

Responsabilidade Civil do Estado em tempo de vacas magras¹

RUI MEDEIROS*

1. A intenção restritiva inicial

É bem sabido que a afirmação da responsabilidade civil do Estado por atos de gestão pública em Portugal, num domínio historicamente influenciado pelo direito francês, foi marcada por um «nascimento “traumático”, decorrente da recusa da jurisdição comum em atribuir uma indemnização a uma criança de 5 anos de idade, Agnès Blanco, atropelada por um vagão carregado de tabaco, empurrado por quatro operários de uma empresa tabaqueira pública, e da posterior afirmação do Tribunal de Conflitos da “especificidade” das normas a aplicar à responsabilidade civil, com o intuito de minorar aquela última em nome da proteção do serviço público». Esta «“certidão de nascimento” [...] passada pelo Tribunal de Conflitos francês», em 1873, no *Arrêt Blanco*, se por um lado assumiu a possibilidade de a Administração ser responsabilizada civilmente pelos danos que causa, não deixou de sublinhar, por outro, que a responsabilidade que podia recair sobre a Administração não era «nem geral nem absoluta», estando submetida a regras especiais em função das exigências do serviço público e da necessidade de conciliar os interesses do Estado com os direitos dos particulares. Por isso, historicamente, também em Portugal, a afirmação do princípio da autonomia da responsabilidade da Administração por atos de gestão pública teve claramente um propósito restritivo².

* Professor Catedrático da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

¹ O texto que agora se publica desenvolve a *Talk* sobre o tema realizada no dia 18 de janeiro de 2019 e que foi objeto de publicação nos Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva.

² Cfr., sobre todo este parágrafo, V. PEREIRA DA SILVA (1997), p. 7.

2. O novo paradigma responsabilizante subjacente ao regime em vigor

I. A evolução posterior é conhecida³. Basta, por isso, recordar que a consagração do artigo 22.º da Constituição, os novos desenvolvimentos do direito da União Europeia e a evolução da conceção jurídica dominante, entre outros fatores, levaram a maioria da doutrina e a própria jurisprudência a admitir, muito antes da publicação da nova lei em 2007, novas pretensões indemnizatórias sem cobertura no velho Decreto-Lei n.º 48.051, tendo uma tal evolução culminado com a aprovação, através da Lei n.º 67/2007, de um novo regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas que admite com grande latitude a responsabilidade civil dos poderes públicos.

II. O sistema tem, em qualquer caso, uma matriz dualista básica, havendo que distinguir entre, de um lado, o regime particularmente generoso (na perspetiva dos particulares lesados) aplicável à responsabilidade civil da Administração e, do outro, as soluções mais cautelosas consagradas para a responsabilidade por danos resultantes do exercício das funções político-legislativa e jurisdicional.

III. O novo paradigma responsabilizante tem manifestações muito diversas no âmbito da responsabilidade civil da Administração.

Desde logo, embora continue a recusar a consagração de um princípio geral de responsabilidade objetiva, o novo regime consagra soluções tendencialmente objetivantes em matéria de apreciação da culpa. Assim, mesmo sem falar do regime próprio aplicável à responsabilidade no âmbito do procedimento de formação de contratos públicos (artigo 7.º, n.º 2, do RRCEEP), é significativo desta tendência a substituição, no critério de apreciação da culpa, da «*diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias de cada caso*» pela «*diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor*» (artigo 10.º, n.º 1, do RRCEEP). O mesmo se diga da consagração de presunções de culpa leve, quer pela prática de atos jurídicos ilícitos (artigo 10.º, n.º 2, do RRCEEP) quer por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade

³ Cfr. R. MEDEIROS (2013), pp. 341 ss.

civil nas situações de incumprimento de deveres de vigilância (artigo 10.º, n.º 3, do RRCEEP).

