consequências para a análise que desenvolveremos mais adiante,

cidadãos à indemnização dos danos causados por actos dos órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas no exercício das suas funções<sup>115</sup>, prevendo-se ainda na referida norma o princípio da responsabilidade solidária do Estado com aqueles servidores públicos.

Dito de outro modo, tal como formulado constitucionalmente, o artigo 22.º da CRP deve ser entendido numa dupla dimensão, consagrando, em favor dos cidadãos, um princípio geral e absoluto de direito ao ressarcimento de danos causados por actuações dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado<sup>116</sup>, derivado da afirmação da responsabilidade directa do Estado e demais entidades públicas pela reparação desses danos<sup>117</sup>, e estabelecendo, ademais, um princípio de responsabilidade solidária do Estado com aqueles servidores públicos, sempre que sobre eles recaia uma autónoma obrigação de indemnizar por danos causados no exercício das suas funções públicas<sup>118</sup>.

Quanto à sua natureza, aderimos à posição que vê no artigo 22.º da CRP a consagração de um princípio geral de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas com natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias<sup>119</sup>, de cujo regime resulta, nos termos do artigo 17.º da CRP e entre outros aspectos, a sua aplicabilidade directa (n.º 1 do artigo 18.º da CRP) e a sua restrição limitada aos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP.

b) Na dimensão em que o artigo 22.º da CRP consagra a responsabilidade solidária

---

<sup>115</sup> Neste sentido, entre outros, MARCELO REBELO DE SOUSA (*O Princípio da Legalidade Administrativa na Constituição de 1976*, in *Democracia e Liberdade*, n.º 13, Janeiro de 1980, p. 15), JORGE MIRANDA (*A Constituição e a Responsabilidade Civil do Estado*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 930). Contra, MARIA LÚCIA AMARAL, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, 1998, p. 424 ss.

<sup>116</sup> É nesta dimensão que para VIEIRA DE ANDRADE a norma consagra, “seguramente”, a “garantia estadual da reparação das lesões de direitos, liberdades e garantias causadas por actividades públicas” (*Panorama...*, p. 53). Ou, como escrevem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “um direito de defesa, legitimador de pretensões indemnizatórias, contra a violação de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 425).

<sup>117</sup> Assim GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (*A Constituição...*, Volume I, p. 428).

<sup>118</sup> Neste sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA escrevem que “os titulares de órgão, funcionários ou agentes respondem de forma solidária se e na medida em que sobre eles recaia uma obrigação de indemnizar nos termos a fixar por lei” (*A Constituição...*, Volume I, p. 435).

<sup>119</sup> Neste sentido, entre outros, JORGE MIRANDA, *A Constituição e a Responsabilidade Civil...*, p. 930, RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Actos Legislativos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, p. 121, MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, *Responsabilidade Civil...*, p. 110. Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA salientam a “dimensão subjectiva” do direito de reparação de danos que decorre do artigo 22.º da CRP (*A Constituição...*, p. 428).

do Estado e dos titulares de órgãos, funcionários e agentes pelas acções ou omissões destes violadoras de direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, praticadas no exercício das suas funções e em resultado desse exercício, esse preceito deve ser conjugado com o n.º 1 do artigo 271.º da CRP<sup>120</sup>, de cuja redacção – “*Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica*” – decorre, para o que nos interessa, o princípio geral da responsabilidade civil dos funcionários e agentes do Estado pelos danos provocados em resultado de actuações ou omissões resultantes do exercício da função administrativa<sup>121</sup>.

Concretizando este entendimento, ao consagrar um princípio de responsabilidade civil dos funcionários e agentes do Estado pelos danos provocados em resultado de actuações ou omissões resultantes do exercício da função administrativa, o disposto no n.º 1 do artigo 271.º da CRP prevê uma situação em que sobre aqueles servidores públicos recai uma obrigação de indemnização própria, constitucionalmente determinada.

Assim sendo, e seguindo os termos do raciocínio que acima demos conta, o n.º 1 do artigo 271.º da CRP releva para efeitos de aplicação do artigo 22.º da CRP na dimensão em que aquele preceito estabelece a responsabilidade solidária do Estado por danos causados por actuações dos seus órgãos, funcionários ou agentes que sejam autonomamente fundadoras de uma obrigação de indemnizar destes<sup>122</sup>. Noutra

---

<sup>120</sup> Também quanto à articulação entre os dois preceitos, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem que “*O art. 22.º consagra a responsabilidade do Estado; o art. 271.º estabelece a(s) responsabilidade(s) do funcionário ou agente*” (*A Constituição...*, p. 435).

<sup>121</sup> Neste sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo III, p. 633. Dá-se por adquirido que este princípio geral é igualmente aplicável para efeitos de responsabilidade criminal e disciplinar dos funcionários públicos, embora para efeitos deste trabalho se foque apenas a dimensão de responsabilização civil. Quanto ao problema da omissão relativamente à responsabilidade pela prática do ilícito de mera ordenação social, veja-se igualmente JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *A Constituição...*, p. 634.

<sup>122</sup> Desta dimensão em que a responsabilidade do Estado tem por base actuações dos seus órgãos, funcionários ou agentes que são autonomamente fundadoras de uma obrigação de indemnizar destes, decorre igualmente a necessidade de conjugação do preceito com o disposto no n.º 1 do artigo 117.º da CRP, sobre a responsabilidade dos titulares de cargos políticos e no n.º 2 do artigo 216.º da CRP, sobre a responsabilidade dos juízes (neste sentido, JORGE MIRANDA, *A Constituição e a Responsabilidade Civil do Estado*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Universidade de Coimbra –

perspectiva, como escreve MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA<sup>123</sup>, “*O disposto no artigo 22.º não exclui a responsabilidade civil – pessoal – dos funcionários e agentes da Administração: ao consagrar a responsabilidade das entidades públicas em forma solidária com os titulares dos seus órgãos e agentes, parece, ao contrário, pressupô-la.*”<sup>124</sup>.

c) Em terceiro lugar, é na medida em que permanece intocado o núcleo fundamental do artigo 22.º da CRP, correspondente ao princípio da indemnização dos danos causados por actuações de entidades públicas, que se admite, em conformidade com o regime associado à natureza de direito fundamental análogo a direitos, liberdades e garantias do preceito, a legitimidade da restrição do princípio da solidariedade em vista da necessária conjugação com outros princípios constitucionais, nomeadamente o princípio da prossecução do interesse público<sup>125</sup>, consagrado no artigo 266.º da CRP<sup>126</sup>.

Com efeito, reportando-se à opção acolhida no DL 48051, mantida após a entrada em vigor da Constituição de 1976 e agora expressamente consagrada pelo legislador no n.º 1 do artigo 7.º do RRCEE, a defesa da restrição da regra da solidariedade às situações de actuações funcionais mais censuráveis tem sido feita pela maioria da doutrina com base em duas ordens de ideias, aqui sintetizadas por CARLA AMADO GOMES<sup>127</sup>: uma ideia de proporcionalidade, da qual resulta a conclusão de que só faltas com um determinado grau de culpa devem responsabilizar o funcionário e uma ideia resultante

---

Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra Editora, 2001, p. 930).

<sup>123</sup> (*Responsabilidade Civil...*, p. 106).

<sup>124</sup> Ou, como escrevem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA : “*A articulação destes dois preceitos insinua que no art. 22.º se consagrou a responsabilidade do Estado como categoria autónoma, embora ligada à responsabilidade pessoal do funcionário por actos ou omissões ilícitas ou culposas conexionadas com o exercício de funções*” (*A Constituição...*, Volume I, p. 435). Deste modo, se concordamos com MARGARIDA CORTEZ na parte em que afirma que “*É o art. 271.º da C.R.P. (...) que regula a responsabilidade dos funcionários e agentes*”, já não seguimos em absoluto essa afirmação no que respeita a não ser, também “*(...) como alguma doutrina sustenta ou sugere – o artigo 22.º.*” (*Responsabilidade civil...*, p. 27).

<sup>125</sup> JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *A Constituição...*, p. 215.

<sup>126</sup> Para quem entenda que este preceito tem a natureza de garanta institucional, a legitimidade dessa solução decorre do facto de a consagração do artigo 22.º deixar “*(...) espaço à liberdade constitutiva do legislador para este determinar o regime específico das diversas formas de responsabilidade*” (VIEIRA DE ANDRADE, *Panorama...*, p. 53). É este igualmente o posicionamento do Acórdão do TC n.º 236/04, do qual decorre que, em vista da natureza de garantia institucional do artigo 22.º da CRP, “*o que esta norma impõe será apenas que o Estado e demais entidades públicas respondam sempre do lado dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, por actos funcionais, quando a lei impuser a responsabilidade directa destes (...), sem, contudo, contender (...) com as imposições normativas (da lei ordinária) de responsabilidade exclusiva do Estado*”.

<sup>127</sup> *Da Responsabilidade Civil...*, p. 59.

dos princípios de prossecução do interesse público e da eficiência administrativa, da qual decorre a preocupação de garantir que não seja paralisada a actividade administrativa devido ao espectro do ressarcimento dos danos.

Datados e circunscritos, recordam-se nesta sede os pressupostos deste debate na medida em que os mesmos relevarão mais adiante, quando tratarmos de concretizar o conteúdo da responsabilidade civil pessoal dos funcionários por actuações com culpa grave ou dolo. Aqui voltaremos, portanto.

**II.** Com esta configuração em face do respectivo enquadramento constitucional, é agora possível avançar na nossa análise explicitando aqueles que entendemos serem os dois fundamentos maiores da consagração constitucional da regra da responsabilidade solidária: em primeiro lugar, a salvaguarda do direito ao efectivo ressarcimento dos particulares lesados; em segundo lugar, a promoção da eficiência administrativa<sup>128</sup>.

Atentemos em cada um destes fundamentos isoladamente.

a) Quanto à salvaguarda do direito ao efectivo ressarcimento dos lesados, transparece do efeito de extensão à pessoa colectiva pública da responsabilidade pela actuação ilícita e culposa do agente público individual que decorre da aplicação do regime da solidariedade, do qual deriva que a entidade pública pode ser demandada por uma actuação ilícita e culposa de um funcionário seu, sozinha ou conjuntamente com este e que, nessa medida, o lesado pode optar por accionar um ou outro, ou ambos, consoante o que se lhe afigurar mais vantajoso.

Nesta dimensão, a consagração da regra da responsabilidade solidária do Estado representa não só a superação da questão de saber “*a quem imputar o dano*” causado ao administrado, que constituiu um dos primeiros problemas colocados na definição de um princípio geral de responsabilidade civil da Administração<sup>129</sup>, como representa essa superação no sentido da defesa dos direitos dos administrados de duas formas diferentes.

Por um lado, oferecendo um património de maior dimensão para responder pelos prejuízos causados na sua esfera jurídica, permitindo obviar ao risco de insolvência do

---

<sup>128</sup> O Acórdão do TC n.º 236/04, reportando-se à exigência da responsabilização dos titulares de órgãos, funcionários e agentes nas relações externas, refere que a mesma decorre da “*função preventiva do instituto e da garantia dos princípios da legalidade e da eficiência administrativa*”.

<sup>129</sup> Assim a formula PAULO OTERO, *Responsabilidade civil pessoal...*, p. 490.

autor do facto danoso.

Por outro lado, garantindo a opção de accionar o próprio agente causador do dano, quando assim o determinem as demoras e dificuldades práticas na obtenção da indemnização pela entidade pública<sup>130</sup>.

b) No que respeita à promoção da eficiência administrativa, decorre do princípio da prossecução do interesse público, autonomamente concretizado no artigo 266.º da CRP<sup>131</sup>, e manifesta-se sob duas ideias fundamentais.

Desde logo, uma ideia de estímulo à diligência dos servidores públicos, decorrente do efeito pedagógico que advém do reconhecimento de erros que subjaz ao instituto da responsabilidade civil. Com efeito, atribuir a alguém a responsabilidade por um dano sofrido na esfera jurídica de outrem, significa que para efeitos da ordem jurídica os causadores desse dano praticaram um facto contrário às normas legais em vigor, devendo reparar os prejuízos causados. Nesta dimensão, decorrendo do regime da solidariedade a atribuição da responsabilidade por factos ilícitos não só ao Estado, como também à pessoa física causadora do dano, daí resulta uma necessária individualização externa<sup>132</sup> do funcionário causador do dano<sup>133</sup>, o que assume uma clara função pedagógico-educativa<sup>134</sup> e de incentivo a uma actuação correcta e diligente. É nesta medida, aliás, que como escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, o artigo 22.º da CRP visa estimular a diligência dos servidores do Estado – e não apenas tornar mais efectivo o direito do lesado à reparação do dano –, uma opção que, segundo aqueles Autores, é coerente com a aposta constitucional numa Administração responsável.

Depois, uma ideia de criação de condições para a existência de um corpo de servidores públicos eficiente e produtivo, que evite o perfil do “*administrador timorato*” ou “*formalista-burocrata*”<sup>135</sup>, radicado na adopção de condutas de não assumpção de riscos em face da incerteza da responsabilização<sup>136</sup>. Com efeito, se em lugar da regra da

---

<sup>130</sup> Neste sentido, RUI MEDEIROS, *Ensaio...*, p. 98.

<sup>131</sup> Com efeito, deste princípio decorre não só um fundamento do regime da responsabilidade solidária, como um valor autónomo a considerar na construção de um regime de responsabilidade justo, equilibrado e eficiente.

<sup>132</sup> E não apenas interna, dentro do serviço público, para efeitos de responsabilização disciplinar.

<sup>133</sup> Cujas personalidades jurídicas não se apaga por detrás da do ente público, como vimos acontecer na evolução inicial do conceito de *faute de service*.

<sup>134</sup> Neste sentido, RUI MEDEIROS, *Acções de Responsabilidade...*, p. 93.

<sup>135</sup> Expressões de VIERA DE ANDRADE (*Panorama...*, p. 44).

<sup>136</sup> Neste sentido, VIERA DE ANDRADE (*Panorama...*, p. 44) e PAULO OTERO, que associa a este fenómeno

responsabilidade solidária do Estado estivesse consagrada a responsabilidade exclusiva do funcionário por actos ilícitos praticados no exercício da função administrativa, daí poderia decorrer que, na actuação ao serviço do Estado, este assumisse uma contenção na sua capacidade de iniciativa ou de decisão, limitando-se a uma actividade de rotina, que contivesse em margens de risco suportáveis a possibilidade de uma responsabilização futura<sup>137</sup>. Não sendo esta uma conduta desejável para uma Administração Pública que se quer eficiente e produtiva, a consagração da regra da solidariedade visa justamente acautelar esse resultado.

## **2.2. Continuação: o alargamento da regra da solidariedade e a responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes**

**I.** Feito o enquadramento constitucional, cabe agora concretizar os dois propósitos desta análise: em primeiro lugar, explicitar a medida em que o alargamento da regra da responsabilidade solidária contribui para a autonomização de um princípio de responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários e agentes individualmente considerados; em segundo lugar, apurar o significado dessa regra no âmbito do quadro constitucional e legal vigente.

**II.** Quanto ao primeiro propósito, é relativamente simples de explicitar perante tudo o que se disse acima.

Com efeito, na medida em que a aplicação da regra da solidariedade à situação em apreço, ou seja, à obrigação de indemnizar por danos decorrentes da prática de factos ilícitos e culposos causados por funcionários públicos no exercício da função administrativa, significa a responsabilização conjunta do Estado e dos agentes públicos individualmente causadores do dano, o respectivo alargamento aos casos de culpa grave, em detrimento da responsabilização exclusiva do Estado perante o lesado nesses casos, representa uma expansão das situações em que aqueles agentes podem ser directamente responsabilizados pelos particulares lesados.

Dito de outro modo, a evolução de um regime em que a responsabilização directa do

---

a máxima “*in dubio pro abstine*” (*Responsabilidade Civil Pessoal...*, p. 497).

<sup>137</sup> Ou, dito de outro modo, uma atitude de “*inércia e timidez dos funcionários receosos da prática de danos patrimonialmente onerosos das suas finanças privadas*” (J. J. GOMES CANOTILHO, *O Problema...*, p. 68).

funcionário pelo lesado era apenas possível com fundamento no dolo da sua actuação, para um sistema em que essa responsabilização directa é igualmente possível nos casos de culpa grave, representa um alargamento das situações em que o titular de órgão, funcionário e agente pode ser directamente e em primeira linha chamado a responder pelos danos causados, fora da esfera interna do serviço público.

Nesta medida, o RRCEE concretiza, em conformidade com o que a Constituição impõe<sup>138</sup>, o princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos decorrentes do exercício da função administrativa, prevendo um sistema em que estes podem ser directamente responsabilizados pelas suas actuações mais censuráveis, através de uma acção de indemnização proposta directamente contra si pelos particulares lesados.

**III.** No que respeita ao segundo propósito, a respectiva concretização pressupõe que analisemos, de forma diferenciada quanto a cada um dos fundamentos da regra da responsabilidade solidária que acima autonomizámos, em que medida releva o respectivo alargamento aos casos de factos ilícitos praticados pelos titulares de órgãos, funcionários e agentes com culpa grave.

É que, como demonstraremos, essa relevância é sentida de forma diferente consoante o fundamento em causa, sendo particularmente significativa no que respeita à ideia de promoção da eficiência do aparelho administrativo mas apenas reforçando em certa medida a garantia da indemnização do particular lesado.

Concretizemos, pois, esta análise.

a) Enquanto garantia do direito ao efectivo ressarcimento dos particulares lesados, a comparação entre o regime anterior ao RRCEE, constante do DL 48051 e o regime actual leva-nos a concluir que a nova regra apenas em certa medida confere uma maior protecção ao particular lesado do que a que já era concedida.

Com efeito, para que a extensão do regime da solidariedade aos casos de culpa grave pudesse consubstanciar um reforço substancial da protecção dos lesados por actuações de funcionários públicos, teríamos de estar perante a evolução de um sistema em que coubesse ao funcionário público responder sempre sozinho pelos danos causados com

---

<sup>138</sup> Ir para lá do constitucionalmente imposto equivaleria a consagrar a responsabilidade solidária mesmo em casos de culpa leve.

culpa grave e o particular lesado apenas a este pudesse demandar para satisfazer o seu direito à indemnização.

Ora, como vimos, não era esse o regime que resultava do DL 48051, ao abrigo do qual, em casos de actos ilícitos praticados com culpa grave pelo funcionário, era o Estado a responder exclusivamente perante o lesado (sem prejuízo do direito de regresso que poderia exercer posteriormente), o que já conferia ao particular o tipo de protecção maior que nesta dimensão pode resultar do regime da solidariedade, qual seja o de ter a possibilidade de demandar um património teoricamente menos sujeito a risco de insolvência.

Contudo, na medida em que da nova regra do RRCEE passa a resultar que também o agente causador do dano pode ser accionado pelo particular lesado, este passa a poder optar pela sua demanda directa, sempre que entenda ser mais vantajosa em face das dificuldades de obter a indemnização devida da parte da entidade pública.