Digno de referência é igualmente a autonomização da responsabilidade civil pelo funcionamento anormal de um serviço público. Numa solução que também concorre para a tendencial objetivação da responsabilidade, o novo regime, rompendo com o modelo clássico de imputação – o Estado responde (independentemente agora da natureza da imputação) por atos ou omissões dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes –, admite uma obrigação de indemnizar «quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço» (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, do RRCEEP).

Simultaneamente, o novo regime alarga a responsabilidade objetiva, pois, além de flexibilizar os requisitos da responsabilidade pelo risco – admitindo entre outras alterações, uma pretensão de indemnização por danos resultantes de atividades, coisas ou serviços administrativos *especialmente* perigosos (artigo 11.º do RRCEEP) e já não apenas *excepcionalmente* perigosos (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 48.051) –, regulamenta em termos substancialmente mais abertos a indemnização por sacrifício, a qual deixa de pressupor que os encargos ou os danos especiais e anormais resultem de atos administrativos ou atos materiais, podendo designadamente resultar de atos normativos, desde logo regulamentares.

Enfim, no plano processual, numa solução que se iniciou ainda na vigência do Decreto-Lei n.º 48.051, com a *releitura* do disposto no artigo 7.º desse diploma, o regime atual consagra a autonomia da ação de indemnização, admitindo que, numa ação de responsabilidade civil da Administração, o tribunal conheça, a título incidental, da ilegalidade de um ato administrativo que já não possa ser impugnado (artigo 38.º do CPTA), relevando o comportamento do lesado que não utilize a via processual adequada à eliminação do ato administrativo lesivo apenas em sede do instituto da culpa do lesado (artigo 4.º do RRCEEP).

IV. Em contrapartida, e deixando a responsabilidade pelo exercício da função política (que não está regulada na lei), o novo regime substantivo é bastante mais cauteloso na afirmação da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função legislativa ou por erro judiciário.

Em rigor, antes de prosseguir, importa abrir parênteses para acrescentar que as soluções adotadas em matéria de responsabilidade pelo ilícito legislativo por ação, responsabilidade por omissões legislativas e responsabilidade por erro judiciário são muito diferentes entre si. É duvidoso, inclusivamente, que haja um fundamento unitário a justificar as soluções cautelosas adotadas nesses três diferentes regimes. Mas, em todas elas, em maior ou menor medida, manifesta-se uma cautela especial do legislador. Cautela que, aliás, também explica que, no plano processual, em matéria de arbitrabilidade dos conflitos administrativos, apesar de a lei admitir em geral a constituição de um tribunal arbitral para o julgamento de *«questões respeitantes a responsabilidade civil extracontratual, incluindo a efetivação do direito de regresso, ou indemnizações devidas nos termos da lei, no âmbito das relações jurídicas administrativas»* [artigo 180.º, n.º 1, alínea b), do CPTA], a mesma lei estabeleça um importante limite à arbitrabilidade nas questões de responsabilidade que envolvam o exercício das *funções política, legislativa ou jurisdicional* (artigo 185.º, n.º 1, do CPTA).

Fechados os parênteses, a nova lei consagra, sem dúvida com grande amplitude, a responsabilidade civil do Estado e das Regiões Autónomas pelos danos anormais causados por atos legislativos desconformes *«com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou ato legislativo de valor reforçado»* (artigo 15.º, n.º 1, do RRCEEP). Ainda assim, dentro da matriz dualista básica do sistema, não vale neste domínio a presunção *«de culpa leve na prática de atos jurídicos ilícitos»* (artigo 10.º, n.º 1, do RRCEEP), ficando, pelo contrário, a própria existência e a extensão da responsabilidade pelo ilícito legislativo dependente da censurabilidade da conduta do legislador em face das circunstâncias do caso, aferida, designadamente, em função do maior ou menor grau de clareza e precisão da norma violada, do tipo de inconstitucionalidade e do facto de terem sido adotadas ou omitidas no caso concreto diligências pelo legislador suscetíveis de evitar a situação de ilicitude (artigo 15.º, n.º 4, do RRCEEP). E, porque os danos anormais causados pelo ilícito legislativo podem afetar numerosos lesados, prevê-se ainda que, *«quando os lesados forem em tal número que, por razões de interesse público de excecional relevo, se justifique a limitação do âmbito da obrigação de indemnizar, esta pode ser fixada equitativamente em montante inferior ao que corresponderia à reparação integral dos danos causados»* (artigo 15.º, n.º 6, do RRCEEP).

Noutro plano, a lei em vigor é manifestamente restritiva em relação aos danos resultantes de omissões legislativas. Na verdade, o novo regime

atende apenas a uma das situações típicas de omissões legislativas ilícitas – aquela em que está em causa a «*omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais*» (artigo 15.º, n.º 3, do RRCEEP) –, deixando assim por regular outras situações em que o problema da responsabilidade por omissões legislativas ilícitas se coloca com especial acuidade (v.g., violação do dever de proteção dos direitos fundamentais ou não transposição de diretivas comunitárias). Por outro lado, ao estabelecer que «*a constituição em responsabilidade fundada na omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais depende da prévia verificação de inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional*» (artigo 15.º, n.º 5, do RRCEEP), o legislador, numa solução restritiva que suscita dúvidas sérias de constitucionalidade, faz depender a propositura da ação de responsabilidade da prévia verificação da inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional, apesar de o ordenamento constitucional português não abrir aos particulares lesados a possibilidade de requererem a fiscalização abstrata da inconstitucionalidade por omissão.

Da mesma forma, e deixando de lado a obrigação de indemnizar em caso de sentença penal condenatória injusta ou de privação da liberdade ilegal ou injustificada, o legislador foi especialmente cauteloso na regulamentação da responsabilidade civil do Estado por erro judiciário em geral. Com efeito, o novo diploma não se limita a exigir, para que o Estado possa ser civilmente responsável, que os danos decorram de «*decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respetivos pressupostos de facto*» (artigo 14.º, n.º 1, do RRCEEP). A lei impõe ainda, numa solução já validada pelo Tribunal Constitucional⁴, que a decisão danosa seja previamente revogada e, além disso, que essa revogação seja efetuada pela mesma jurisdição em que se integra o tribunal que a proferiu (artigo 14.º, n.º 2, do RRCEEP).

3. O regime da responsabilidade civil dos poderes públicos em tempos de crise

I. O autor destas linhas tem defendido desde há muito que a afirmação de um novo paradigma responsabilizante não significa que se deva substituir uma sociedade caracterizada por um *excesso de irresponsabilidade* por

⁴ Cfr. Acórdão do TC n.º 363/2015.

uma nova fase de *abuso da responsabilidade*, não se podendo obliterar a autonomia e o espaço próprio da responsabilidade político-democrática e devendo rejeitar-se a diluição do instituto da responsabilidade civil num instrumento de segurança social ou (na expressão de Gomes Canotilho) a transformação do Estado numa espécie de *Big-Brother*, responsável, de forma global, integral e providencial, por quaisquer ações e omissões danosas⁵. Não se justifica, pois, nos quadros de um Estado de Direito e de uma ordem de liberdade, que a responsabilidade civil pública assuma «uma função previdencialista de danos e riscos sociais», com a consequente oneração do *povo fiscal* que paga os impostos e que suporta, em última análise, o pagamento da indemnização (para continuar a empregar as palavras do Mestre de Coimbra)⁶.

Em qualquer caso, para além da compreensão geral do instituto da responsabilidade civil dos poderes públicos que está subjacente a um tal entendimento, hoje está também em cima da mesa a discussão em torno de saber em que medida o atual paradigma – tendencialmente responsabilizante – em matéria de responsabilidade civil dos poderes públicos, plasmado na Lei n.º 67/2007, resiste a um tempo de *vacas magras*.