Donde, o alargamento do regime da solidariedade aos casos de culpa grave reforça a função de garantia ao efectivo ressarcimento dos particulares lesados, na medida em que os mesmos passam a dispor de mais um património accionável para efeitos de fazer valer o seu direito à indemnização<sup>139</sup>. Entendemos, contudo, que se trata de um reforço relativo, na medida em que ao abrigo do DL 48051 já o particular tinha à sua disposição o património da Administração para esse efeito.

b) A efectiva relevância do alargamento da regra da solidariedade reflecte-se assim, e aí sim, na dimensão em que a sua consagração visa conferir maior eficácia e diligência do aparelho administrativo e transparece, sobretudo, na perspectiva da função pedagógico-educativa que decorre da individualização, perante a ordem jurídica, dos agentes públicos concretamente causadores de prejuízos na esfera jurídica de terceiros.

Com efeito, ao alargar o regime da solidariedade aos casos de culpa grave, do RRCEE decorre que também nessas situações, e não apenas naquelas em que actuaram com dolo, os funcionários públicos podem ser directamente responsabilizados pelas

---

<sup>139</sup> Ou seja, reforça-se a “opção mais culpabilizante – e tendencialmente moralizante – dos autores materiais” que advém do regime da solidariedade e “incrementa-se a tutela jurisdiccional efectiva dos particulares porque, sem embargo de a pessoa colectiva ser, em grande parte das situações, uma aposta mais segura do ponto de vista do pleno ressarcimento do dano sofrido, não é menos verdade que a execução contra o agente do dano poderá propiciar uma aceleração do processo de ressarcimento” (CARLA AMADO GOMES, *A Responsabilidade Civil...*, p. 75).

suas actuações, seja conjunta seja exclusivamente com o Estado, o que significa que aumenta o leque de situações que podem dar azo à identificação e responsabilização externa de servidores públicos faltosos<sup>140</sup>.

Com isto dito, a nossa conclusão quanto ao significado do alargamento do regime da responsabilidade solidária aos casos de actuações dos titulares de órgãos, funcionários e agentes praticadas com culpa grave é a de que a dimensão do regime que sai reforçada com esse alargamento é justamente aquela em que o mesmo visa contribuir para o reforço da eficiência e eficácia do aparelho administrativo, mediante a consagração de mecanismos que levem à individualização, perante os lesados, dos servidores públicos causadores dos danos e, nessa medida, à responsabilização pessoal destes pelos erros cometidos.

### **3. A obrigatoriedade do exercício do direito de regresso pelo Estado**

#### **3.1. A consagração constitucional do direito de regresso: aspectos de regime e fundamentos**

**I.** Decorre do regime da solidariedade, tal como vem sendo analisado, que a efectivação da responsabilidade dos funcionários públicos pode ocorrer de duas formas.

Uma, por via da sua demanda directa pelo cidadão lesado – seja exclusiva, seja conjuntamente com o Estado – e do correspondente pagamento da indemnização em resultado de uma sentença condenatória – seja espontaneamente, seja na decorrência de um processo executivo instaurado para o efeito. Outra, em virtude do exercício do direito de regresso por parte do Estado, nos casos em que tenha sido a pessoa colectiva pública a suportar o pagamento da indemnização devida perante o particular lesado<sup>141</sup>.

Ora, é no quadro desta segunda forma de efectivação da responsabilidade dos funcionários, que o RRCEE evolui em face do regime anterior, ao prever expressamente

---

<sup>140</sup> Como refere CARLA AMADO GOMES, “(...) a lei anterior, não isentando de responsabilidade os funcionários autores de faltas cometidas com infracções de deveres de zelo, imunizava-os do confronto directo com as vítimas, remetendo o acerto de contas para o plano das relações internas, através do direito de regresso exercido pela pessoa colectiva” (*A Responsabilidade Civil...*, p. 67).

<sup>141</sup> Também neste caso espontaneamente ou na decorrência de um processo executivo instaurado para o efeito.

a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso.

Com efeito, concretizando o comando constitucional contido no n.º 4 do artigo 271.º da CRP, o artigo 6.º do RRCEE veio estabelecer que o exercício do direito de regresso é obrigatório, nos casos expressamente previstos na lei. Sistemáticamente inserido no Capítulo I do RRCEE, esta norma tem uma natureza de disposição geral, potencialmente aplicável aos diversos domínios da responsabilidade civil extracontratual do Estado regulados na lei, mediante a previsão de norma específica nesse sentido.

No que se refere a normas específicas a determinar a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, as mesmas não existem, contudo, em todos os domínios da responsabilidade pública regulados no diploma em causa, mas apenas nos domínios relativamente aos quais o n.º 1 do artigo 3.º do RRCEE determina a regulamentação, no quadro da lei, da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes – ou seja, nos domínios da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa e da função jurisdicional.

No que se refere à responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa, e para além das situações em que um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, cuja análise extravasa do âmbito deste trabalho, existe direito de regresso a exercer obrigatoriamente pelo Estado ou pelas demais entidades públicas nas situações em que os titulares de órgãos, funcionários ou agentes tenham actuado com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo e em que o Estado ou as demais entidades públicas tenham satisfeito qualquer pedido de indemnização. É isto que decorre do disposto artigo 8.º do RCCEE e que corresponde à situação típica a que faremos referência.

Dito isto, a questão que cabe verificar agora é em que medida a consagração do direito de regresso obrigatório nos casos em que os titulares de órgãos, funcionários ou agentes tenham actuado com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo, concretiza o princípio da responsabilidade civil pessoal daqueles<sup>142</sup>. Para o efeito, analisaremos sequencialmente

---

<sup>142</sup> CARLA AMADO GOMES refere mesmo que “é a questão do regresso que se constitui como penhor do

duas questões essenciais: a primeira, a de saber se essa obrigatoriedade decorre ou não de um imperativo constitucional; a segunda, a de concretizar a relevância da sua expressa consagração ao nível do RRCEE.

II. Destinando-se o presente ponto do trabalho à análise da primeira questão acima colocada, a referência inicial que cabe ser feita é ao n.º 4 do artigo 271.º da CRP, preceito que estabelece que “A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes”.

Constituindo a única referência constitucional ao direito de regresso, a questão que cabe ser posta é a de saber se a obrigação de o legislador ordinário regulamentar o direito de regresso, que decorre do n.º 4 do 271.º da CRP, lhe confere plena liberdade de conformação do seu conteúdo ou se, pelo contrário, dela resultam alguns limites à sua margem de liberdade.

Respondendo a essa questão, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, após reconhecerem alguma liberdade conformadora ao legislador para gizar o regime do direito de regresso, admitem a existência de dois traços cuja consagração pela lei ordinária seria inadmissível em face da Constituição: o primeiro, o da exclusão do direito de regresso quanto a actos praticados com dolo ou culpa grave; o segundo, o da não configuração da obrigatoriedade do seu exercício nestes casos<sup>143</sup>. Quanto ao primeiro limite, encontrando-se respeitado no quadro do RRCEE, não nos pronunciaremos sobre ele<sup>144</sup>. Já no que se refere ao segundo, dele decorre a posição dos citados Autores quanto à imposição constitucional da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, que o RRCEE veio a consagrar<sup>145</sup>.

---

*princípio da responsabilização dos funcionários decorrente do artigo 271.º/1 da CRP – não tanto a regra da solidariedade nas relações externas” (Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, in Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, AAFDL, Lisboa, 2008, p. 261)*

<sup>143</sup> Expressões de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição....*, Tomo III, p. 648.

<sup>144</sup> Sobre a exclusão dos casos de culpa leve, já acima nos pronunciámos.

<sup>145</sup> Também MARGARIDA CORTEZ, pronunciando-se sobre aspectos do regime do DL 48051 carecidos de revisão, refere que “*Deve portanto abandonar-se a ideia de que estamos perante uma prerrogativa de exercício discricionário” (Contributo para uma reforma da lei da responsabilidade civil da Administração, in Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 260).*

Em sentido diferente dos dois Autores acima citados, escreve PAULO OTERO<sup>146</sup> que compete ao âmbito da liberdade decisória do legislador a determinação dos respectivos pressupostos de exercício, designadamente o seu carácter vinculado ou discricionário<sup>147</sup>.

**III.** Tomando posição quanto a este tema, aderimos, neste ponto, à tese de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, por razões que decorrem de aspectos que já referimos acima e que passamos a reforçar.

Como explicitámos em ponto antecedente deste trabalho<sup>148</sup>, o disposto no n.º 1 do artigo 271.º da CRP, que estabelece o princípio geral da responsabilidade dos funcionários públicos, é relevante para efeitos de aplicação do artigo 22.º da CRP, na dimensão em que determina a responsabilidade solidária do Estado por actuações dos seus órgãos, funcionários ou agentes que sejam autonomamente fundadoras de uma obrigação de indemnizar destes. Ou seja, o facto de a responsabilidade dos agentes individuais ser sempre assumida conjuntamente pela pessoa colectiva pública, nos termos de um regime de solidariedade, decorre da circunstância de a Constituição prever autonomamente a responsabilidade destes, que assim não se apaga por detrás da entidade pública, antes se afirma com base num princípio próprio.

Ora, se assim é, então admitir que o direito de regresso possa não ter, em decorrência do regime constitucional, um carácter obrigatório, equivaleria a admitir que a responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes pudesse não ser efectivada, contrariando o princípio geral contido no n.º 1 do artigo 271.º da CRP. É que se a responsabilidade do Estado é sempre solidária com os funcionários públicos, a única forma de a efectivar nos casos em que seja o Estado a suportar o pagamento da indemnização é através do direito de regresso, razão pela qual este terá de ser encarado como de exercício obrigatório.

Dito de outro modo, é o direito de regresso previsto no n.º 4 do artigo 271.º da CRP que garante a efectivação, no quadro de um regime de responsabilidade solidária com o Estado, do princípio da responsabilidade dos servidores públicos consagrado no n.º 1

---

<sup>146</sup> *Responsabilidade Civil Pessoal...*, p. 501.

<sup>147</sup> Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA entendem que a concretização da dimensão obrigatória ou facultativa do exercício do direito de regresso é confiada pela norma constitucional ao legislador ordinário (*A Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, Coimbra, Agosto de 2010, p. 854).

<sup>148</sup> Cf. *supra*, Parte II – II), 2.1. (p. 48 a 50).

daquele mesmo artigo, de onde resulta que o mesmo tenha necessariamente de ser de exercício obrigatório.

A este propósito, a questão que se pode colocar então é a de saber se, em face desta leitura, deveria decorrer uma conclusão no sentido da inconstitucionalidade do DL 48051, por não estipular expressamente a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso pelo Estado.

Entendemos, contudo, que não necessariamente. Na verdade, o diploma anterior não se pronunciava sobre o carácter discricionário ou vinculado do direito de regresso, apenas o enunciando, sempre se devendo ter imposto uma interpretação conforme à Constituição, que na ausência dessa referência expressa entendesse esse direito como de exercício obrigatório<sup>149</sup>.

**IV.** Com esta perspectiva quanto ao significado da consagração constitucional do direito de regresso, resta-nos concretizar, à semelhança do que fizemos quanto ao alargamento do regime da solidariedade, aquele que é para nós o fundamento maior desta regra: a necessidade de fazer repercutir sobre o património dos funcionários públicos as consequências das faltas cometidas no exercício das suas funções, seja para assim cumprir um objectivo de ordem financeira e de gestão dos dinheiros públicos, seja para assim promover a diligência e cuidado dos titulares de órgãos, funcionários e agentes na sua actuação pública, seja para assim concretizar uma ideia de igualdade ínsita no princípio da responsabilidade dos poderes públicos.

Com efeito, a consagração da regra que determina a obrigatoriedade da pessoa colectiva pública reclamar o reembolso de valores pagos a particulares a título de reparação de prejuízos causados pelos seus funcionários, denota a preocupação de fazer repercutir sobre a esfera jurídica dos responsáveis individuais por actuações especialmente ilícitas e culposas, as consequências patrimoniais da obrigação, assumida pelo Estado e demais entidades públicas, de reparar danos causados a terceiros por via do pagamento de indemnizações, na base da qual parecem destacar-se aqueles três

---

<sup>149</sup> Parece também ser esta a posição de CARLA AMADO GOMES quando refere que “no anterior regime, o dever de regresso não resultava expressamente do DL 48051 – apesar de constituir inelutável consequência do modelo de solidariedade nas relações internas” (*A Responsabilidade pessoal e institucional do dirigente da Administração Pública no quadro da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, in Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas, Lisboa, AAFDL, 2010, p. 169*).

propósitos, de diferente natureza.

Quanto ao primeiro, reside na necessidade de distribuir equitativamente os encargos públicos, garantindo que não é o erário público exclusivamente onerado por actuações de agentes seus que, para além de poderem significar despesas avultadas, têm sempre associada uma dose de inevitável imprevisibilidade.

No que respeita ao segundo, resulta da necessidade de pôr fim a um “*um sentimento generalizado*” de “*irresponsabilidade e de impunidade*” dos agentes públicos, decorrente da inexistência de mecanismos legais destinados a assegurar o exercício do direito de regresso<sup>150</sup>.

Relativamente ao terceiro, assenta na concretização de uma ideia de igualdade entre os funcionários públicos e os demais cidadãos, que ficaria posta em causa caso o sistema não determinasse a efectivação da obrigação dos primeiros de reparar os danos especialmente censuráveis causados no exercício das suas funções<sup>151</sup>.

### **3.2. Continuação: a obrigatoriedade do direito de regresso e a responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes**

**I.** Posto isto, cabe responder agora à segunda questão acima colocada, ou seja, à questão de saber em que medida releva a consagração expressa da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso para a autonomização do princípio de responsabilidade civil pessoal dos funcionários e agentes, sobretudo quando afinal a mesma já decorre do respectivo enquadramento constitucional.

Neste ponto, à semelhança de idêntica questão colocada a propósito do alargamento da regra da responsabilidade solidária, também a resposta é relativamente simples de explicitar em face de tudo o que vimos de referir quanto a esta matéria. Sistematizamo-la destacando duas ideias essenciais.

**II.** Desde logo, a própria afirmação expressa do carácter obrigatório do direito de regresso que passa a ser feita pelo regime do RRCEE.

---

<sup>150</sup> Expressões de FAUSTO DE QUADROS (*Introdução, in Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2004, p. 29*).

<sup>151</sup> Também a doutrina espanhola, como vimos, aponta este como um fundamento do direito de regresso. Refira-se, a este propósito, o regime de direito civil aplicável numa situação paralela, de actuação de um comitente ao serviço do comissário, consagrado no artigo 500.º do CC.

Com efeito, se nenhum outro efeito daí decorresse, a simples explicitação do carácter obrigatório do exercício do direito de regresso pela entidade pública tem a potencialidade de dissipar quaisquer dúvidas ou entendimentos diversos resultantes de diferentes interpretações da norma constitucional, conferindo uma força acrescida a este aspecto do regime.

**III.** Depois, a necessidade de associar consequências ao não exercício do direito de regresso, nos casos em que a lei o preveja.

Com efeito, ao passar a prever-se o exercício do direito de regresso como uma obrigatoriedade, à sua não efectivação por parte da pessoa colectiva pública devem necessariamente associar-se consequências, sob pena de ter de encarar-se este dever de regresso da entidade pública contra o funcionário como um *dever imperfeito*, por não associar à ausência da sua efectivação qualquer reacção<sup>152</sup>.

A este propósito, CARLA AMADO GOMES propõe que, em caso de não exercício do direito de regresso por parte da entidade pública, seja utilizada a acção pública pela via da acção administrativa comum, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 37.º do CPTA, para forçar a entidade a propor a acção de regresso<sup>153</sup>. Dá conta igualmente da posição avançada por SÉRVULO CORREIA numa intervenção oral, em que o Autor defende a acção administrativa especial de condenação à prática de acto devido, promovida pelo Ministério Público ao abrigo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 68.º do CPTA.

Neste domínio, deve ainda dar-se conta da hipótese avançada por PAULO VEIGA E MOURA<sup>154</sup>, de obrigar o dirigente máximo do serviço a comprovar, em juízo, no espaço máximo de um ano, que o funcionário liquidou a sua quota-parte na dívida ou, caso tal não suceda, a requerer a instauração da acção executiva.

Bem assim, devem salientar-se os mecanismos de controlo das consequências financeiras da omissão do dever de regresso, que ao Tribunal de Contas cabe exercer nos termos da LOPTC<sup>155</sup>, em particular no quadro da efectivação do regime da

---

<sup>152</sup> Assim o qualifica CARLA AMADO GOMES (*A Responsabilidade ...*, p. 55), como vimos já.

<sup>153</sup> A Autora aponta, contudo, algumas dificuldades quanto à aceitação da legitimidade do Ministério Público para o efeito (*Topicamente...*, p. 262).

<sup>154</sup> *A Privatização...*, p. 198.

<sup>155</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto. Como dá conta CARLA AMADO GOMES (*A Responsabilidade ...*, p. 55), esta sugestão foi

responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória dos obrigados a esse exercício, nos termos, respectivamente, do artigo 60.º e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC<sup>156</sup>.

Em suma, a consagração da obrigatoriedade do direito de regresso no RRCEE releva na medida em que indiscutivelmente eleva à categoria de dever a efectivação da responsabilidade do titular de órgão, funcionário e agente pelos actos ilícitos e culposos praticados, garantindo, pela necessidade de accionar mecanismos legais destinados a suprir o seu não exercício, a concretização do princípio da responsabilidade pessoal dos funcionários públicos.

### III) PONTO DE ORDEM E SEQUÊNCIA DE ANÁLISE

**I.** O caminho percorrido nos pontos anteriores deste trabalho, desde o Código Civil de 1867 até à aprovação do RRCEE, assumiu o propósito de enquadrar a nossa conclusão quanto à autonomização do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos causados no exercício da função administrativa ao serviço do Estado e permitir a sua formulação.

Avancemos, pois, no sentido proposto.

**II.** Em primeiro lugar, decorre da análise efectuada que, não correspondendo essa a uma preocupação inicial do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, a evolução recente do sistema português no que se refere à responsabilidade pelo exercício da função administrativa fundada na prática de factos ilícitos foi determinada, em grande medida, pela necessidade de consagrar regras que conferissem efectividade à responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes pelos danos causados no exercício das suas funções e por causa desse exercício.

Situando melhor este entendimento, é hoje inquestionável que, em linha com a evolução fundamental descrita na parte introdutória desta dissertação, também no sistema português está absolutamente concretizada uma função de garantia, assumida pelo Estado e pelas demais entidades públicas, do pagamento de indemnizações aos

---

expressamente feita por LUÍS FÁBRICA, nas *Jornadas sobre a Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual*.

<sup>156</sup> Neste sentido, CARLA AMADO GOMES (*Topicamente...*, p. 262).

cidadãos lesados por actuações dos seus funcionários e agentes que causem danos no exercício de funções públicas. Esta função, que foi assumida de forma gradual desde 1867, decorre hoje da circunstância de o Estado poder ser sempre directamente demandado pelo cidadão lesado para reparar um dano causado por uma acção ou omissão ilícita de um servidor público, seja por via da regra da solidariedade quando estejam em causa actuações daquele causadas com dolo ou culpa grave, seja pela responsabilidade exclusiva que é atribuída à Administração no caso de actuações com culpa leve ou fundadas no risco<sup>157</sup>.