O problema tornou-se particularmente atual durante o Programa de Assistência Económica e Financeira a que Portugal esteve submetido no tempo da Troika, visto que um paradigma responsabilizante – pensado como se vivêssemos «em tempo de *vacas gordas*...»⁷ – se casava mal com um período «de absoluta excecionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos», e na qual existiam «riscos sérios de abalo dos alicerces (senão, mesmo, colapso) do sistema económico-financeiro nacional»^{8/9}. No fundo, a crise tornou claro que Portugal estava «a viver acima das suas possibilidades» e que não era possível pretender «o melhor dos mundos possíveis: limitar danos e custos»¹⁰.

A verdade, porém, é que as preocupações financeiras vinham de trás e não se encontram dissipadas hoje. Recorde-se que, na mensagem em que fundamentou o veto inicial daquela que viria a ser a Lei n.º 67/2007, o Presidente da República, Cavaco Silva, alertou para as «consequências,

⁵ Cfr., com as respetivas referências bibliográficas, R. MEDEIROS (1992), pp. 74-79; (2005) pp. 11-12.

⁶ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO (2002), p. 222.

⁷ Cfr. M. J. ESTORNINHO (2011), p. 38.

⁸ Cfr. Acórdão do TC n.º 396/2011.

⁹ Cfr. R. MEDEIROS (2013), p. 345.

¹⁰ Cfr. J. M. GONÇALVES MACHADO (2011), pp. 61 e 63.

maxime no plano financeiro», associadas a «um acréscimo significativo das despesas do Estado», sustentando que várias soluções do diploma eram «de molde a produzirem consequências financeiras cuja razoabilidade em termos de esforço fiscal é questionável»¹¹. E, atualmente, mesmo num contexto pós-Troika, ninguém certamente questionará a debilidade da situação económico-financeira de Portugal ou as limitações orçamentais que continuam a recair sobre o Estado português, impondo, num contexto de crise do Estado de bem-estar, escolhas seletivas e criteriosas. Daí que tenha sentido questionar se o regime aplicável à responsabilidade civil dos poderes públicos é compatível com um Estado depauperado.

II. A resposta, para o autor destas linhas, não passa por afirmar que as soluções generosas da lei são totalmente inadequadas em tempos de crise e conduzem a soluções perversas do ponto de vista dos dinheiros públicos¹². Com efeito, para além das razões ponderosas que justificam o princípio da responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas – tema que extravasa do objeto deste texto –, o regime em vigor não conduz, de modo algum, à transformação do Estado «numa gigantesca empresa de seguros»^{13/14}.

A análise sumária, que se vai fazer de seguida, de três domínios sensíveis da responsabilidade civil da Administração (onde se manifesta de forma inequívoca o novo paradigma responsabilizante) – mas o mesmo exercício poderia ser feito em relação a outros aspetos estruturantes do regime atual¹⁵ – permite ilustrar este entendimento. Não se trata, nesta sede, de desenvolver cada um desses três tópicos. O que se pretende, neste contributo, é tão-somente exemplificar, com estes três domínios relevantes para a determinação do âmbito e da extensão da obrigação de indemnizar da Administração, como é possível por via hermenêutica

¹¹ Cfr. Mensagem do Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, referente ao diploma que «Aprova o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», de 24 de agosto de 2007.

¹² Cfr., porém, M. J. ESTORNINHO (2011), p. 42.

¹³ Cfr. A. CASTANHEIRA NEVES (1977), pp. 388-389.

¹⁴ Cfr. R. MEDEIROS (2005), pp. 11-12.

¹⁵ Cfr., por exemplo, a propósito da responsabilidade pelo risco – em que também se discute «se a lei atual não acolhe [...] uma solução [...] demasiado generosa para os lesados e demasiado onerosa para os contribuintes» [J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), p. 66] –, J. M. GONÇALVES MACHADO (2011), pp. 61 ss.

alcançar soluções ponderadas e equilibradas e que se mostram compatíveis com um tempo (longo) de *vacas magras*.