Assim sendo quanto à função de garantia de ressarcimento do património do particular lesado, deve-se agora avançar dizendo que, na evolução do DL 48051 para o RRCEE, não foi quanto a este aspecto que o novo regime da responsabilidade civil por danos decorrentes de factos ilícitos praticados no exercício da função administrativa trouxe as maiores inovações. É que como comprovámos detalhadamente acima, as novas regras quanto à repartição da responsabilidade entre o Estado e os seus funcionários, não serviram tanto para reforçar a protecção dos cidadãos lesados quanto à garantia do pagamento das suas indemnizações, como para evoluir no sentido de um sistema que tornasse mais efectiva a responsabilidade dos agentes individuais que exercem funções ao serviço do Estado quando causam danos a cidadãos, assumindo essa como uma função específica do regime e procurando dotá-lo dos instrumentos legais adequados ao respectivo cumprimento.

**III.** Em segundo lugar, decorre ainda da reflexão levada a cabo até este momento que, subjacentes a esta nova perspectiva do regime, se encontram dois tipos de preocupações fundamentais, estruturantes das sociedades modernas.

Por um lado, uma preocupação com a criação de condições para uma Administração Pública eficiente e diligente, para o que se revela fundamental responsabilizar cada um dos seus servidores pelos seus erros, não só disciplinar e financeiramente<sup>158</sup>, como também patrimonial e civilmente<sup>159</sup>. Com efeito, apesar de a não consagração da solidariedade nos casos de culpa grave não implicar necessariamente a impunidade dos funcionários, na medida em que poderá sempre haver lugar à responsabilidade

---

<sup>157</sup> Nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, com esta “*evolução conceptual*” “*a responsabilidade pública torna-se possível, mesmo que não haja culpa do agente*” (*Panorama...*, p. 45).

<sup>158</sup> E criminalmente, nos casos mais gravosos.

<sup>159</sup> Nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

disciplinar e financeira associada a tais ilícitos<sup>160</sup>, a verdade é que o funcionamento de um sistema em que é o Estado a assumir, nesses casos, o pagamento da indemnização perante o cidadão lesado, significa que os servidores públicos são poupados a acções de indemnização intentadas directamente contra si pelos cidadãos em geral e que a responsabilidade dos funcionários é efectivada apenas internamente no serviço público a que pertencem<sup>161</sup>.

Por outro lado, uma preocupação com a distribuição justa e equitativa dos encargos públicos, que leva a que não deva ser o erário público apenas e exclusivamente a suportar a reparação de danos causados de forma mais censurável pelos seus servidores. Esta preocupação é tanto maior quanto se vivem hoje momentos marcados por fortes exigências orçamentais, que determinam, em nome do princípio da igualdade, uma distribuição da despesa pública justa, equitativa e equilibrada.

**IV.** Assim enquadrado na evolução do regime e nas preocupações que visa atender, autonomizamos então um princípio de responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no direito português, ligado à necessidade de fazer repercutir sobre a esfera patrimonial dos servidores públicos as consequências das actuações que, praticadas de forma mais censurável no exercício de funções públicas, provocaram danos a particulares.

Sendo este o princípio, da sua consagração podem resultar, contudo, problemas que a doutrina já vem identificado e relativamente aos quais não se é alheio. Com efeito, como salienta CARLA AMADO GOMES, a nova solução do RRCEE pode provocar “*uma certa convulsão no âmbito da estrutura administrativa*”, seja por força da maior exposição a que os servidores públicos passam a estar sujeitos, seja em face da consagração expressa da obrigatoriedade do direito de regresso, o que pode determinar a paralisia ou retracção na tomada de posições<sup>162</sup>.

Ora, é numa tentativa de encontrar um sistema equilibrado, justo e eficiente de responsabilidade civil pública que o presente trabalho prosseguirá, abraçando o desafio

---

<sup>160</sup> Não falamos, naturalmente, nos casos de responsabilidade criminal.

<sup>161</sup> CARLA AMADO GOMES refere a responsabilização disciplinar como uma forma de efectivação da responsabilidade dos funcionários que põe em causa a ideia de que os funcionários são poupados a acções de indemnização (*A Responsabilidade...*, p. 67). Sem contrariarmos esse entendimento, evidenciamos, contudo, que tal responsabilização efectiva-se apenas internamente, dentro do serviço público.

<sup>162</sup> E que, no limite, “*o sistema não pereça da doença e morra da cura*” (CARLA AMADO GOMES, *A Responsabilidade pessoal e institucional...* p. 182)

dos juristas “*de assegurar um regime geral coerente das relações de responsabilidade entre os poderes públicos, os privados que realizam tarefas públicas e os particulares lesados*”<sup>163</sup> e, nessa medida, procurando defender uma concretização deste princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que, na sua aplicação, se revele capaz de integrar os diversos interesses em presença.

---

<sup>163</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *Panorama...*, p. 57.

**PARTE III**  
**A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL**  
**DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES: ÂMBITO**  
**PESSOAL E OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR**

Como anunciado, encontrado o princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no âmbito do RRCEE, cabe dar seguimento ao nosso estudo, procurando concretizar o respectivo conteúdo.

Para tanto, a base da qual partimos é a de que, em todos os casos de actuações ilícitas e danosas praticadas com dolo ou culpa grave, os funcionários públicos responsáveis pelas mesmas devem ser responsabilizados solidariamente com o Estado, representando o exercício pela pessoa colectiva pública do direito de regresso a forma de efectivar essa responsabilidade sempre que tenha sido o Estado a satisfazer a integralidade da indemnização devida ao lesado.

A partir daqui, o que nos propomos aprofundar respeita a saber qual o âmbito desse princípio de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes pelos danos causados a particulares, quanto a dois aspectos em concreto.

Em primeiro lugar, quanto à determinação, à luz das regras hoje vigentes, de quem são as pessoas individualmente consideradas que estão sujeitas ao regime do RRCEE, designadamente à regra do direito de regresso obrigatório.

Em segundo lugar, quanto ao conteúdo preciso da obrigação de indemnizar que cabe ao titular de órgão, funcionário ou agente, a propósito de cuja discussão, que se afigura central na abordagem do nosso tema, se concretizará o nosso entendimento quanto à

forma de integrar os diversos interesses em presença nesta matéria.

## **I) ÂMBITO PESSOAL**

**I.** Em matéria de âmbito pessoal do regime da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, são duas as questões que nos propomos analisar, a primeira referente à utilização pelo RCCEE dos conceitos de “*titulares de órgãos, funcionários e agentes*”, cuja formulação carece de algumas considerações à luz das alterações legais recentemente introduzidas, e a segunda destinada a concretizar a medida da extensão do respectivo regime aos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais e auxiliares de pessoas colectivas de direito privado, determinada pelo n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE.

**II.** Quanto à primeira das questões colocadas, o tema assume relevância prática em face da entrada em vigor da nova legislação aplicável ao regime de vínculos e carreiras na Administração Pública, constante da LVCR, que revogou o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro<sup>164</sup>.

Com efeito, pondo de lado os titulares de órgãos, relativamente a cuja caracterização o novo regime não tem qualquer implicação, a distinção entre funcionários e agentes públicos, que para todos os efeitos é aquela que, nesta matéria, se encontra acolhida na Constituição e no RRCEE e que tinha plena equivalência no regime legal definido pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, quanto à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego público na Administração Pública<sup>165</sup>, deixou de valer no âmbito da LVCR.

Efectivamente, à luz do quadro legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, todas as modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público previstas na lei encontravam-se sujeitas ao regime de responsabilidade abrangido pelo artigo 1.º do RRCEE: os nomeados ao abrigo do artigo 4.º e seguintes integravam a noção de *funcionários*; os contratados de acordo com a modalidade de contrato administrativo de provimento, prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 14.º,

---

<sup>164</sup> Cf. alínea *x*) do artigo 116.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>165</sup> Em termos que se encontram claramente explicitados no Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 28/1999, publicado na 2.ª série do Diário da República, n.º 28, de 2 de Fevereiro de 2001, p.2304 e ss.

integravam a noção de *agentes*; os contratados de acordo com a modalidade de contrato de trabalho a termo certo, prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 14.º, integravam a noção de “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*” do n.º 4 do artigo 1.º do RRCEE, aos quais se estendem as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários ou agentes.

Actualmente, a LVCR não alude às categorias de funcionário e agente administrativo, antes passando a consagrar como modalidades da constituição da relação jurídica de emprego público, nos termos do artigo 9.º, a nomeação, o contrato de trabalho em funções públicas e, em casos delimitados, a comissão de serviço.

Sem se pretender avançar muito mais na análise da LVCR, forçoso se torna, pois, concluir que as categorias de funcionário e agente administrativo a que o RRCEE se reporta deixaram de ter correspondência na lei que actualmente rege as modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público<sup>166</sup>, o que significa que se impõe um esforço de adequação entre os dois regimes e a formulação de uma proposta quanto ao entendimento da questão.

Debruçando-se sobre o tema, CARLOS CADILHA propõe que a categoria de funcionário seja atribuída, dentro do regime actual, a quem obtenha uma nomeação definitiva no exercício de funções públicas e a de agente administrativo a quem seja objecto de nomeação transitória<sup>167</sup>. Quanto ao n.º 4 do artigo 1.º do RRCEE, que se refere aos “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*”, tem em vista, segundo o Autor, os trabalhadores contratados, num entendimento que conduz, se bem interpretamos a posição descrita, a que a maior parte do pessoal ao serviço de entidades públicas passe a integrar o n.º 4 do artigo 1.º do RRCEE e não o n.º 3.

A proposta que fazemos afasta-se, contudo, daquela que é apresentada por CARLOS CADILHA, em termos que assentam em dois argumentos essenciais.

a) Em primeiro lugar, fazendo uso de elementos de interpretação literal e sistemática da lei, parece-nos que a utilização da expressão “*titulares de órgãos, funcionários e agentes*” como uma fórmula genérica, empregue na Constituição e em diversos

---

<sup>166</sup> Quanto à nomeação PAULO VEIGA E MOURA E CÁTIA AARIMAR referem que a expressão foi “*completamente abandonada*” (*Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª edição, Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, Julho de 2010, p. 51).

<sup>167</sup> *Regime...*, p. 44.

preceitos do RRCEE, tem a potencialidade de significar que se está a reportar às situações mais comuns de relação funcional com o Estado. Deixando de parte os titulares de órgãos, cuja análise está circunscrita, era isso que sucedia com os funcionários e agentes no âmbito da vigência do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que constituíam a generalidade das situações de relação de emprego público.

Do mesmo modo, a referência feita no n.º 4 do artigo 1.º aos “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*”, refere-se a uma categoria residual, a que se aplica o regime da responsabilidade não por natureza, mas por extensão do regime aplicável aos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

Transpondo este argumento para o domínio de aplicação da LVCR, isto significa então que as categorias de *funcionário* e *agente* devem corresponder às modalidades mais frequentes de constituição de relações jurídicas de emprego público ao abrigo daquele regime jurídico, que são a nomeação e o contrato de trabalho para o exercício de funções públicas.

b) Quanto ao segundo argumento nesta matéria, assenta nas características subjacentes às noções de funcionário e agente administrativo, explicitadas no Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 28/1999<sup>168</sup> e reflecte-se na conclusão de que as mesmas continuam a encontrar-se no âmbito das modalidades de relação jurídica de emprego público estabelecidas na LVCR.

Nesta perspectiva, todos os elementos imputados à noção de *funcionário* são detectados nas situações de relação jurídica de emprego público constituídas por tempo indeterminado, ou seja, por nomeação definitiva ou por contrato por tempo indeterminado: a *permanência*, não já reportada ao lugar do quadro do serviço ou organismo mas antes à integração em carreira, nos termos do artigo 40.º da LVCR; a *profissionalidade*, patente, por exemplo, no regime de garantias de imparcialidade consagrado nos artigos 25.º a 30.º da LVCR; a *subordinação a um regime específico de direito público*, revelado por um conjunto de direitos e deveres predefinidos estatutariamente; e mesmo a quarta característica salientada por MARCELLO CAETANO e JOÃO ALFAIA, respeitante à voluntariedade do exercício do cargo, que resulta, se não da própria configuração do contrato de trabalho por tempo indeterminado como um

---

<sup>168</sup> Publicado na 2.ª série do Diário da República, n.º 28, de 2 de Fevereiro de 2001, p.s 2304 e ss.

contrato, que pressupõe um acordo de vontades, pelo menos do artigo 15.º da LVCR, que prevê a aceitação da nomeação.

Quanto à noção de *agente*, parece-nos reconduzível às situações de nomeação provisória, contrato a termo resolutivo, certo ou incerto e comissão de serviço, atenta a ausência, nestes três casos, de um dos traços do regime subjacente à noção de funcionário, que é a permanência. Igualmente defensável enquadrar nesta categoria de agentes administrativos, são os contratados ao abrigo de contratos de tarefa e avença, nos termos do artigo 35.º da LVCR, enquanto desempenhem tais serviços<sup>169</sup>.

No que respeita aos “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*”, parece-nos actualmente relevar como categoria residual, potencialmente aplicável a situações equiparadas. Quanto a poder configurar a categoria apropriada para integrar os trabalhadores das pessoas colectivas de direito privado, às quais o regime do RRCEE é extensível nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE, parece ser um entendimento a afastar, por desnecessário, em face da expressa referência feita nesse preceito aos *trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares* das pessoas colectivas de direito privado.

**III.** Ainda quanto ao disposto no n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE, que, como vimos, estende a aplicação do regime da responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa 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 de direito administrativo, cabe colocar a questão de saber se fica abrangida por essa extensão a regra da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Uma alternativa a este enquadramento passaria por integrar os contratados ao abrigo do artigo 35.º da LVCR nos “*demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas*”, uma posição que, contudo, teria alguma dose de atrevimento, na medida em que pressuporia configurar como “*trabalhadores*”, todos os que executem um trabalho por conta do Estado ou demais entidades públicas. Neste sentido, talvez se afigurasse mais adequada de futuro a utilização da fórmula que consta da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que se refere a “*servidores públicos*”.

<sup>170</sup> Sobre a questão da equiparação entre entidades privadas com funções públicas e entidades públicas, para efeitos do artigo 22.º da CRP, cf. PEDRO GONÇALVES (*Entidades Privadas com Poderes Públicas – O exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, Setembro de 2008, p. 1087 ss). Para o referido Autor, o princípio da responsabilidade directa da entidade privada é o mais coerente com o preceito constitucional, sendo de afastar a equiparação da entidade privada com funções públicas aos titulares de órgãos, funcionários ou

Vejamos, pois, os termos da questão.

Como salienta JOÃO TIAGO SILVEIRA, em anotação ao artigo correspondente do Projecto de Lei n.º 148/IX, o disposto no n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE “*consubstancia um avanço significativo face à cada vez mais frequente atribuição de funções administrativas e poderes públicos a entidades privadas – as chamadas “entidades privadas de mão pública”*”<sup>171</sup>. Não se trata, como clarifica o referido Autor, de sujeitar toda a actuação destas entidades privadas ao regime previsto no RRCEE quanto à responsabilidade pelo exercício da função administrativa, mas apenas a parte da sua actividade ou actuação relacionada com o exercício de poderes públicos ou a aplicação de princípios e normas de direito administrativo<sup>172</sup>, o que determina, como refere CARLOS CADILHA, que a submissão de entidades privadas ao regime da responsabilidade civil da Administração tenha de ser definida casuisticamente, em função da natureza jurídica dos poderes que tais entidades tenham exercitado em cada situação concreta<sup>173</sup>.

Em sentido semelhante mas com referência ao preceito contido na Proposta de Lei n.º 88/IX, refere PEDRO GONÇALVES que a solução em causa aponta claramente para o princípio da equiparação das entidades privadas com funções públicas a entidades públicas<sup>174</sup>, daí decorrendo que a responsabilidade por actos praticados por entidades privadas no exercício de poderes públicos de autoridade “*passa a constituir objecto de regulamentação pelo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas*”<sup>175</sup>.

---

agentes, que é maioritariamente defendida na doutrina alemã, e que determinaria que as entidades públicas fossem consideradas civilmente responsáveis, em forma solidária, com as entidades privadas, por acções ou omissões praticadas no exercício de funções públicas delegadas.

<sup>171</sup> *A Reforma da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, in Revista Jurídica da AAFDL, n.º 26, p. 83.

<sup>172</sup> Concretizando, o Autor dá o exemplo de uma sociedade anónima de direito privado que deva desempenhar funções administrativas ou exercer poderes públicos quando pode desencadear um procedimento expropriatório ou desenvolver procedimentos para efeitos de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas.

<sup>173</sup> Neste sentido, CARLOS CADILHA refere que o regime da responsabilidade administrativa é apenas aplicado a estas entidades quanto às acções ou omissões em que as mesmas tenham intervindo investidas de poderes de autoridade ou segundo um regime de direito administrativo, ficando excluídos os actos de gestão privada e todas as situações em que tenham agido no âmbito do seu estrito estatuto de pessoas colectivas de direito privado (*Regime...*, p. 49).

<sup>174</sup> *Entidades Privadas com Poderes Públicas – O exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, Setembro de 2008, p. 1094, nota de rodapé 479.

<sup>175</sup> *Entidades Privadas...*, p. 1094.

Se até aqui o entendimento exposto é pacífico<sup>176</sup>, já não o é a questão de saber quais os aspectos concretos do regime que se devem considerar extensíveis a estas entidades.

Com efeito, o n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE manda aplicar à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e aos respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares as disposições que regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, ou seja, as disposições contidas nos Capítulos I (artigos 1.º a 6.º), II (artigos 7.º a 11.º) e V (artigo 16.º) do RRCEE, este último na parte em que se refere a danos provocados no exercício de um poder administrativo.

Deste modo, a norma em causa remete não apenas para a responsabilidade imputável à entidade privada enquanto tal, mas também para a responsabilidade dos respectivos trabalhadores, representantes legais ou auxiliares, nos termos dos artigos 7.º e 8.º do RRCEE, de onde parece resultar que também se deve aplicar o regime da obrigatoriedade do direito de regresso a que se referem os artigos 6.º e n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do RRCEE.

Para esta solução aponta claramente PEDRO GONÇALVES<sup>177</sup> quando esclarece, ainda a propósito da Proposta de Lei n.º 88/XI, que a referência feita aos trabalhadores das pessoas colectivas de direito privado naquele projecto de diploma indicia “*que a pretensão de aplicar às entidades privadas o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado se projecta também no plano das relações internas entre elas e os respectivos trabalhadores (em termos homólogos ao que se passa nas relações entre as entidades públicas e os titulares de órgãos, funcionários ou agentes)*.”<sup>178</sup>.