4. Alguns domínios sensíveis em que se joga a extensão do dever de indemnizar da Administração

a) Responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço

Um dos traços mais marcantes – e meritórios – do regime da responsabilidade civil do Estado em vigor traduz-se, como já foi assinalado, na admissibilidade de uma obrigação de indemnizar mesmo que «*os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão*», bastando para o efeito que tais danos «*devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço*» (artigo 7.º, n.º 3, do RRCEEP). E, nos termos da lei, «*existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos*» (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, do RRCEEP).

A responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço é particularmente relevante num país em que, como alguns acontecimentos recentes trouxeram à luz do dia (desde os flagelos dos incêndios aos casos de violação dos tempos máximos de espera garantidos, incluindo em casos graves como os das doenças oncológicas, passando pela derrocada de pontes ou de estradas), os serviços públicos frequentemente não funcionam como seria devido. A responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço é, assim, chamada a cumprir, não apenas uma evidente e relevante função reparadora, mas também uma importante função preventiva e de controlo do bom funcionamento dos serviços públicos, constituindo, assim, um instrumento de controlo dos poderes públicos suscetível de contribuir decisivamente para a própria melhoria dos serviços públicos¹⁶.

Em qualquer caso, na qualificação do funcionamento anormal do serviço joga-se um dos «pontos fundamentais para aferir da sustentabilidade financeira e da justiça do regime da responsabilidade civil

¹⁶ Cfr. R. MEDEIROS (2005), p. 9.

extracontratual do Estado»¹⁷. Ora, nesta perspectiva, é significativo, desde logo, «a existência de uma diretriz para a standardização da qualidade dos serviços a um *nível* médio»¹⁸. Sobretudo – e deixando agora de lado o funcionamento anormal da administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão jurisdicional em prazo razoável, uma vez que, neste domínio, não obstante a remissão do artigo 12.º do RRCEEP, há que ter em conta também a abundante jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos –, para que haja em geral responsabilidade civil pelo funcionamento anormal do serviço é preciso que, atendendo às circunstâncias, se possa afirmar que era razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar o dano. Subjacente a uma tal afirmação está «um juízo de censura ao serviço que funciona mal», traduzindo-se no «reconhecimento de que, nas circunstâncias do caso, *era exigível a um serviço que funcionasse bem* (ou seja, que funcionasse segundo padrões médios de resultado)»¹⁹.

Significa isto que, à partida, «quando os danos possam ser atribuídos à falta de recursos humanos, materiais ou financeiros»²⁰, haverá que atender aos meios ao dispor dos serviços²¹.

Naturalmente, num Estado de Direito fundado na dignidade da pessoa humana, e mesmo não falando dos serviços básicos, há que «moderar o alcance do tradicional argumento defensivo da falta de recursos humanos, materiais e financeiros», não sendo, designadamente, «de afastar juízos comparativos com serviços congéneres»²² ou a responsabilidade por funcionamento anormal do serviço quando a falta de meios for imputável aos próprios responsáveis pelo concreto serviço²³. A insuficiência de meios não é, pois, necessariamente absolutória²⁴.

Todavia, sem prejuízo das distinções e atenuações a que haja lugar, o que importa reter neste contexto – para efeitos de aferir se a formulação

¹⁷ Cfr. S. TAVARES DA SILVA (2009), p. 47.

¹⁸ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2008), p. 366.

¹⁹ Cfr. M. AROSO DE ALMEIDA (2013), p. 224.

²⁰ Cfr. C. CADILHA (2011), p. 165.

²¹ Cfr. MICHEL PAILLET, *La faute du service public en droit administratif français*, Paris: LGDJ, 1980, pp. 157 ss.

²² Cfr. M. CORTEZ (2003), p. 35.

²³ Cfr., no sentido de que deve ser exigido que os serviços disponham dos recursos mínimos necessários para funcionar, M. AROSO DE ALMEIDA (2013), p. 223.

²⁴ Cfr., sublinhando ainda que, se as autoridades públicas «*n'ont pas les moyens de le faire, elles doivent les trouver*», M. PAILLET (1980), p. 368.

do artigo 7.º, n.º 4, do RRCEEP compromete ou não a «sustentabilidade financeira deste regime jurídico»²⁵ – é que a necessidade de um «juízo de censura [...] do próprio serviço»²⁶ constitui um importante limite à utilização deste instituto quando na base do funcionamento anormal estejam decisões tomadas a montante – no limite, pelo próprio legislador orçamental. É que, nestes casos, uma eventual obrigação de indemnizar ter-se-á de fundar, consoante o caso, nas regras gerais aplicáveis à responsabilidade civil da Administração ou no regime em vigor para a responsabilidade civil pelo ilícito legislativo.

b) Indemnização pelo sacrifício

I. A questão da sustentabilidade financeira do regime da responsabilidade civil do Estado encontra, naturalmente, um espaço de eleição no campo da chamada indemnização pelo sacrifício²⁷.

O artigo 16.º do RRCEEP, sob a epígrafe «*indemnização pelo sacrifício*», limita-se a dispor, a este propósito, que «*o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado*».

São inúmeros os problemas que esta formulação geral suscita e, por isso, sem surpresa, a interpretação do artigo 16.º tem sido objeto de larga discussão na doutrina²⁸. Nesta sede, porém, e tendo presente o objetivo que subjaz a este texto, que não tem o propósito de analisar as diversas questões que o regime da indemnização pelo sacrifício coloca, interessa tão-somente sublinhar que, apesar da formulação unitária da lei, se mostra imperioso reconhecer que as diversas hipóteses em que pode haver responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos não estão necessariamente submetidas ao mesmo regime, havendo que separar jurídico-dogmaticamente diversos tipos de situações²⁹.

²⁵ Cfr. S. TAVARES DA SILVA (2009), p. 46.

²⁶ Cfr. A. FERNANDA NEVES (2017), p. 458.

²⁷ Cfr. S. TAVARES DA SILVA (2009), pp. 48-49.

²⁸ Cfr., por último, para uma descrição do estado da doutrina, A. ESPÍRITO SANTO COSTA (2016), pp. 114 ss.

²⁹ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), pp. 67 ss. – cfr., porém, no sentido da «unidade teleológica do instituto da indemnização pelo sacrifício», P. MACHETE (2013), p. 439.

II. Impõe-se, antes de mais, sublinhar que a adoção de um amplo conceito constitucional de propriedade privada³⁰, compreendendo a generalidade das posições jurídicas subjetivas de conteúdo patrimonial, não obsta à adoção de um *conceito restrito de expropriação* (que de resto, no texto constitucional, não se confunde com outras formas típicas de ablação do direito de propriedade como a requisição ou a nacionalização).

Com efeito, «a dimensão simultaneamente *subtrativa e apropriativa* da expropriação não constitui um aspeto secundário, mas justamente a *característica específica* que a distingue estruturalmente» dos demais sacrifícios de direitos patrimoniais³¹. Só a expropriação assim caracterizada exige como requisito de validade, por imperativo constitucional e, mais concretamente, por força do disposto no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição, o pagamento de uma «justa indemnização»³². Por isso, em relação à expropriação em sentido restrito – classicamente caracterizada como a *extinção* de um direito de propriedade existente «sobre determinados bens, para o efeito da *transferência desses bens* para outro património a fim de nele produzirem maior utilidade pública»³³ –, pode dizer-se que a indemnização não «surge como *consequência de um facto danoso*», sendo antes «*condição de validade do próprio ato ablativo do direito, sendo prévia ou contemporânea da lesão*»³⁴.