Em sentido contrário, defende VIEIRA DE ANDRADE que a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso não vale para as pessoas colectivas privadas<sup>179</sup>, pelo

---

<sup>176</sup> Embora criticável, segundo CARLA AMADO GOMES, pelo facto de desvirtuar, “*sem razão bastante (uma vez que, mesmo destituída de poderes de autoridade, a entidade administrativa prossegue um interesse público), o propósito de harmonização de regimes (só parcialmente) subjacente ao RRCEE*” (*A Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração por facto ilícito – reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, in *Textos dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas*, AAFDL, p. 52).

<sup>177</sup> É também esta a posição de Carlos Cadilha, embora sem problematizar (*Regime...*, p. 51).

<sup>178</sup> *Entidades Privadas...*, p. 1095. Em nota de rodapé o Autor acrescenta ainda uma referência às acções de regresso neste âmbito, para concluir no sentido da competência dos tribunais administrativos para o respectivo julgamento.

<sup>179</sup> VIEIRA DE ANDRADE sustenta esta posição com base em quatro argumentos essenciais: um argumento de índole constitucional, assente no facto de tal consubstanciar uma restrição manifestamente desproporcionada da autonomia de gestão e de património dos particulares, por não existir interesse público ou razão que justifique o estabelecimento de tal dever; dois argumentos de natureza sistemática, o

menos para as que não sejam entidades administrativas<sup>180</sup>. Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA realçam que é questionável o alargamento do âmbito subjectivo dos titulares de direito de regresso a entidades privadas que não revistam a natureza de entidades administrativas<sup>181</sup>.

Sem prejuízo de se reconhecer a validade dos argumentos usados em abono da posição contrária, tendemos a entender que, nesta matéria, a melhor posição é aquela que defende que o regime da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso deve aplicar-se às pessoas colectivas de direito privado<sup>182</sup> quando adoptem acções ou omissões no exercício de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo, o que sustentamos com base nas razões que passamos a expor.

Em primeiro lugar, não se entende que com esta posição fique em causa uma restrição desproporcionada da autonomia e gestão patrimonial dos particulares, na medida em que é apenas uma parte da actividade destas entidades privadas que está sujeita à aplicação desta regra, justamente a parte da sua actividade em que se manifesta exercício de poderes públicos ou a aplicação de princípios e normas de direito administrativo. Está em causa, portanto, o exercício de funções materialmente administrativas, susceptíveis de afectar os particulares da mesma forma que actuações das entidades públicas com a mesma natureza<sup>183</sup> e, nessa medida, fonte das mesmas preocupações e merecedoras do mesmo tipo de tratamento ao nível do regime de responsabilidade.

Em segundo lugar, é o próprio RRCEE que determina esta equiparação de regimes quanto às acções ou omissões adoptadas por pessoas colectivas de direito privado e seus

---

primeiro relativo ao alcance do artigo 6.º do RRCEE, que está sujeito, nas palavras do Autor, a uma “*redução necessária*” resultante do regime consagrado no artigo 14.º para a responsabilidade dos magistrados e o segundo assente na circunstância de estar em causa uma extensão applicativa, que não pode deixar de ser feita com as necessárias adaptações; em quarto lugar, um argumento de natureza processual, consubstanciado na ideia de o regime estabelecido na lei para cumprimento do dever de regresso só ser pensável no âmbito das relações de emprego público, sobretudo no que respeita à obrigação de averiguação judicial do grau de culpa sempre que haja condenação da pessoa colectiva, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE (*A Responsabilidade...*, p. 365).

<sup>180</sup> Ou seja, seguindo a categorização de entidades privadas feita por PEDRO GONÇALVES, para os *particulares*, onde se incluem quer pessoas singulares, quer pessoas colectivas (*Entidades Privadas...*, p. 423 a 436).

<sup>181</sup> *A Constituição...*, Volume II, p. 855.

<sup>182</sup> Igualmente neste sentido, CARLA AMADO GOMES, em razão da idêntica valência do argumento que aponta para o incremento da diligência e cuidado que advém da consagração do direito de regresso obrigatório (*A Responsabilidade Civil...*, p. 55).

<sup>183</sup> Neste sentido, vale a ideia de que um dos princípios constitucionais em que se ancora o princípio da responsabilidade subjectiva dos funcionários ou agentes do Estado é o da protecção jusfundamental do cidadão (GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *A Constituição...*, Volume II, p. 852).

trabalhadores no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo, sem estabelecer qualquer distinção quanto às regras que devem valer para efeitos dessa equiparação. Portanto, não fazendo a lei essa distinção e não se encontrando fundamentos para outra interpretação, deve-se pressupor a aplicação do correspondente regime como um todo.

Em terceiro lugar, cabe ainda levar em linha de conta o ponto de vista de CARLA AMADO GOMES quanto a esta matéria, quando justifica a extensão da regra do exercício obrigatório do direito de regresso às entidades privadas referidas no n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE com base, entre outros, em argumentos de ordem financeira. Como refere a Autora, estando em causa o exercício, por uma entidade privada, da função administrativa, a mesma receberá dinheiros públicos ou de origem pública, que justificarão a aplicação daquela regra à situação em apreço<sup>184</sup>.

## **II) A OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES**

### **1. A formulação do problema**

**I.** Seguindo a sequência proposta para a abordagem desta matéria, entramos agora naquele que é para nós o ponto essencial da concretização do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos: a determinação do conteúdo da respectiva obrigação de indemnizar.

Dada a centralidade da questão, explicitemos um pouco melhor o seu objecto, bem como a respectiva relevância para a presente dissertação.

Começando pelo seu objecto, toma-se por referência a seguinte afirmação de GOMES CANOTILHO: *“Nas relações externas, o grau de culpa acabará por se separar da obrigação de indemnizar, não obstante continuar a revestir-se de especial interesse na individualização dos casos de direito de regresso do ente público contra o autor do facto ilícito”*<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Adicionalmente, CARLA AMADO GOMES refere poder ainda invocar-se o lugar paralelo da contratação pública, *“onde mesmo pessoas as pessoas realmente privadas, não qualificáveis como entidades adjudicantes, estão obrigadas a cumprir certas regras jurídico-públicas na atribuição dos seus contratos (cf. artigos 274.º a 276.º do Código dos Contratos Públicos).”* (Tópicamente..., p. 263).

<sup>185</sup> *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1974, p.

Com efeito, considerando o regime que decorre do RRCEE quanto à responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público por factos ilícitos praticados por titulares de órgãos, funcionários ou agentes no exercício da função administrativa, para a determinação da obrigação de indemnizar do ente público perante o lesado irreleva o grau de censurabilidade com que esse agente actuou, de tal modo que, como afirma o Autor na primeira parte da afirmação acima transcrita, a culpa “*se separa*” da obrigação de indemnizar.

Já para determinar como se efectivam as relações internas entre o Estado e o agente público nos casos de responsabilidade conjunta, aí se centra a questão a tratar neste momento, em termos que visam apurar se para esse efeito o grau de culpa releva unicamente para determinar os casos em que existe direito de regresso do Estado contra o funcionário – matéria relativamente à qual o regime do RRCEE é claro, determinado a sua existência nos casos de actuação com dolo ou culpa grave – ou também – e quanto a esta matéria já nada resulta do RRCEE –, para determinar como se deve repartir o conteúdo da obrigação de indemnizar entre os co-responsáveis solidários.

No que respeita à sua relevância para o tema que nos ocupa, o que cabe salientar é que a resposta que vier a ser dada a esta questão importa não só do ponto de vista prático – na medida em que determina os encargos financeiros a suportar pela entidade pública e pelo funcionário, em resultado da prática de factos ilícitos no exercício de funções administrativas do Estado –, como também, e de forma decisiva, do ponto de vista da determinação concreta dos danos que devem ser imputáveis ao titular de órgão, funcionário ou agente no quadro de um sistema de responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa ou, dito de outro modo, da determinação da “*medida da responsabilidade, respectivamente, do agente e da administração*”, em caso de cúmulo de responsabilidades<sup>186</sup>.

**II.** Feito este enquadramento, refira-se que a discussão em torno da determinação da obrigação de indemnizar dos titulares de órgãos, funcionários e agentes surge, as mais das vezes, formulada a partir do problema de saber se o direito de regresso do Estado contra o funcionário mesmo deve corresponder a um reembolso integral do montante pago pela Administração Pública ao lesado ou se, de outro modo, Estado e servidor

---

69.

<sup>186</sup> Assim o formula GOMES CANOTILHO, *O Problema...*, p. 63.

público devem repartir entre si o montante da indemnização.

Partindo desta abordagem específica, comecemos por ver que soluções são configuradas pela lei civil para este problema.

Nesta matéria, estabelece o Código Civil que na falta de disposição em contrário presume-se que os co-devedores participam em partes iguais na dívida. O afastamento desta presunção deve decorrer da específica relação jurídica existente entre os obrigados, da qual pode resultar que essas partes não sejam iguais ou até que apenas um deles deva suportar a integralidade da obrigação<sup>187</sup>.

No que especificamente concerne ao direito de regresso no caso de responsabilidade civil com pluralidade de responsáveis, o n.º 2 do artigo 497.º do CC e o n.º 2 do artigo 507.º do CC estipulam regras quanto ao seu conteúdo nos respectivos domínios de aplicação<sup>188</sup>, no primeiro caso estabelecendo que o direito de regresso existe na medida das culpas de cada um dos responsáveis, que se presumem iguais<sup>189</sup> e no segundo determinando que, não havendo culpa de nenhum dos responsáveis, a obrigação de indemnização reparte-se<sup>190</sup>, devendo apenas os culpados responder, no caso contrário.

Assim, a questão de saber de que modo se reparte a obrigação de indemnizar entre o Estado e os titulares de órgãos, funcionários e agentes, no âmbito da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, tem três respostas teoricamente possíveis: a primeira, a de caber ao Estado a integralidade do pagamento da indemnização devida; a segunda, a de responder o funcionário pela totalidade dessa obrigação; a terceira, a de ambos os responsáveis responderem pelo montante em causa.

Quanto ao primeiro cenário, contudo, de dever ser o Estado a responder pela totalidade da obrigação de indemnizar, formulamo-lo apenas atenta a sua possível configuração teórica mas afastamo-lo imediatamente, na medida em que determinaria a total irrelevância da regra, constitucional e legalmente consagrada, que prevê o direito de regresso do Estado contra o funcionário. Com efeito, tendo a pessoa colectiva pública que suportar em qualquer caso a totalidade da indemnização, nunca teria de fazer repercutir qualquer montante pago sobre o seu funcionário.

---

<sup>187</sup> Artigo 516.º do CC.

<sup>188</sup> A responsabilidade por factos ilícitos no primeiro caso e pelo risco, no segundo.

<sup>189</sup> Este é o regime aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 500.º do CC nos casos em que, tendo sido provocados danos pelo comissário, também exista culpa do comitente.

<sup>190</sup> Referindo-se a uma situação muito específica, o n.º 2 do artigo 507.º do CC estabelece que a obrigação de indemnização se reparte “*de acordo com o interesse de cada um na utilização do veículo*”.

Será por isso em torno das duas outras hipóteses e das respectivas implicações que a nossa análise se centrará.

**III.** Começando pela resposta que atribui ao funcionário a responsabilidade integral pelos danos decorrentes da lesão geradora da obrigação de indemnizar, é a mesma sufragada por CARLOS CADILHA, de cuja posição decorre que a responsabilidade solidária da entidade pública tem apenas em vista assegurar a solvabilidade da dívida e, nesse sentido, permitir que o lesado possa interpelar apenas (ou também) a Administração<sup>191</sup>.

Levando o seu entendimento até ao fim, conclui o referido Autor que o direito de regresso da pessoa colectiva pública deve ter por objecto o reembolso total das quantias em que tenha sido condenada no âmbito da acção de indemnização, numa situação equivalente à do n.º 2 do artigo 507.º do CC, que estabelece, em termos de que já acima demos conta, que numa situação de responsabilidade pelo risco que recaia sobre várias pessoas, havendo culpa de apenas alguma ou algumas, só essas respondem.

Antecipando a nossa posição quanto a este tema, entendemos que a solução correcta passa por defender que a parte da indemnização a suportar pelo funcionário por danos decorrentes de factos ilícitos praticados com dolo ou culpa grave, em forma solidária com o Estado, deve limitar-se ao necessário para efectivar a sua responsabilidade pessoal no caso concreto, tendo em conta as específicas circunstâncias que o rodeiam.

Para o justificar, começamos por expor os argumentos de ordem legal e constitucional que nos afastam da solução oposta.

a) Começando pelo argumento de índole infraconstitucional, deve referir-se que se afigura questionável a analogia com a regra do n.º 2 do artigo 507.º do CC para determinar a atribuição da quota-parte de responsabilidade a cada um dos obrigados solidários por actuações cometidas no exercício da função administrativa.

Com efeito, a regra estabelecida nesse preceito corresponde a um aspecto do regime civilístico da responsabilidade solidária que disciplina as relações internas entre os obrigados solidários nos casos em que a situação de responsabilidade que recai sobre várias pessoas se funda no risco. Dito de outro modo, mesmo que haja uma situação de

---

<sup>191</sup> *Regime...*, p. 139.

“*concorrência entre culpa e risco*”<sup>192</sup>, como prevê a parte final do n.º 1 do artigo 507.º do CC, para que a norma se aplique deve primeiramente verificar-se um fundamento de responsabilidade objectiva assente sobre várias pessoas simultaneamente, sendo que é este aspecto que determina que todas respondam solidariamente pelos danos causados e que, em consequência, se aplique a regra do n.º 2 do artigo 507.º do CC nas relações internas.

Ora, ainda que se entenda que o fundamento da responsabilidade da entidade pública é o risco<sup>193</sup>, esse nunca será o fundamento da responsabilidade do funcionário, que tem na sua base a prática de um facto ilícito e culposo causador de um dano na esfera jurídica do particular, ou seja, exclusivamente uma fonte de responsabilidade subjectiva. Razão pela qual, entendemos nós, não se afigura extensível à situação em apreço o regime do artigo 507.º do CC.

b) Passando agora para as razões de ordem constitucional, deve desde logo revelar-se que este é o entendimento mais consentâneo com a natureza de princípio de responsabilidade *subjectiva* dos funcionários ou agentes do Estado que o artigo 271.º da CRP desempenha, de forma autónoma face ao princípio da responsabilidade directa do Estado consagrado no artigo 22.º da CRP<sup>194</sup>.

Com efeito, aderindo neste ponto à visão de que “*independentemente da modelação feita por lei do art. 22.º da Constituição, que só diz respeito à responsabilidade civil extracontratual, o funcionário ou agente do Estado é uma pessoa a quem são imputáveis actos e condutas desvaliosas no plano civil, criminal e disciplinar (também contraordenacional)*”<sup>195</sup>, afigura-se que é um entendimento como o nosso o que melhor se posiciona para acautelar a dimensão de responsabilidade civil subjectiva concretizada pelo regime do RRCEE quanto aos titulares de órgãos, funcionários e agentes e assim se alinhar com o princípio da dignidade pessoa humana que lhe está ínsito.

Em abono desta posição, saliente-se que, no quadro da legislação geral aplicável à responsabilidade civil por factos ilícitos, o próprio Código Civil manda atender, na

---

<sup>192</sup> Cf. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1987, p. 522.

<sup>193</sup> Veja-se, a este propósito, a tese de LEGUINA VILLA sobre o direito italiano (*La Responsabilidad Civil...*).

<sup>194</sup> Neste sentido, veja-se o que referimos supra, Parte II – II), 2.1. (p. 47 a 51).

<sup>195</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (*A Constituição...*, Volume II, p. 853).

determinação da indemnização devida, a circunstâncias específicas relacionadas com a situação da pessoa individual causadora do dano – como o grau de culpa da actuação ilícita ou a sua situação económica e do lesado –, habilitando, em casos de mera culpa, à sua fixação com recurso à equidade. É isto que decorre como regra do artigo 494.º do CC.

c) Prosseguindo, entendemos seguidamente que a defesa de uma posição favorável à responsabilidade do funcionário pela totalidade da obrigação de indemnizar, nos casos em que este responde conjuntamente com o Estado, não se afigura adequada a resolver, do ponto de vista dos valores constitucionais subjacentes, o confronto entre a regra da responsabilidade solidária, resultante do artigo 22.º da CRP, e o princípio da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 266.º da CRP.

Com efeito, como vimos acima a propósito da discussão em torno da legitimidade da opção pela responsabilidade exclusiva do Estado em caso de actuações com culpa leve, a cuja temática então prometemos voltar, a consagração do princípio solidariedade que resulta do artigo 22.º da CRP não se impõe de forma absoluta ou acima de qualquer outro valor constitucionalmente consagrado.

Na realidade, em conformidade com o regime associado à natureza de direito fundamental análogo a um direito, liberdade e garantia do artigo 22.º da CRP, é justamente tendo em consideração a necessidade de conjugação desse princípio com outros valores constitucionalmente tutelados<sup>196</sup> que é genericamente admitida a legitimidade da restrição do conteúdo da responsabilidade solidária, num sentido de desresponsabilização total dos funcionários públicos em casos de actuações menos censuráveis<sup>197</sup>.

Apesar de datados e circunscritos, os pressupostos deste debate devem ser chamados a aplicar-se na situação em apreço, no âmbito da qual as preocupações que se

---

<sup>196</sup> JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *A Constituição...*, p. 215. Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem que a responsabilidade se conexas com “*outros princípios jurídico-constitucionalmente estruturantes*”, como o princípio do Estado-de-direito, o princípio da constitucionalidade e legalidade e da acção do Estado e o princípio da igualdade (*A Constituição...*, Volume I, p. 425).

<sup>197</sup> Nesta medida, a legitimidade da solução não carece que se encare o artigo 22.º da CRP como uma garantia institucional, da qual resulte que “*apenas que o Estado e demais entidades públicas respondam sempre do lado dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, por actos funcionais, quando a lei impuser a responsabilidade directa destes (...), sem, contudo, contender (...) com as imposições normativas (da lei ordinária) de responsabilidade exclusiva do Estado*” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/04).

confrontam não deixam de partilhar a mesma natureza. Com efeito, se os princípios da proporcionalidade e da prossecução do interesse público relevam para sustentar a opção do RRCEE pela irresponsabilidade civil dos funcionários públicos por actuações causadas com culpa leve, devem continuar a relevar quando se trata de concretizar e determinar o conteúdo da responsabilidade civil dos funcionários por actuações com culpa grave ou dolo, sob pena de nessa dimensão o regime não dar efectivo cumprimento aos imperativos constitucionais em jogo.

Dito de outro modo, da mesma forma que o princípio da prossecução do interesse público e o dever de boa administração relevam para fundamentar a legitimidade da solução que isenta de responsabilidade o agente público quanto a actuações causadas com culpa leve, essas mesmas razões devem impor-se quando se trata de definir o conteúdo da obrigação de indemnizar que cabe ao funcionário nos termos da articulação entre o artigo 22.º e o artigo 271.º da CRP.

Não estando em causa, *in casu*, afastar a responsabilidade dos funcionários e, nessa medida, restringir o conteúdo de um direito fundamental, do que se trata, contudo, é de defender que a medida da respectiva responsabilidade por danos causados no exercício de funções administrativas deve ser determinada no quadro da necessária conjugação entre os fundamentos que estão na base da consagração do princípio da solidariedade e as preocupações decorrentes do princípio da prossecução da eficácia e eficiência do interesse público, concretizada à luz dos valores subjacentes ao princípio da proporcionalidade

E neste plano, afigura-se que uma solução que afirme, sem mais, a responsabilidade dos funcionários pela totalidade da indemnização, não responde à necessidade de articulação daqueles princípios, na medida em que desconsidera as circunstâncias específicas da actuação do funcionário público, colocando-o, sempre, e sem distinção, a responder pela totalidade da indemnização devida.

A este propósito, refira-se ainda que é justamente esta dimensão que nos afasta da estrita aplicação neste domínio do regime do artigo 500.º do CC, nomeadamente do disposto no n.º 3, de onde decorre a regra do direito do comitente ao “*reembolso de tudo quanto haja pago*” nos casos em que satisfaça a indemnização devida ao lesado<sup>198</sup>.

É que, como já dissemos, a aplicação do regime de direito civil da responsabilidade

---

<sup>198</sup> Esta regra é apenas excepcionada nos casos em que também haja culpa do comitente, aplicando-se então o regime do n.º 2 do artigo 497.º do CC, em termos de que já acima demos conta.

solidária à situação sob análise justifica-se até onde – e na medida em que – a natureza pública da relação jurídica administrativa o não contrarie<sup>199</sup>, o que nos parece uma barreira imposta neste momento, em que entram em jogo os valores constitucionais subjacentes ao regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado.

d) Concretizando o argumento acima expandido, afigura-se, pois, que um entendimento em favor da responsabilidade integral do funcionário pelo dano causado, é apenas defensável por quem tome por relevante um único fundamento para a regra da solidariedade – a garantia do pagamento da indemnização –, já não para quem, como nós, associe a esse outro fundamento, de igual relevância – a promoção da eficiência do aparelho administrativo.

Com efeito, no que se refere à promoção da eficiência do aparelho administrativo, que funciona como fundamento da regra da responsabilidade solidária e valor constitucional de aplicação autónoma, uma interpretação com este alcance, defendida sem qualquer *nuance* ou consideração adicional, poderia desvirtuar a preocupação de garantir um corpo de servidores do Estado com capacidade de decisão e iniciativa, na medida em que determinaria que em qualquer caso recairia sobre eles, independentemente de qualquer juízo de adequação ou proporcionalidade *strico sensu*, o dever de reparar os danos causados na esfera jurídica dos administrados em resultado de factos ilícitos praticados, com culpa, no exercício de funções administrativas.

A reforçar este entendimento, recorde-se o que acima expusemos quanto ao significado do alargamento do regime da solidariedade, que centrámos sobretudo no reforço da diligência dos servidores públicos e não tanto no incremento do papel de garantia do Estado, que se bastaria com a consagração de um sistema em que o Estado respondesse sempre sozinho perante o lesado, ao estilo do regime espanhol. Defender agora uma solução que desconsiderasse em absoluto as circunstâncias específicas da actuação do funcionário seria contrariar esta perspectiva.

Em suma, defender que ao agente público cabe a responsabilidade pela integralidade da indemnização, teria por efeito deixar de salvaguardar objectivos essenciais que estão na base da consagração da regra da solidariedade, numa interpretação que, por esta

---

<sup>199</sup> Cf. *supra*, p. 44.

razão, não sufragamos<sup>200</sup>.

## **2. A medida da obrigação de indemnizar do titular de órgão, funcionário ou agente**

**I.** Afastada a posição que defende que deve caber ao funcionário, em qualquer caso e independentemente das circunstâncias específicas da situação fundadora de responsabilidade, a integralidade da obrigação de indemnizar, cabe agora concretizar o nosso entendimento em favor da solução que determina que o valor da indemnização, a apurar tendo em conta o disposto no artigo 3.º do RRCEE, deve ser repartido entre o Estado e o funcionário.

Para tanto, cabe avançar dizendo que, no quadro da efectivação do direito do lesado à indemnização, que constitui o núcleo fundamental do artigo 22.º da CRP e relativamente ao qual se afirma um dever estadual de protecção<sup>201</sup>, a medida da responsabilidade que deve ser atribuída ao funcionário individualmente responsável pelo dano deve limitar-se ao necessário para garantir, no âmbito de um regime de responsabilidade solidária que também visa promover o interesse público, a efectivação do princípio que decorre do n.º 1 do artigo 271.º da CRP.

Explicitemos mais detalhadamente esta ideia.

Como referimos, o princípio da responsabilidade solidária do Estado com os servidores públicos, que decorre do artigo 22.º da CRP, é aplicável sempre que sobre os últimos recaia uma autónoma obrigação de indemnizar por danos causados no exercício das suas funções públicas. No caso de danos causados no exercício da função administrativa, que constitui o objecto do nosso tema, essa autónoma obrigação de indemnizar é encontrada no n.º 1 do artigo 271.º da CRP.

Na sua concretização, contudo, aquele princípio de responsabilidade solidária deve conformar-se com outros princípios e valores constitucionais, sobretudo com o princípio

---

<sup>200</sup> Apesar de a posição contrária à nossa não colocar em causa a responsabilidade directa do Estado perante o lesado, entendida esta como a possibilidade de o ente público ser demandado numa acção de responsabilidade, não deixa de ter relevância para a nossa tese a perspectiva de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA quanto à aplicabilidade directa do artigo 271.º da CRP vedar “*a exclusiva responsabilidade dos funcionários pela violação de direitos ou interesse legalmente protegidos dos cidadãos*” (*A Constituição...*, Volume II, p. 853).

<sup>201</sup> Trata-se de uma decorrência da eficácia externa dos direitos fundamentais (cf., entre outros, VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª edição, Almedina, Novembro, 2001).

da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 266.º da CRP, que lhe serve de fundamento e contrapeso na construção de um regime de responsabilidade justo, equilibrado e eficiente.

Daqui decorre, pois, que na aplicação concreta do princípio da responsabilidade solidária às situações de danos decorrentes do exercício da função administrativa por factos ilícitos e culposos causados por funcionários públicos, a respectiva obrigação de indemnizar deve limitar-se ao necessário para efectivar a responsabilidade destes, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada situação concreta. Este entendimento não prejudica, naturalmente, que em certas circunstâncias a totalidade da indemnização não deva ser efectivamente suportada pelo funcionário; mas essa situação terá de decorrer da conformação específica da situação fundadora da responsabilidade e não de uma regra aplicável indiferenciadamente.

De igual modo, esta posição não afecta – cabe dizê-lo para concluir o nosso entendimento –, a necessidade de salvaguardar o respeito pelo núcleo fundamental do artigo 22.º da CRP, ou seja, a necessidade de não prejudicar o direito do lesado à indemnização. Nesta medida, e aderindo ao entendimento de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, decorre da natureza de direito fundamental do princípio da responsabilidade directa do Estado e demais entidades públicas afirmado no artigo 22.º da CRP, a imediata aplicação da regra segundo a qual o Estado e as demais pessoas colectivas públicas “*têm de assumir*” a responsabilidade civil por lesões causadas aos particulares pelos titulares dos seus órgãos ou agentes no exercício de funções públicas<sup>202</sup>.

**II.** Aqui chegados, entendemos que não existe uma proporção única, passível de se aplicar como regra em todos os casos em que se verifique uma situação de responsabilidade conjunta do Estado e do funcionário por danos causados em resultado da prática de factos ilícitos no exercício da função administrativa. Essa proporção deve ser aferida caso a caso, ao abrigo de uma ideia de equidade e em função das circunstâncias que geraram a situação de responsabilidade civil, o que não corresponde a uma solução inovadora no quadro do Direito Comparado.

Com efeito, recuperando nesta sede a análise de Direito Comparado feita na Parte I

---

<sup>202</sup> *A Constituição...*, Volume I, p. 429.

do nosso estudo, recorde-se o que se disse quanto à solução espanhola e, mais especificamente, quanto ao procedimento regulado no RJAPPAC para efectivar o direito de regresso contra funcionário, designadamente o disposto no n.º 2 do artigo 145.º do RJAPPAC, que determina que sejam ponderados diversos critérios para determinar o montante a reembolsar pelo funcionário.

No mesmo sentido, cabe recordar a evolução da jurisprudência francesa, que é inequívoca quanto a não caber, como regra, ao funcionário, a integralidade da indemnização.

Dito isto, resta-nos concretizar a nossa posição avançando alguns critérios que a ponderação do montante da obrigação de indemnizar dos funcionários deve levar em conta<sup>203</sup>, seja através da sua expressa consagração legal<sup>204</sup>, seja no quadro da concretização de uma ideia de equidade:

a) Em primeiro lugar, o *grau de censurabilidade* da actuação ilícita e danosa do funcionário, num critério que se traduz em atribuir relevância ao grau de culpa com que actuou o agente causador de dano, valorando diferentemente o dolo ou a culpa grave.

Neste aspecto, saliente-se que esta solução é consentânea com outros regimes consagrados no Direito Português, nomeadamente com o disposto no artigo 494.º do CC quanto à limitação da indemnização em caso de mera culpa, a que acima já nos referimos. Efectivamente, nos casos em que a responsabilidade se funde em mera culpa, ou seja, em negligência, o próprio Código Civil determina que a indemnização possa 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.

No sentido de demonstrar a relevância deste critério, cabe acrescentar que o mesmo é explicitamente objecto de ponderação no âmbito do regime da responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, consagrado na LOPTC.

---

<sup>203</sup> A propósito da discussão em torno do carácter obrigatório discricionário do exercício do direito de regresso pela entidade pública, também MARGARIDA CORTEZ se pronunciou sobre este tema, num sentido semelhante ao que vimos defendendo. Com efeito, após defender a tese da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, escreve a Autora que “*discricionariedade existirá apenas quanto à determinação do valor a reclamar, que deverá resultar de uma ponderação de vários factores, a saber: o resultado danoso produzido, a existência ou não de intencionalidade, a responsabilidade profissional do agente ao serviço da Administração e a sua relação com a produção do resultado danoso*” (Contributo...p. 260).

<sup>204</sup> A sua expressa consagração equivaleria a adoptar uma solução equivalente à da lei espanhola.

Com efeito, e no que se refere à responsabilidade financeira reintegratória, cabe atentar no que dispõe o artigo 64.º, cujo n.º 1 explicita expressamente alguns factores a ponderar na avaliação do grau de culpa do responsável pela infracção financeira<sup>205</sup> e cujo n.º 2 determina que, verificando-se uma situação de negligência, “*o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor*”.

Já no que se relaciona com a responsabilidade financeira sancionatória, é o n.º 2 do artigo 67.º que manda expressamente graduar o valor das multas, agora não só em função do grau de culpa, mas também tendo em consideração a gravidade dos factos e suas consequências, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis e sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

b) Em segundo lugar, o *conteúdo funcional do cargo desempenhado pelo titular de órgão, funcionário ou agente causador do dano*. Com efeito, das funções legalmente cometidas ao funcionário causador do dano pode decorrer uma maior ou menor extensão da sua responsabilidade pessoal, seja em vista do tipo de interesses que lhe caiba assegurar, seja em vista dos danos potencialmente causáveis pelo tipo de actividade que prossegue ou pelos meios que tem ao seu dispor para a executar.

c) Em terceiro lugar, a *eventual contribuição de outras pessoas para a actuação danosa*. Neste campo, assume relevância determinar, por exemplo, em que medida uma determinada actuação resulta da falha de toda uma unidade orgânica de um serviço público pela qual apenas um funcionário concreto responde<sup>206</sup>.

d) Em quarto lugar, a *conduta profissional do funcionário causador do dano*, designadamente ponderando-se o número de anos ao serviço da Administração, o seu desempenho e eventuais situações de reincidência.

---

<sup>205</sup> Estão em causa as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal de Contas e e os meios humanos e materiais existente no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

<sup>206</sup> Esta situação distingue-se da designada falta de serviço, no âmbito da qual não é possível imputar a nenhum funcionário em concreto a responsabilidade pela actuação danosa.

e) Em quinto lugar, o *valor do dano causado a situação económica do agente responsável*. Com efeito, estando em causa o exercício da função administrativa do Estado, que exige a tomada de decisões relativamente a interesses de avultado valor económico, é razoável que se pondere, na determinação da parte da responsabilidade pela qual o funcionário deve responder, a medida em que esse valor é passível de ser coberto pelo património de uma pessoa individual que actua ao serviço da pessoa colectiva pública.

**III.** A ultimar este ponto, uma referência final indispensável a um acontecimento que deixa transparecer toda a importância e centralidade deste tema para a configuração de um regime justo, equilibrado e eficiente de responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa.

Trata-se do veto presidencial à Proposta de Lei n.º 56/X, no âmbito de cuja justificação esta problemática fundamentou uma das mais fortes objecções colocadas pelo Presidente da República ao referido diploma.

Com efeito, pode ler-se na declaração presidencial, referindo-se aos actos praticados no exercício da função administrativa com dolo ou culpa grave, que “*os actos em causa podem corresponder a vultuosos interesses violados, sem que o funcionário ou dirigente possa, de alguma forma, eximir-se à sua participação na decisão, sob pena de violar os seus deveres, sendo que não há qualquer controlo sobre a proporcionalidade entre os interesses que o funcionário representa – os interesses do Estado – e a sua capacidade financeira para ressarcir os particulares lesados.*”

Ora, é justamente a defesa acesa da aplicação do princípio da proporcionalidade a esta matéria que está na base da argumentação desenvolvida até ao momento, aplicação essa que não nos parece carecer, contudo, de expressa determinação legal para a sua efectivação, na medida em que corresponde à concretização de imperativos constitucionais do nosso sistema de responsabilidade, que devem prevalecer também nesta sede.

### **3. O exercício do direito de regresso pelo funcionário contra o Estado**

**I.** Intimamente ligada à questão de saber se o funcionário deve reembolsar

integralmente a indemnização paga pelo Estado ou se são admissíveis critérios nessa equação, está a questão de saber se o funcionário pode exercer direito de regresso contra a Administração. É que se se entender que ao funcionário não cabe responder pelo todo da indemnização, deve daí decorrer que, nos casos em que tenha suportado uma indemnização num montante superior ao devido, cabe ser reembolsado.

Sem ligar expressamente aqueles dois problemas, entende PAULO OTERO<sup>207</sup> que *“tanto poderá existir direito de regresso da Administração contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes como destes em relação àquela”*<sup>208</sup>.

Discordando deste entendimento, escreve PAULO VEIGA E MOURA que tal posição *“além de não autorizada constitucionalmente nem prevista legalmente, esquece que o fundamento da solidariedade da responsabilidade dos actos ilícitos e culposos praticados pelos funcionários e agentes não é a protecção destes, mas sim a salvaguarda do direito ao efectivo ressarcimento dos lesados e a promoção da eficácia do aparelho administrativo”*<sup>209</sup>. Neste sentido, entende o Autor, numa referência ao direito de regresso consagrado no n.º 4 do artigo 271.º da CRP, que *“literalmente ali se consagra a existência desse direito”*, o que resultaria da parte do preceito que estabelece que o Estado e as demais entidades públicas *“têm direito de regresso”*.<sup>210</sup>

Temos para nós que a melhor posição é aquela que admite o direito de regresso nos dois sentidos, como passamos a explicar.

**II.** Com PAULO VEIGA E MOURA, concordamos que, entre os fundamentos da solidariedade da responsabilidade dos actos ilícitos e culposos praticados pelos funcionários e agentes, estão a salvaguarda do direito ao efectivo ressarcimento dos lesados e a promoção da eficácia do aparelho administrativo.

Mais. Com PAULO VEIGA E MOURA concordamos que se no artigo 22.º da CRP se afirmara a solidariedade da responsabilidade entre o Estado e os funcionários, nenhuma razão justificaria a necessidade de se prever o regresso por parte de quem ressarciu o lesado, uma vez que esse direito é co-natural à responsabilidade, nos termos dos artigos

---

<sup>207</sup> JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS aderem a esta posição de PAULO OTERO (*A Constituição...*, Tomo III, p. 648).

<sup>208</sup> Cf. *Responsabilidade Civil ...*, p. 501.

<sup>209</sup> *A Privatização...*, p. 191.

<sup>210</sup> *A Privatização...*, p. 190.

497.º e 524.º do CC<sup>211</sup>.

Onde já não concordamos com aquele Autor é quando justifica a previsão autónoma do direito de regresso do Estado contra o funcionário, que consta do n.º 4 do artigo 271.º da CRP, com a opção do legislador por um sistema em que apenas há direito de regresso nesse caso.

É que, embora a letra do preceito constitucional apenas se refira ao direito de regresso a exercer pelo Estado, não nos parece que o faça no sentido de atribuir esse direito apenas à pessoa colectiva pública e de tal modo que, não fora esta norma, esse direito não lhe assistiria.

Vejamos. Tal como decorre da CRP, o n.º 4 do artigo 271.º não está redigido na perspectiva de atribuir um direito de regresso ao Estado, de tal modo que se pudesse inferir que outros não o têm. Pelo contrário, o n.º 4 do artigo 271.º da CRP parece partir do reconhecimento da existência do direito de regresso como “*co-natural à responsabilidade solidária*”<sup>212</sup> para, a partir daí, dirigir um comando ao legislador no sentido de o regular, de molde a garantir que o princípio da responsabilidade dos funcionários que decorre do n.º 1 do artigo 271.º da CRP é cumprido.

Ou seja, na nossa perspectiva, não é o n.º 4 do artigo 271.º da CRP a fundar o direito de regresso do Estado contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes mas sim o próprio regime de solidariedade que, como vimos já, rege a responsabilidade conjunta daqueles dois entes por actuações praticadas no exercício das suas funções administrativas, nos termos do disposto no artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 271.º da CRP.

Para concretizar este entendimento, deve-se recuperar o que acima foi dito quanto à aplicação, no âmbito da responsabilidade conjunta do Estado e titulares de órgãos, funcionários e agentes por actuações materialmente administrativas, do regime da solidariedade tal como consagrado pelo direito comum. Efectivamente, tendo sido então destacado, como um dos traços do regime, o direito de regresso em favor do co-devedor que satisfaça integralmente a prestação devida, não faria sentido agora ler o n.º 4 do artigo 271.º da CRP como consagrando esse direito. O direito de regresso decorre do

---

<sup>211</sup> Também GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA sustentam que “*Ao estatuir, no ar. 22.º, uma responsabilidade solidária do Estado e dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, pressupõe-se, nos termos gerais das obrigações solidárias, a possibilidade de direito de regresso (art. 271.º-4) do Estado e demais entidades públicas*” (*A Constituição...*, Volume I, p. 435).

<sup>212</sup> Expressão de PAULO VEIGA MOURA, embora para sustentar uma conclusão de sentido diferente à nossa.

regime da solidariedade da responsabilidade que a Constituição e a lei invocam e que, nessa medida, pressupõem.

**III.** Aqui chegados, a questão que cabe colocar então é a de saber, afinal, qual o significado do n.º 4 do artigo 271.º da CRP. Dito de outro modo, se o n.º 4 do artigo 271.º da CRP não consagra o direito de regresso, o que visa então?

Respondendo a esta questão, temos para nós que o objectivo deste preceito é o de dirigir um comando ao legislador ordinário no sentido de regulamentar o direito de regresso da entidade pública, assim garantindo o seu exercício e a efectiva responsabilização dos funcionários e agentes do Estado.

Este comando de regulamentação assenta, por sua vez, na necessidade de garantir o cumprimento dos três objectivos essenciais subjacentes ao fundamento da consagração do direito de regresso, que acima destacámos.

Por um lado, numa perspectiva assumidamente de finanças públicas, não onerar em demasia os cofres do Estado que suportaram uma indemnização devido à actuação altamente censurável de um seu funcionário.

Por outro lado, num plano que se relaciona mais com a concretização de opções de política legislativa, garantir que sobre o património pessoal do funcionário são repercutidas as consequências das suas actuações ilícitas cometidas com alto grau de censurabilidade, tornando efectivo o princípio de responsabilização que consta do n.º 1 do artigo 271.º da CRP. Efectivamente, caso não seja exercido o direito de regresso pelo Estado numa situação em que este tenha suportado a indemnização em virtude de um dano causado por um titular de órgão, funcionário ou agente, isto significa que este último não está a ser efectivamente responsabilizado, deixando-se por concretizar o princípio que resulta do n.º 1 do artigo 271.º da CRP.

Finalmente, concretizar plenamente uma ideia de igualdade que, quanto a nós, exige esta efectiva responsabilização dos servidores públicos.

**PARTE IV**  
**A EFECTIVAÇÃO JUDICIAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS**  
**TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES: IMPLICAÇÕES**  
**PROCESSUAIS DA CONSAGRAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DO**  
**EXERCÍCIO DO DIREITO DE REGRESSO**

Aqui chegados, resta-nos, atento o plano de trabalho delineado para a presente dissertação, analisar um último ponto: trata-se de determinar em que medida as preocupações subjacentes à consagração expressa da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso no direito português se reflectem igualmente no plano da efectivação judicial da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

Assim circunscrito e delimitado quanto ao seu propósito, dá-se por adquirida, na análise que agora se inicia, a aplicação das regras processuais administrativas ao exercício judicial do direito de regresso, em cujo quadro nos propomos analisar duas questões muito concretas.

Em primeiro lugar, demonstrar em que medida o RRCEE pretendeu ir mais além na garantia da efectivação do direito de regresso pela Administração Pública, consagrando expressamente, num diploma de cariz substantivo, mecanismos processuais tendentes a assegurar o exercício daquele direito em todas as situações em que não seja qualificado o concreto grau de culpa das actuações ou omissões ilícitas dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes. Em particular, estará em causa o disposto no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE.

Em segundo lugar, numa perspectiva assumidamente de direito a constituir e de apontamento final quanto a esta matéria, evidenciar alguns aspectos em relação aos quais tem sido assinalada pela doutrina a possibilidade de se consagrarem soluções de regime processual que permitam ir mais além na garantia da efectivação da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

## **I) O DIREITO DE REGRESSO E O APURAMENTO DO GRAU DE CULPA DO TITULAR DE ÓRGÃO, FUNCIONÁRIO OU AGENTE**

### **1. Colocação do problema**

**I.** Do grau de culpa da actuação ou omissão ilícita do titular de órgão, funcionário ou agente que esteja na base da condenação do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, decorrem implicações substanciais quanto à forma de efectivar a responsabilidade civil daqueles através do exercício do direito de regresso pela entidade pública.

Com efeito, como resulta assente da análise efectuada até este momento, decorre do disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 8.º do RRCEE que o Estado goza de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários e agentes sempre que estes tenham actuado – ou omitido actuações – de forma ilícita e culposa e desde que o grau de culpa assuma a forma de dolo ou de culpa grave.

Sendo esta a regra, o que cabe acrescentar seguidamente é que, à luz do regime actual, a qualificação do grau de culpa das actuações ou omissões ilícitas dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes que estejam na base da condenação do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, pode ter lugar no quadro de duas situações processuais distintas.

Uma primeira situação em que o dolo ou culpa grave da actuação do funcionário resultam desde logo demonstrados no âmbito da acção de responsabilidade intentada pelo particular lesado, fundamentando a correspondente decisão judicial condenatória da entidade pública. Neste caso, o exercício do direito de regresso pode ser directamente exercido pela pessoa colectiva pública, uma vez satisfeito a correspondente indemnização, através da propositura da competente acção de regresso junto dos

tribunais administrativos, nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF<sup>213</sup>.

Uma segunda em que o dolo ou culpa grave não resultam demonstrados na acção de responsabilidade intentada pelo particular lesado, a qual deve prosseguir, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, para se proceder a esse apuramento.

Ou seja, apenas podendo haver lugar ao exercício do direito de regresso pelo Estado contra os titulares de órgãos, funcionários e agentes no caso de comportamentos ilícitos destes praticados com dolo ou culpa grave, o que se verifica é que o apuramento desse grau de culpa pode resultar de duas situações processuais distintas: uma primeira em que na própria acção de responsabilidade intentada pelo lesado ficam demonstrados o dolo ou culpa grave do comportamento do agente; uma segunda em que esse apuramento tem lugar numa fase processual autónoma, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE. Significa isto, em suma, que a forma como o Estado pode exercer o direito de regresso e assim fazer repercutir sobre o agente a indemnização paga, está dependente da concreta configuração da causa de pedir pelo lesado, autor na competente acção judicial e do fundamento da decisão de condenação do Estado no pagamento da indemnização.

**II.** Sendo este o regime que resulta hoje do RRCEE quanto ao exercício do direito de regresso pelo Estado contra os titulares de órgãos, funcionários e agentes, a realidade é que a regra prevista no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE constitui uma solução inovadora, que foi apenas introduzida no âmbito da discussão na especialidade na Assembleia da República da Proposta de Lei n.º 56/X.

Tratando-se de uma norma de cariz eminentemente processual integrada num diploma de dimensão substantiva, a análise que pretendemos fazer visa abordar em que medida a sua consagração representa a tentativa de garantir a efectivação do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes num maior número de situações do que aquelas que o regime processual vigente já hoje permitiria, para o que importa destacar os seguintes aspectos do regime subjacente à aplicação do citado preceito: em primeiro lugar, a sua aplicabilidade circunscrita aos casos em que,

---

<sup>213</sup> Com efeito, apesar de aí não se mencionar expressamente a acção de regresso, deve considerar-se a mesma incluída na referência à “*responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários e agentes e demais servidores públicos*”. Em matéria de normas processuais a reger a acção de regresso, reportam-se às que regem a acção administrativa comum, nos termos da parte final da alínea *f*) do n.º 2 do artigo 37.º do CPTA.

na sentença de condenação do Estado, não tenha sido apurado o concreto grau de culpa com que actuou o titular de órgão, funcionário ou agente causador dos danos; em segundo lugar, a autonomia deste regime face aos incidentes de intervenção de terceiros consagrados no CPC; em terceiro lugar, a não dispensa por este preceito dos ulteriores trâmites referentes ao exercício do direito de regresso.

## **2. O n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE: aspectos de regime**

### **2.1. Aplicabilidade circunscrita aos casos de não apuramento do grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente**

**I.** Tal como já acima explicitámos, o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE tem em vista uma situação processual específica, que é aquela em que o Estado ou uma pessoa colectiva de direito público tenha sido condenado em responsabilidade civil fundada no comportamento ilícito adoptado por um titular de órgão, funcionário ou agente, *sem que tenha sido apurado o seu grau de culpa*.

É daqui que resulta, quanto a nós, que se deva destacar como elemento essencial caracterizador do regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE a sua aplicabilidade circunscrita aos casos em que, na sentença de condenação do Estado, não tenha sido apurado o concreto grau de culpa com que actuou o titular de órgão, funcionário ou agente causador dos danos<sup>214</sup>.

**II.** Quanto à densificação deste traço essencial do regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, cabe ser efectuada através da explicitação das seguintes concretizações práticas:

a) Desde logo, em termos de situação típica, o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE tem em vista os casos em que o fundamento da condenação do Estado reside numa actuação ou omissão ilícita do agente público que, no que respeita ao requisito da culpa, assenta na

---

<sup>214</sup> No mesmo sentido, CARLOS CADILHA refere que o prosseguimento do processo nos termos desta disposição apenas ocorre se não estiver definido “...em termos categóricos, o grau de culpa com que o agente actuou” (*Regime...*, p. 105).

presunção estabelecida no n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE<sup>215</sup>.

Efectivamente, é o próprio preceito que remete a sua aplicação para estes casos, ao iniciar com a referência a “*Sempre que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º (...)*”.

Relevante será, portanto, a presunção de culpa e não o facto de se tratar de culpa leve, de tal modo que, podendo haver culpa leve demonstrada e não presumida, essa situação não determinará a aplicação do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, antes afastando irremediavelmente o exercício do direito de regresso pelo Estado ou outra entidade pública.

b) Sendo esta a situação típica, dela se deve, no entanto, irremediavelmente afastar uma outra hipótese de condenação do Estado com fundamento em culpa leve presumida do titular de órgão, funcionário ou agente.

Com efeito, uma condenação com este fundamento pode igualmente resultar de uma hipótese em que, não se logrando provar em juízo o dolo ou culpa grave da actuação de um funcionário público mas apenas a sua ilicitude, há ainda assim lugar à aplicação da presunção de culpa leve, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º. Ora, entende-se que só no caso acima descrito o regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE tem condições de se aplicar porquanto, nos casos em que a presunção de culpa se aplique por afastamento do dolo ou culpa grave, estes já terão sido apurados judicialmente (concluindo-se pela sua inexistência no caso concreto), não se devendo mais colocar a questão do direito de regresso.

c) Finalmente, e apesar de essa hipótese não decorrer directamente da letra do preceito, é ainda defensável estender a sua aplicação aos casos em que a sentença condene o Estado no pagamento de uma indemnização com fundamento na actuação ilícita e culposa do titular de órgão, funcionário ou agente, sem qualificar o respectivo grau de culpa.

Com efeito, também nestes casos se afigura que não há uma concreta qualificação do grau de culpa associado à actuação ilícita do titular de órgão, funcionário ou agente, razão pela qual faria sentido estender a aplicação do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE a

---

<sup>215</sup> Manifestando-se contra a opção de restringir o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE às situações de presunção de culpa do n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE, cf. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS (“*Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III”, Dom Quixote, Maio de 2008, p. 37).

estas situações<sup>216</sup>.

## 2.2. Os incidentes de intervenção de terceiros

I. Verificadas as situações em que tem lugar a aplicação do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, cabe agora entrar no aspecto deste regime que maior problematicidade acarreta. É que, tal como formulada no RRCEE, esta norma não parece pressupor a intervenção – principal ou acessória, espontânea ou provocada – do titular de órgão, funcionário ou agente na acção de responsabilidade intentada pelo lesado, facto que determina, segundo alguns dos Autores que se têm dedicado a este tema, grandes dificuldades na aplicação do regime, na parte em que o mesmo determina a prossecução da acção judicial nos próprios autos, entre a pessoa colectiva pública de direito público e o titular de órgão, funcionário ou agente, para apuramento do grau de culpa deste.

Com efeito, começando por destacar a proximidade entre a solução contida no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE e o regime consagrado no artigo 329.º do CPC, assinala CARLOS CADILHA<sup>217</sup> que a especialidade do primeiro face ao segundo consiste no facto de se prever a prossecução do processo após a prolação da decisão final condenatória e independentemente do prévio chamamento à demanda do funcionário, o que tornaria o regime de difícil aplicação na medida em que o grau culpabilidade do agente apenas poderia ter efeitos de caso julgado e, nessa medida, vinculá-lo, se este tivesse tido intervenção no processo ou se a acção tivesse sido configurada como litisconsórcio passivo inicial ou sucessivo<sup>218</sup>.

Com o mesmo resultado, também CARLA AMADO GOMES aponta para a inexecutabilidade do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE por ter ficado aquém dos pressupostos do mecanismo do artigo 329.º do CPC, em que alegadamente este preceito se inspirou e, em consequência, ter ido muito além dos resultados processualmente admissíveis. Concretizando, retiramos do entendimento da Autora três objecções essenciais quanto ao funcionamento da norma: a primeira, a de que nada é dito quanto à

---

<sup>216</sup> Até porque, havendo ilicitude, pelo menos a presunção de culpa leve do n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE dever-se-ia aplicar.

<sup>217</sup> *Regime da Responsabilidade...*, p. 104 e 105 e 144 ss.

<sup>218</sup> CARLA AMADO GOMES sintetiza deste modo o entendimento de CARLOS CADILHA: “(...) o preceito pressupõe a presença do funcionário em juízo, a título inicial ou sucessivo, não se aplicando, em homenagem à garantia do contraditório e aos próprios efeitos do caso julgado, aos casos em que a pessoa colectiva é a única demandada (*A Responsabilidade pessoal...*, p. 170).

essencialidade do chamamento do funcionário como pressuposto de accionamento do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, ao contrário do que decorre do n.º 1 do artigo 329.º do CPC; a segunda, a de que a presunção de culpa do n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE tem implicações inibitórias para o eventual co-devedor, que aquele preceito do CPC não acautela; e a terceira, a de que o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE pressupõe uma decisão condenatória, ou seja, o trânsito em julgado e o consequente esgotamento da competência jurisdicional<sup>219</sup>.

**II.** Tratando-se, sem dúvida, de críticas significativas, as mesmas não devem, contudo, deixar de merecer alguma ponderação de outra ordem, estruturada em torno de duas ideias essenciais: a primeira, a de que o funcionamento deste regime não deve ser lido à luz dos pressupostos de aplicação de mecanismos de intervenção de terceiros previstos no CPC, que podem sempre aplicar-se enquanto tal; a segunda, a de que, em qualquer caso, não seria o mecanismo previsto no artigo 329.º do CPC a estar na base deste preceito:

*a)* Quanto à primeira ideia, considerando que o regime processual que rege a tramitação de uma acção de indemnização contra o Estado decorre do CPTA – seja no quadro de uma acção administrativa comum, seja no de uma acção administrativa especial – e que, nos termos que resultam do artigo 1.º do CPTA, o processo nos tribunais administrativos rege-se supletivamente pelo disposto na lei de processo civil, sempre poderão ser usados os mecanismos processuais aí previstos, designadamente quanto à intervenção de terceiros.

Daqui decorre, pois, que a aplicabilidade do disposto no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE não deve ficar dependente da previsão dos pressupostos de aplicação de outros regimes do CPC, os quais, na medida em que sempre se poderão aplicar enquanto tal, não devem necessariamente ser encarados como fundamento desta regra do RRCEE.

*b)* Isto visto, também não nos parece isenta de dúvidas a afirmação da alegada inspiração do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE pelo n.º 3 do artigo 329.º do CPC, que sustenta a essencialidade das objecções colocadas pelos Autores acima citados, na

---

<sup>219</sup> *A Responsabilidade pessoal...*, p. 171.

medida em que não seria este, em qualquer caso, o mecanismo processual civil de intervenção de terceiros mais adequado a aplicar-se na situação em apreço.

Com efeito, colocando em confronto as duas normas em causa, ou seja, o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE e o n.º 3 do artigo 329.º do CPC, afigura-se que o aspecto dos respectivos regimes que pode justificar a alegada inspiração da primeira pela segunda advém do facto de estar em causa uma situação em que a partir de um dado momento do processo há uma alteração subjectiva e objectiva da instância – consubstanciada, na dimensão subjectiva, em o réu primitivo passar a autor e um (originalmente) terceiro passar a ocupar o lugar de réu e, no que se refere à componente objectiva, na circunstância de o processo passar a ter por objecto matéria referente ao direito de regresso.

Contudo, só aparentemente existe similitude entre as duas normas, já que a situação que despoleta o regime subjacente a cada uma é substancialmente diferente nos dois casos.

Vejamos. O preceito do CPC regula uma situação de intervenção principal provocada de um terceiro e destina a aplicar-se aos casos em que existe uma obrigação solidária entre dois devedores e a prestação é exigida na totalidade apenas a um deles. É isto que decorre do n.º 1 do artigo 329.º do CPC, que fixa os pressupostos de aplicação do número seguinte do preceito.

Já o disposto no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE destina a aplicar-se numa situação em que, pelo contrário, não existe (ainda) uma obrigação solidária entre dois devedores, na medida em que a responsabilidade do Estado fundada em acções ou omissões ilícitas cometidas com culpa leve pelos agentes públicos, que constitui a situação típica subjacente à sua aplicação, pressupõe a responsabilidade exclusiva da entidade pública.

Neste sentido, o regime de intervenção de terceiros mais adequado a aplicar-se à situação prevista pelo n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE – e que, repita-se, não é afastado pelo referido preceito – é o regime da intervenção acessória provocada, consagrado nos artigos 330.º a 333.º do CPC.

Com efeito, no âmbito deste regime confrontam-se duas relações jurídicas materiais distintas: a que é discutida entre o autor e o réu e a que decorre da acção de regresso ou “*ulterior acção de indemnização*” (cfr. parte final do n.º 4 do artigo 332.º do CPC), que

fundamenta o chamamento do terceiro<sup>220</sup>. Dito de outro modo, o regime em causa pressupõe a existência de dois objectos processuais distintos, que cabem ser discutidos em acções judiciais diferenciadas mas prejudiciais uma em relação à outra: o primeiro reporta-se ao objecto do litígio que opõe autor e réu primitivos e que serve de fundamento ao pedido do primeiro contra o segundo<sup>221</sup>; o segundo refere-se ao direito de regresso que passa a assistir ao primitivo réu contra um terceiro em resultado de perda da acção, o qual deve ser feito valer na ulterior acção de indemnização, referida na parte final do n.º 4 do artigo 332.º do CPC.

Ou seja, sem carecer de ter esse mecanismo como pressuposto ou fundamento, o regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE não afasta a possibilidade de a pessoa colectiva pública poder suscitar a intervenção do titular de órgão, funcionário ou agente na acção de responsabilidade intentada contra si pelo particular lesado, mesmo nos casos em que não existe ainda uma situação de responsabilidade solidária daqueles dois sujeitos, o que cabe ser feito nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 330.º do CPC<sup>222</sup>.

**III.** Portanto, e tendo em consideração o que acabamos de dizer, cabe concluir que o regime consagrado no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE pretendeu ir mais além do que o regime processual civil já hoje permite, sob pena de se revelar desnecessária a sua consagração num diploma de cariz substantivo como este.

Nesse sentido, o que o regime subjacente ao n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE parece procurar é o equilíbrio entre a regra que faz presumir a culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos – ou, dito de outro modo, a regra que determina desnecessidade de demonstrar o concreto grau de culpa com que actuou um dado servidor público para haver lugar a condenação do Estado – e a determinação da obrigatoriedade do exercício

---

<sup>220</sup> Assim o refere SALVADOR DA COSTA (*Os Incidentes da Instância*, 5.ª edição Actualizada e Ampliada, Almedina, Coimbra, Setembro de 2008, p. 138).

<sup>221</sup> Pedido este que, numa situação-tipo, corresponderá a um direito, real ou obrigacional, que o autor pretenda fazer valer contra o réu (neste sentido, LEBRE DE FREITAS, *Chamamento à autoria, direito de regresso e caso julgado prejudicial*, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, II – Lisboa, Agosto 1996, p. 769).

<sup>222</sup> Com relação a este aspecto escreveu LEBRE DE FREITAS que deve existir uma relação de prejudicialidade entre a acção em que o chamamento tem lugar e a acção em que, posteriormente, o réu faz valer o seu direito à indemnização contra o terceiro, de tal modo que naquela segunda acção estarão apenas em discussão os restantes pressupostos substantivos do direito à indemnização, que não constituíram objecto da primeira (*Chamamento...*, p. 770). No mesmo sentido, SALVADOR COSTA refere que entre a relação jurídica da titularidade do autor e do réu e do terceiro basta existir uma conexão de “relativa dependência consubstanciada no facto de a pretensão de regresso do réu contra o chamado se apoiar no prejuízo decorrente da perda da demanda” (*Os Incidentes...*, p. 141).

do direito de regresso<sup>223</sup>.

Aparentemente linear nos seus pressupostos, a aplicação concreta desta solução depende, contudo, de se resolverem dois problemas de ordem prática quanto à previsão da prossecução da acção para efeitos de apuramento do grau de culpa do funcionário público, relativamente aos quais apenas a experiência futura de aplicação deste regime, ou uma eventual clarificação legislativa, parecem poder esclarecer de forma segura:

*i)* Em primeiro lugar, o problema de saber se a prossecução da acção entre o Estado e o titular de órgão, funcionário ou agente deve ter lugar a título oficioso ou mediante iniciativa nesse sentido da parte do Estado ou do outro ente público condenado.

Da nossa parte, entendemos que o alcance da norma é o de tornar desnecessário qualquer impulso processual específico nesse sentido, devendo esta fase iniciar-se oficiosamente e obrigatoriamente após decisão que considere reunidos os pressupostos da responsabilidade do Estado.

*ii)* Em segundo lugar, e mais estrutural ainda, o problema da operacionalização do preceito quando o mesmo manda a acção prosseguir nos próprios autos após condenação da entidade pública, entre esta e o titular de órgão, funcionário ou agente.

É que, se como vimos, o n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE não deve ser lido à luz dos incidentes de intervenção de terceiros previstos no CPC, a operacionalidade do regime pressupõe que se aceite a extensão aos titulares de órgão, funcionários e agentes os efeitos do caso julgado da decisão que condenou o Estado com fundamento na presunção de culpa leve.

### **2.3. O exercício do direito de regresso**

**I.** Para terminar a análise dos traços do regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE a que nos propusemos, resta atentar no último dos aspectos acima citados: a não dispensa, por este preceito do RRCEE, do exercício autónomo do direito de regresso, designadamente através da propositura da competente acção judicial.

---

<sup>223</sup> CARLA AMADO GOMES refere-se deste modo ao regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, destacando a sua *dimensão predominantemente garantística*: “para efeitos de ressarcimento do particular, vale a presunção de culpa leve; para efeitos de regresso fica em aberto a possibilidade de apuramento de um grau de superior de responsabilidade do agente...” (*A Responsabilidade Civil...*, p. 73).

Este é um aspecto que resulta, em nosso entender, de uma interpretação do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE feita à luz do regime em que se insere, relativamente à qual, contudo, grande parte da doutrina manifesta um entendimento diferente<sup>224</sup>.

**II.** Ao prever a prossecução da acção para efeitos de apuramento do grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente e “*em função disso, do eventual exercício de regresso*” por parte da entidade pública, a parte final do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE não parece dispensar a necessidade de a acção de regresso ser proposta autonomamente, após o decurso desta fase processual entre o Estado e o agente público.

Apesar de se reconhecerem as enormes vantagens de um entendimento em sentido contrário, sustentamos esta interpretação com base em duas razões.

Em primeiro lugar, com base no disposto no n.º 2 do artigo 6.º do RRCEE, norma com natureza de disposição geral no âmbito deste diploma, que ficaria sem sentido de aplicação nas situações do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE, caso se entenda que o direito de regresso cabe ser exercido na acção de responsabilidade contra o Estado.

Em segundo lugar, por não ser essa a regra nos casos em que o Estado é condenado com fundamento no comportamento ilícito de um titular de órgão, funcionário ou agente praticado com dolo ou culpa grave, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do RRCEE, razão pela qual não se vê como aplicar essa solução aos casos do n.º 4 do mesmo preceito.

### **3. O fundamento do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE**

**I.** Posta a análise dos três traços subjacentes à aplicação do regime consagrado no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE acima autonomizados, passa a ser possível demonstrar que o propósito maior da sua consagração reside em garantir a efectividade da regra que estabelece o exercício obrigatório do direito de regresso pelo Estado quando estejam em causa actos jurídicos ilícitos dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes praticados com dolo ou culpa grave.

---

<sup>224</sup> Com efeito, para diversos Autores, a prossecução da acção que é determinada pelo n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE tem em vista o próprio exercício do direito de regresso, tornando desnecessária uma acção específica para esse efeito. Neste sentido, cf., entre outros, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (*A Constituição...*, Volume II, p. 854), na parte em que referem que o direito de regresso pode ser efectivado através da acção de regresso ou “*através do processo declarativo (L n.º 67/2007, art. 8º-4)*”; CARLA AMADO GOMES (*A Responsabilidade pessoal e institucional...*, p. 170); CARLOS CADILHA (*Regime...*, p. 170).

Passemos a explicitar este ponto de vista.

Considerando a posição do lesado que intenta uma acção de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado fundada na prática de um acto jurídico ilícito por parte de um titular de órgão, funcionário ou agente, a consagração da presunção de culpa leve no n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE determina que passa a bastar-lhe demonstrar a ilicitude do acto, para além do dano e do nexo de causalidade, para fundamentar o seu direito à indemnização<sup>225</sup>. A invocação, pelo lesado, da actuação com dolo ou culpa grave, poderá até, em alguns casos – arriscamo-nos a acrescentar –, vir a dificultar desnecessariamente a causa em seu desfavor, na medida em que a remete para um momento de difícil produção de prova.

Nestes termos, sendo consagrada para favorecer a posição dos particulares lesados por actuações ilícitas das entidades administrativas, a regra que estabelece a presunção de culpa leve poderia acabar por pôr em causa aquela outra inovação do regime – justamente a do exercício obrigatório do direito de regresso –, consagrada em nome de uma mais justa e efectiva repartição de responsabilidades públicas e da necessidade de melhor gerir o erário público.

Por outras palavras, a possibilidade de o Estado exercer o direito de regresso e assim fazer repercutir sobre o agente a indemnização paga, passaria em larga medida a depender da concreta configuração da causa de pedir pelo lesado, autor na competente acção judicial, e dos termos em que fosse proferida a correspondente decisão condenatória, de tal modo que caso o pedido de indemnização se fundasse na actuação dolosa ou gravemente culposa do agente e a acção procedesse, então o Estado poderia exercer o direito de regresso; se, ao invés, o pressuposto da culpa resultasse da presunção de culpa leve estabelecida no n.º 2 do artigo 10.º e fosse esse o fundamento da condenação da entidade pública, então ao Estado estaria a ser retirada tal possibilidade.

O n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE destinou-se, com o regime estabelecido, a procurar contornar esta consequência do novo regime, consagrando um mecanismo destinado a levar até ao limite do processualmente admissível o apuramento do grau de culpa do agente, tendo em vista despoletar o exercício, agora obrigatório, do direito de regresso.

---

225 Como refere JOÃO TIAGO SILVEIRA quanto à presunção de culpa leve, “(...) já faculta ao lesado a possibilidade de fazer valer o seu direito a ser indemnizado face ao Estado e outras pessoas colectivas públicas em caso de acção ou omissão ilícita.” (“A Reforma... p. 90).

II. Sendo este, a nosso ver, o objectivo primacial do preceito em causa, não acompanhamos CARLOS CADILHA e CARLA AMADO quando, nos estudos efectuados sobre o preceito em análise, destacam a economia e a celeridade processuais como fundamentos centrais do preceito<sup>226</sup>. É que a efectiva prossecução deste objectivo de economia e celeridade processuais teria de ser suportada por uma interpretação da parte final do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE que, embora vantajosa para o andamento do processo judicial, acima afastámos.

Com efeito, ao prever a prossecução da acção para efeitos de apuramento do grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente e “*em função disso, do eventual exercício de regresso*” por parte da entidade pública, a parte final do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE parece pressupor, como acima já referimos, que a acção de regresso seja proposta autonomamente, após o decurso desta fase processual entre o Estado e o agente público. Ora, se assim é, não vemos em que medida esta norma permita, sem mais, alcançar o citado objectivo da economia e celeridade processual.

É por esta razão, acrescente-se ainda, que se compreende que o regime do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE apenas contemple a presunção de culpa do n.º 2 do artigo 10.º do RRCEE, apesar de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS considerarem esta opção como inexplicável<sup>227</sup>.

É que, com o potencial de significar a efectivação do direito de regresso uma vez reunidos os respectivos pressupostos – ou seja, uma vez apurados o dolo ou culpa grave da actuação do titular de órgão, funcionário ou agente responsável –, mecanismo semelhante poderia e deveria estender-se inclusivamente às situações em que o grau de culpa da actuação do agente fosse demonstrado na própria acção de responsabilidade, que assim deixaria de depender de uma acção judicial específica do responsável pela sua efectivação.

A consagração de uma solução deste tipo teria ainda a vantagem de tornar automática, e não dependente de iniciativa própria de um superior hierárquico, a efectivação da responsabilidade do funcionário, o que pode sempre criar situações melindrosas no âmbito do funcionamento de serviços públicos.

---

<sup>226</sup> Neste sentido, CARLOS CADILHA (*Regime...*, p. 146) e CARLA AMADO GOMES (*A responsabilidade pessoal e institucional ...*, p. 170).

<sup>227</sup> Cf. *supra* p. 95, nota 215.

## II) APONTAMENTO FINAL SOBRE SOLUÇÕES DE REGIME PROCESSUAL

I. Como anunciado, encerramos a presente análise expondo uma dimensão do regime processual vigente relativamente ao qual alguma doutrina tem apontado a possibilidade de se ir mais longe na garantia da efectivação da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

Fazemo-lo, também como previamente referido, a título de breve apontamento final, atentos os limites da presente dissertação.

II. Refere-se este ponto aos casos em que o lesado opta por accionar directa e exclusivamente o Estado por danos causados por actuações ou omissões de funcionários públicos decorrentes do exercício da função administrativa e por causa desse exercício cometidas com dolo ou culpa grave, situação relativamente à qual já vimos que a efectivação da responsabilidade civil daqueles cabe ser efectuada através de uma acção de regresso intentada com esse fim pela entidade pública.

Sendo este o quadro actualmente em vigor, a questão de regime processual que se pode levantar, respeita a saber se haveria vantagens em a pessoa colectiva dever obrigatoriamente suscitar a intervenção do funcionário, na qualidade de co-responsável pela obrigação de indemnizar, para garantir a condenação conjunta.

Com efeito, à luz do princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, tal como o encaramos, este seria o mecanismo mais eficiente tendo em vista a sua efectivação, já que permitiria desde logo condenar o funcionário em sede de acção de indemnização, podendo mesmo prescindir-se da acção de regresso<sup>228</sup>. A este respeito, é entendimento categórico de PAULO VEIGA E MOURA<sup>229</sup> que, optando-se por uma responsabilidade solidária, melhor seria impor que o lesado não pudesse demandar exclusivamente Administração sempre que se verificassem os pressupostos da solidariedade<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> No mesmo sentido, CARLA AMADO GOMES (Topicamente..., p. 261).

<sup>229</sup> *A Privatização...*, p. 198.

<sup>230</sup> De modo a assegurar o mesmo resultado, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS sugerem impor ao Ministério Público o dever de, nas acções de responsabilidade civil administrativa, suscitar a intervenção dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que praticaram o delito, quando tal intervenção não seja suscitada pelas partes (*Responsabilidade Civil...*, p. 37).

Não descuramos das vantagens de um tal regime, que na prática equivaleria a impor um litisconsórcio necessário passivo e a seguir uma opção totalmente oposta à consagrada pelo sistema espanhol. Para a sua consagração, contudo, seria necessária uma intervenção legislativa expressa, já que não se pode retirar do regime em vigor, nem implicitamente do regime da solidariedade, a obrigatoriedade proposta, só podendo o Estado chamar o funcionário a intervir, se assim o entender<sup>231</sup>.

Do que se trata, pois, é de uma questão de eficiência na prossecução de dois princípios fundamentais, que aqui se cruzam intimamente. De um lado, o princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, que sairia reforçado caso os respectivos sujeitos visados fossem directamente demandados pelo lesado. Do outro, o princípio da celeridade processual, que ganharia muito em resultado da condenação conjunta dos dois devedores solidários, sobretudo se se lograsse evitar uma subsequente acção de regresso.

---

<sup>231</sup> Neste sentido, CARLOS CADILHA, “Regime geral da responsabilidade civil da Administração Pública”, in CJA, 40, Julho/Agosto de 2003, p. 22 e 23.

## CONCLUSÕES

**I** – Na evolução do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício da função administrativa, a relevância da actuação (ou omissão) ilícita e culposa dos titulares de órgãos, funcionários e agentes concretizou-se de forma diferente ao longo do tempo:

- a) Num momento inicial, apenas para efeitos de determinar a responsabilidade do Estado, de pouco ou nada valendo para fundar a responsabilidade própria do agente causador do dano;
- b) Seguidamente, irrelevando para fundar a responsabilidade da Administração, quando esta passou a ter igualmente por fundamento o risco e a prática de factos lícitos;
- c) Mais recentemente, fundando um título de responsabilidade própria do agente causador do dano.

**II** – Em lugar de se terem excluído umas às outras na evolução do regime, estas três concretizações da actuação funcional, ilícita e culposa dos servidores públicos coexistem hoje no sistema da responsabilidade civil extracontratual do Estado, configurando três funções diferentes prosseguidas por aquele instituto: *(i)* uma função de garantia de pagamento de indemnizações a cidadãos lesados por actuações ilícitas e culposas de funcionários públicos; *(ii)* uma função de compensação pela sujeição dos administrados a sacrifícios que ultrapassem um limite de razoabilidade; *(iii)* uma função

de repercussão na esfera patrimonial dos servidores do Estado dos danos causados de forma mais censurável aos particulares no exercício das suas funções públicas.

**III** – No âmbito do novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado introduzido pelo RRCEE, a função de responsabilização civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes correspondeu ao aspecto em que o RRCEE mais inovou ao nível da responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa, com a consagração de duas novidades em face do regime anterior: a extensão da responsabilidade solidária aos casos de actuações ou omissões dos funcionários públicos causadas com culpa grave e a previsão expressa da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso.

**IV** – Estas inovações permitem autonomizar um princípio de responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos praticados no exercício da função administrativa e por causa desse exercício, na medida em que reforçam a dimensão do regime destinada a fazer repercutir sobre a esfera patrimonial própria dos servidores públicos as consequências das suas actuações mais censuráveis: com o alargamento da regra da solidariedade, determinando que também nos casos de culpa grave os funcionários públicos podem ser directamente demandados pelos particulares lesados; com a consagração da obrigatoriedade do direito de regresso, prevendo os mecanismos destinados a assegurar o efectivo pagamento das indemnizações devidas.

O princípio da responsabilidade civil pessoal dos funcionários públicos, que é claramente assumido no âmbito do RRCEE, serve, assim, e sobretudo, duas preocupações essenciais: o reforço da diligência dos servidores públicos, em nome de uma Administração Pública mais eficaz e eficiente e a garantia da justa e equitativa repartição dos encargos públicos.

**V** – Em matéria de concretização do âmbito pessoal do princípio da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos, é necessário levar em conta a entrada em vigor da LVCR, que deixou de prever as categorias de “*funcionários e agentes públicos*”. Nesta medida, entende-se que a categoria de *funcionário* deve

corresponder, no novo regime, às situações de relação jurídica de emprego público constituídas por tempo indeterminado, ou seja, por nomeação definitiva ou contrato por tempo indeterminado, enquanto a de *agente* deve reportar-se às situações de nomeação provisória, contrato a termo resolutivo, certo ou incerto e comissão de serviço.

Quanto à extensão do regime da responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, prevista no n.º 5 do artigo 1.º do RRCEE, entende-se que a mesma abrange a regra do exercício obrigatório do direito de regresso, por se imporem, quanto às acções ou omissões adoptadas por aquelas entidades no exercício de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo, as mesmas preocupações que justificam a consagração daquela regra no RRCEE, não se encontrando fundamentos para proceder a uma distinção que a lei não faz.

**VI** – Na concretização da obrigação de indemnizar, o princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por danos decorrentes do exercício da função administrativa não deve significar uma obrigação de estes responderem em qualquer caso e independentemente das circunstâncias pela totalidade do montante devido a título de indemnização. Com efeito, não só esse entendimento não se afiguraria constitucionalmente conforme, como contrariaria os objectivos de maior eficiência e eficácia da Administração Pública, que determinaram a sua consagração.

Diferentemente, a concretização da medida da responsabilidade do funcionário público deve limitar-se ao necessário para garantir a sua efectivação no quadro de um regime de responsabilidade solidária com o Estado, sem que possa sair prejudicado o direito do particular lesado à indemnização.

**VII** – A determinação do valor concreto da indemnização a suportar pelo funcionário público deve ser aferida à luz da ponderação de critérios diversos, seja através da sua expressa consagração legal, seja no quadro da concretização de uma ideia de equidade.

Este entendimento acarreta ainda a consequência de dever admitir-se o exercício do direito de regresso pelo funcionário contra o Estado.

**VIII** – Ao nível do processo judicial de efectivação da responsabilidade civil extracontratual do funcionário público, nos casos em que o Estado é condenado com fundamento na presunção de culpa leve do funcionário, a nova regra consagrada no n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE visa concretizar o princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes mediante a previsão de um mecanismo que tem por fim viabilizar o exercício do direito de regresso pelo Estado mesmo nos casos em que não seja apurado o grau de culpa da actuação do agente.

Já nos casos em que o particular lesado intenta uma acção de indemnização com base no dolo ou culpa grave do funcionário, a concretização do princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes poderia determinar a consagração do litisconsórcio necessário passivo.

**IX** – Tudo visto, a análise a que se procedeu antecipa tantas outras questões, que não podendo ser debatidas nesta dissertação, atentos os correspondentes limites, devem ser formuladas como pistas para o aprofundamento do debate em torno deste tema. São elas:

*a)* Determinar até que ponto decorre do princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes um dever de apurar o agente concretamente responsável, mesmo nos casos em que se esteja perante um funcionamento anormal do serviço;

*b)* Desenvolver as consequências resultantes do não exercício do direito de regresso pelo Estado, nomeadamente ao nível da responsabilidade financeira a que pode dar lugar;

*c)* Analisar a problemática da celebração, pelo Estado, de contratos de seguro de responsabilidade civil a favor dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, para determinar em que medida desvirtuam os fundamentos associados à consagração do princípio da responsabilidade civil pessoal daqueles servidores públicos;

*d)* Verificar, numa concretização deste tema num âmbito específico, em que medida o regime consagrado no artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos está em linha ou, pelo contrário, em dissonância, com o princípio da responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

A estas questões pretendemos, a seu tempo e noutra oportunidade, voltar.

## BIBLIOGRAFIA

- ALCOZ, Luis Medina, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo – Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Thomson – Civitas, Navarra, 2005.
- ALESSI, Renato, *L'illecito e la Responsabilità Civile degli Enti Pubblicci*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1964.
- ALLISON, J. W. F., *A continental distinction in the Common Law – a historical and comparative perspective on English Public Law*, Revised paperback edition, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Grandes Linhas da Recente Reforma do Contencioso Administrativo*, Almedina, 2.<sup>a</sup> edição, 2003.
- \_\_\_\_\_ / ALMEIDA, Mário Aroso de, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Outubro de 2003.
- \_\_\_\_\_, «Considerações em torno do acto administrativo impugnável», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do Seu Nascimento*, Volume II, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Novembro de 2006.
- \_\_\_\_\_ / CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2005.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Volume III, Lisboa 1989.
- \_\_\_\_\_, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina,

Setembro de 2001.

AMARAL, João Bosco Soares Mota, *Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Volume I, Dissertação apresentada para o exame do curso complementar de Ciências Político-Económicas na Faculdade de Direito de Lisboa no ano lectivo de 1965-1966.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, «Panorama Geral do Direito da Responsabilidade “Civil” da Administração Pública em Portugal?», in *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Valladolid, Marcial Pons, 1999.

\_\_\_\_\_, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, Novembro de 2001.

\_\_\_\_\_, «A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137, n.º 3951, Coimbra Editora, Coimbra, Julho-Agosto 2008.

\_\_\_\_\_, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2009.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Teoria do Acto e a Justiça Administrativa – O Novo Contrato Natural*, Almedina, Coimbra, 2006.

BARDAJI, Joaquín de Fuentes / MINCHOT, Pilar Cancer / PINEDO, Ignacio Pereña / GONZÁLEZ, Idoia Arteagabeitia (Dirección) / GONZÁLEZ, Idoia Arteagabeitia (Coordinación), *Manual de Responsabilidad Pública – Homenaje a Pedro González Gutiérrez-Barquin*, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Justicia, Madrid, 2004.

BERTI, Giorgio, *Il funzionario e la responsabilità*, in *Buon Andamento della pubblica amministrazione e responsabilità degli amministratori*, Ed. Giuffrè Milano, 1984.

BORDIER, Dominique, *La faute personnelle, l’agent public et les finances publiques*, AJDA – CD-ROM, Dalloz, 2008.

BRITO, Wladimir, «Contributo para uma teoria da responsabilidade pública do Estado por acto de função pública soberana», in *Revista do Ministério Público*, Ano 23, Jan/Mar 2002, n.º 89, Editorial Minerva, Lisboa.

BRONZETTI, Gianfranco, *La Responsabilità nella Pubblica Amministrazione*, CEDAM,

Milão, 1991

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, «Responsabilidade da Administração Pública», *in Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Outubro de 2002.

\_\_\_\_\_, «Regime geral da responsabilidade civil da Administração Pública», *in Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, Julho/Agosto de 2003.

\_\_\_\_\_, «Intervenção de terceiros na acção de responsabilidade civil da Administração (Acs. do STA – 1.ª secção, de 15/5/2003, P 543/03, e de 19/05/2003, P. 1960/02)», *in Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 53, Setembro/Outubro de 2005.

\_\_\_\_\_, *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2006.

\_\_\_\_\_, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra Editora, 2008.

\_\_\_\_\_, «O novo regime da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa», *in Revista do CEJ*, 1.º semestre de 2009, n.º 11, Almedina, Coimbra, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *O problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Almedina, Coimbra, 1974,

\_\_\_\_\_ / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

CATARINO, Luís Guilherme, «Contencioso da Responsabilidade – uma Hidra de Lerna? (Ac. do STJ de 28/2/2002, P 3422/01), *in Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 41, Setembro/Outubro de 2003.

CIMINI, Salvatore, *La colpa nella responsabilità delle Amministrazioni pubbliche*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008.

CLUNY, António, «Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado», *in Revista do Tribunal de Contas*, n.º 32, Julho a Dezembro de 1999, Lisboa.

CORMIER, Christine, *Le préjudice en Droit Administratif français - Étude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques*, L.G.D.J, Paris, 2002.

- CORREIA, Sérvulo, «A Efectivação Processual da Responsabilidade Civil Extra-Contratual da Administração por Actos de Gestão Pública», in *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Valladolid, Marcial Pons, 1999.
- \_\_\_\_\_, «O Controlo Jurisdicional da Administração no Direito Inglês», in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973.
- CORTEZ, Margarida, *Responsabilidade Civil da Administração por Actos Administrativos Ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- \_\_\_\_\_, «Contributo para uma reforma da lei da responsabilidade civil da Administração», in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- COSTA, Salvador da, *Os Incidentes da Instância*, 5.<sup>a</sup> edição Actualizada e Ampliada, Almedina, Coimbra, 2008.
- CUNHA, António Júlio, *Limites subjectivos do caso julgado e a intervenção de terceiros*, Quid Juris, Lisboa, 2010.
- CUNHA, Estêvão Nascimento da, *Ilegalidades externas do acto administrativo e responsabilidade civil da administração*, Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010.
- DEFFIGIER, Clotilde, *La faute personnelle d'une particulière gravité, commise dans l'exercice des fonctions, engage la responsabilité de son auteur devant le juge judiciaire*, AJDA – CD ROM, Dalloz, 2006.
- \_\_\_\_\_, *L'action récursoire de l'Etat contre son agent peut être exercée après une transaction*, AJDA – CD-ROM, Dalloz, 2009.
- DEFOORT, Benjamin, «Incertitude scientifique et causalité: la preuve par présomption – Le traitement juridictionnel du doute et l'exigence de précautions dans son application», in *Revue Française de Droit Administratif*, 24<sup>e</sup> anné, n.º 3, Maio-Junho 2008.
- DEGUERGUE, Maryse (direction), *Justice et Responsabilité de l'État*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

- DELAUNAY, Benoît, *La faute de l'Administration*, L.G.D.J., Paris, 2007.
- DUNI, Giovanni, *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, Editore Doot. A. Giuffrè, Milão, 1968.
- EGAÑA, Juan Manuel Herrero de, «La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas», in *InDret, Revista para el Analisis del Derecho* (www.indret.com), n.º 257, Barcelona, Novembro de 2004.
- FÁBRICA, Luís, «Acto definitivo e recurso de mera anulação no pensamento de Marcello Caetano», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu nascimento*, Volume II, Edição da Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Editora, 2006.
- FAIRGRIEVE, Duncan, *State Liability in Tort – A Comparative Law Study*, Oxford University Press, New York, USA, 2003.
- \_\_\_\_\_/ ADENAS, Mads / BELL, John, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, The British Institute of International and Comparative Law, London, 2002.
- FOLLIERI, Enrico, *La Responsabilità Civile della Publica Amministrazione*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 2004.
- FORSTHOFF, Ernst, *Traité de Droit Administratif Allemand*, tradução francesa de Michel Fromont, Établissements Émile Bruylant, Bruxelas, 1969.
- FRACCHIA, Fabrizio, *Administrative Tort in Italian Law: liability of public administrations and diligence if private individuals in Tort and Insurance Law*, Volume 19, Tort and Regulatory Law, Springer Vienna, 2007.
- FREITAS, José Lebre de, *Introdução ao Processo Civil – Conceito e Princípios Gerais à luz do Código revisto*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Chamamento à Autoria, Direito de Regresso e Caso Julgado Prejudicial*, Separata da Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, II – Lisboa, Agosto de 1996.
- \_\_\_\_\_, *Código de Processo Civil Anotado*, Volume 1.º, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2008.
- FROMONT, Michel, «La responsabilité de l'État en droit français», in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da*

*reforma*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Outubro de 2002.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto, *A Responsabilidade Civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1997.

GOMES, Carla Amado, «A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito: Reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro», in *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, AAFDL, Lisboa, 2008.

\_\_\_\_\_, «As novas responsabilidades dos Tribunais Administrativos na aplicação da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: primeiras impressões», in *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, AAFDL, Lisboa, 2008.

\_\_\_\_\_, «A responsabilidade pessoal e institucional do dirigente da Administração Pública no quadro da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro», in *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, AAFDL, Lisboa, 2008.

\_\_\_\_\_, «Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», in *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, AAFDL, Lisboa, 2008.

GONÇALVES, Pedro António Pimenta da Costa, *Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Setembro de 2008.

HEMLINGER, Laurence, *L'action récursoire de l'administration contre l'agent responsable d'un dommage*, AJDA – CD ROM, Dalloz, 2006.

JOWELL, Jeffrey, *Judicial Review of Administrative Action*, Fifth Edition, Sweet & Maxwell, London, 1995.

KARAM-BOUSTANY, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2001.

LECHUGA, Francisco Javier Jiménez, *La responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español – Una visión de conjunto*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1999.

LIBERATI, Alberto, *Il Risarcimento del danno cagionato dalla pubblica*

*amministrazione – Danni patrimoniali e danni non patrimoniali, Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2005.

LIMA, Pires / VARELA, Antunes, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora, 1987

LLOP, Javier Barcelona, «La acción de regreso en la Ley de Régime Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», in *Homenaje a Luis Rojo Ajuria: escritos jurídicos*, Universidad de Cantabria, 2003.

LLORENS-FRAYSSE, Françoise, *La presumption de faute dans le contentieux administratif de la responsabilité*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1985.

MACHETE, Pedro, «A Responsabilidade da Administração por facto ilícito e as novas regras de repartição do ónus da prova», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 69, Maio/Junho de 2008.

MACHETE, Rui Chancellere de, *Estudos de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

MAYER, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo IV – Parte Especial, 2.<sup>a</sup> edição, Ediciones Depalma, Paris, 1982.

MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Actos Legislativos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1992.

\_\_\_\_\_, «Admissibilidade de uma responsabilidade solidária em regime de litisconsórcio necessário – Ac. do STA de 28.11.1996, P. 38 313?», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 4, Julho/Agosto de 1997.

\_\_\_\_\_, «Brevíssimos tópicos para uma reforma do contencioso da responsabilidade», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, Julho/Agosto de 2003.

\_\_\_\_\_, «Apreciação geral dos projectos», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, Julho/Agosto de 2003.

\_\_\_\_\_, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos – Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005.

MELONCELLI, *La responsabilità dello Stato nello progetto di riforma della Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, I.

- MERUSI, Fabio, «La responsabilit  dei publicci dipendenti second la Costituzione; l'art. 28 rivisitato», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, I.
- MESQUITA, Maria Jos  Rangel de, «Da responsabilidade civil Extracontratual da Administra o no Ordenamento Jurídico-Constitucional Vigente», in *Responsabilidade Civil da Administra o Pública*, 2.ª edi o, Almedina, Coimbra, 2004.
- \_\_\_\_\_, «A Proposta de Lei n.º 56/X em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: notas breves   luz do direito da União Europeia?», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu nascimento*, Volume II, Edi o da Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Editora, 2006.
- \_\_\_\_\_, *O regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2009.
- \_\_\_\_\_, «Âmbito e pressupostos da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da fun o jurisdiccional», in *Revista do CEJ*, 1.º semestre de 2009, n.º 11, Almedina, Coimbra, 2009.
- MIRANDA, Jorge, «A Constitui o e a Responsabilidade Civil do Estado», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- \_\_\_\_\_ / MEDEIROS, Rui, *Constitui o Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_, *Constitui o Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- MONCADA, Luís Cabral de, «A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu nascimento*, Volume II, Edi o da Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- MOURA, Paulo Veiga e, *A Privatiza o da Fun o Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administra o Pública Anotado*, 2.ª edi o, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.

- \_\_\_\_\_ / AARIMAR, Cátia, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, 2.<sup>a</sup> edição, Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- PASCUAL, Gabriel Doménech, «Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio», in *InDret, Revista para el Analisis del Derecho* (www.indret.com), Barcelona, Abril de 2008.
- PEREZ, Jesús González, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de Julio)*, I, Cuarta Edición, Civitas, Madrid, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Tercera edición, Thomson – Civitas, Madrid, 2004.
- PRATES, Marcelo Madureira, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Almedina, Coimbra, 2005.
- PUGET, Henry, *Les Institutions Administratives Étrangères*, Dalloz, Paris, 1969.
- PUIGPELAT, Oriol Mir, «Sin opción – Comentario a la STS, 1.<sup>a</sup>, 17.2.2006, por la que se niega el derecho de opción de las víctimas de exigir responsabilidad civil a los funcionarios públicos ante los organos de la jurisdicción ordinaria», in *InDret, Revista para el Analisis del Derecho* (www.indret.com), n.º 352, Barcelona, Julho de 2006.
- \_\_\_\_\_, «Responsabilidad objetiva vs. funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 140, Thomson – Civitas, Outubro – Dezembro de 2008.
- QUADROS, Fausto, «Introdução», in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2004.
- REBOLLO, Martin, «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administracion: un balance y tres reflexiones», in *Revista de Administración Pública*, n.º 150, Septiembre-Diciembre, 1999.
- RODRIGUES, Luís Barbosa, «Da Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública em cinco Estados das Comunidade Europeias», in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2004.

- SABIÈRE, Pierre, *Qu'est-ce qu'un manquement grave?*, AJDA – CD ROM, Dalloz, 2007.
- SOUSSE, Marcel, *La notion de Réparation de Dommages en Droit Administratif Français*, L.G.D.J, Paris, 1994.
- SCHWARZ, Bernard, *Administrative Law*, Third Edition, Little, Brown and Company, 1991.
- SILVA, José Luís Moreira da, «Da responsabilidade da Administração Pública por actos ilícitos», in *Responsabilidade Civil da Administração Pública*, 2.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2004.
- SILVA, Vasco Pereira da, «“Era uma vez”... o contencioso da responsabilidade civil pública», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, Julho/Agosto de 2003.
- SILVEIRA, João Tiago, «A Reforma da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado», in *Revista Jurídica da AAFDL*, n.º 26.
- SOARES, José Carlos, *Estudo sobre a Responsabilidade Extracontratual do Estado*, Lisboa, 1962.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, «O Princípio da Legalidade Administrativa na Constituição de 1976», in *Democracia e Liberdade*, n.º 13, Janeiro de 1980.
- \_\_\_\_\_ / MATOS, André Salgado de, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.<sup>a</sup> edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008.
- VILLA, Jesús Leguina, «El fundamento de la responsabilidad de la Administración», in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 23/1979, Editorial Civitas, Madrid, 1979.
- \_\_\_\_\_, «La Responsabilidad del Estado y de las entidades publicas regionales o locales por los danos causados por sus agentes o sus servicios administrativos», in *Revista de Administración Publica*, 92, Madrid, 1980.
- \_\_\_\_\_, *La responsabilidad civil de la Administracion Pública – Su formulación en el Derecho italiano y analisis comparativo com los ordenamientos francês y español*, segunda edição, Tecnos, Madrid, 1983.
- \_\_\_\_\_, «La protección jurídica del administrado: La responsabilidad patrimonial de la Administración: evolución y principios actuales», in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- \_\_\_\_\_, «La protección jurídica del administrado: las acciones en materia de responsabilidad de la Administración Pública», in *Responsabilidade Civil*

*Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.*

\_\_\_\_\_, «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración», in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 136, Thomson – Civitas, Outubro – Dezembro de 2007.

VARELA, José de Matos Antunes, *Das Obrigações em Geral*, Volume I, 9.ª edição, Almedina, Coimbra, 1998.

VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo - I principi*, Giuffrè Editore, Milão.

WADE, William, RAGNEMAL, Hans and STRAUSS, Peter L, *Administrative Law (The Problem of Justice)*, Vol. Iº – Anglo-American and Nordic System, Giuffrè, Milan, 1991.

WARREN, Kenneth F., *Administrative Law in the Political System*, Abridged Third Edition, Prentice Hall, New Jersey, 1997.

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUÇÃO: OBJECTO DA DISSERTAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTE I – DIREITO COMPARADO.....</b>	<b>8</b>
I) DIREITO ESPANHOL.....	9
1. A responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado.....	9
2. A efectivação da responsabilidade dos agentes públicos em Espanha.....	15
II) DIREITO FRANCÊS.....	20
1. A função dos conceitos de “ <i>faute de service</i> ” e “ <i>faute personnelle</i> ”.....	20
2. A efectivação da responsabilidade dos agentes públicos: o exercício do direito de regresso (a <i>action recursoire</i> ).....	26
III) SÍNTESE DO ESTUDO DE DIREITO COMPARADO.....	31
<b>PARTE II – A AUTONOMIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS NO DIREITO PORTUGUÊS..</b>	<b>35</b>

I)	A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS.....	36
II)	O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES NO RRCEE.....	43
	1. A sequência de análise.....	43
	2. O alargamento do princípio da responsabilidade solidária.....	47
	2.1.A consagração constitucional da responsabilidade solidária: aspectos de regime e fundamentos.....	47
	2.2.Continuação: o alargamento da regra da solidariedade e a responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes....	53
	3. A obrigatoriedade do exercício do direito de regresso pelo Estado.....	56
	3.1.A consagração constitucional do direito de regresso: aspectos de regime e fundamentos.....	56
	3.2.Continuação: a obrigatoriedade do direito de regresso e a responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários e agentes....	61
III)	PONTO DE ORDEM E SEQUÊNCIA DE ANÁLISE.....	63

**PARTE III – A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES: ÂMBITO PESSOAL E OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR.....**

I)	ÂMBITO PESSOAL.....	68
II)	A OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES.....	75
	1. A formulação do problema.....	75
	2. A medida da obrigação de indemnizar do titular de órgão, funcionário ou agente.....	83
	3. O exercício do direito de regresso do funcionário contra o Estado.....	87

**PARTE IV – A EFECTIVAÇÃO JUDICIAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE ÓRGÃOS, FUNCIONÁRIOS E AGENTES: IMPLICAÇÕES PROCESSUAIS DA CONSAGRAÇÃO DA**

<b>OBRIGATORIEDADE DO DIREITO DE REGRESSO.....</b>	<b>91</b>
I) O DIREITO DE REGRESSO E O APURAMENTO DO GRAU DE CULPA DO TITULAR DE ÓRGÃO, FUNCIONÁRIO OU AGENTE..	91
1. Colocação do problema.....	92
2. O n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE: aspectos de regime.....	94
2.1. Aplicabilidade circunscrita aos casos de não apuramento do grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente .....	94
2.2. Os incidentes de intervenção de terceiros.....	96
2.3. O exercício do direito de regresso.....	100
3. O fundamento do n.º 4 do artigo 8.º do RRCEE.....	101
II) APONTAMENTO FINAL SOBRE SOLUÇÕES DE REGIME PROCESSUAL.....	104
	106
<b>CONCLUSÕES.....</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>110</b>