A recusa de um conceito alargado de expropriação permite, em qualquer caso, recusar a afirmação segundo a qual «a indemnização por sacrifício de direitos patrimoniais privados» em geral «tem que ser contemporânea desse sacrifício»³⁵. Por outro lado, em coerência com a autonomização

³⁰ Cfr. R. MEDEIROS (2017), pp. 901 ss. – cfr., porém, criticamente, J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), pp. 74-75.

³¹ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), p. 77.

³² Cfr., neste sentido, analisando a jurisprudência constitucional portuguesa, P. MACHETE (2013), p. 445.

³³ Cfr. M. CAETANO (1983), pp. 1020-1021 – cfr. ainda, a propósito de uma expropriação por utilidade particular, no sentido de que a expropriação «é um modo de aquisição de direitos sobre coisas que tem em vista proporcionar o aproveitamento direto dos bens pela entidade expropriante», sendo a «sua causa ou razão determinante [...] o interesse do sujeito em favor do qual se verifica a aquisição do direito», Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 205/2000; cfr., por fim, no sentido de que o «retorno» a um conceito formal de expropriação não implica necessariamente a adesão ao seu sentido clássico, J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), p. 78, nota.

³⁴ Cfr. A. ESPÍRITO SANTO COSTA (2016), p. 79.

³⁵ Cfr., mas defendendo que existe a exigência de uma indemnização contemporânea do sacrifício, M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS (2008), pp. 62-63; (2009),

proposta, a indemnização por expropriação por utilidade pública não se encontra regulada no artigo 16.º do RRCEEP, mas sim no Código das Expropriações³⁶, e, por imposição constitucional, deve «considerar, como ponto de referência, o valor adequado que permita ressarcir o expropriado da perda do bem que lhe pertencia»³⁷.

III. O reconhecimento de um direito de indemnização por danos resultantes de outros sacrifícios de direitos patrimoniais cobertos pela garantia constitucional da propriedade privada não pressupõe, como foi assinalado, «o alargamento e a dissolução do conceito de expropriação. O problema [...] resolve-se, entre nós, [...] reconhecendo “que a garantia constitucional da propriedade impõe que esta não possa ser sacrificada sem indemnização, mesmo em casos em que formalmente a titularidade privada se mantém e não há, pois, tecnicamente expropriação”³⁸. Em qualquer caso, a noção *constitucional* de sacrifício da propriedade deve ser recortada a partir dos traços fundamentais presentes nos principais atos ablativos da propriedade previstos na Lei Fundamental».

Assim, e desde logo, para que se esteja perante um sacrifício indemnizável à luz da garantia constitucional da propriedade privada, é preciso, que se esteja perante uma «privação *deliberada e querida* de direitos patrimoniais». Com efeito, «os conceitos de expropriação, requisição e nacionalização “tem, seguramente, um elemento identificador comum”: a presença de um ato jurídico-público dirigido intencionalmente contra direitos patrimoniais dos particulares». A Constituição limitou-se, pois, «a constitucionalizar o direito de indemnização em caso de sacrifício intencional da propriedade privada, deixando ao legislador ordinário o poder de estabelecer diferentes tipos de responsabilidade objetiva e de fixar os especiais pressupostos de cada um deles»³⁹.

Além disso, o sacrifício do direito de propriedade indemnizável por força do disposto no artigo 62.º da Constituição envolve tão-somente atos jurídico-públicos que determinam uma afetação do «conteúdo essencial de direitos subjetivos patrimoniais»⁴⁰, isto é, tem em vista unicamente «aquelas limitações, proibições ou restrições do direito de propriedade

pp. 454-455.

³⁶ Cfr. C. CADILHA (2011), p. 368.

³⁷ Cfr. R. MEDEIROS (2017), pp. 920 ss.

³⁸ Cfr. R. MEDEIROS (1992), p. 302.

³⁹ Cfr. R. MEDEIROS (1992), pp. 308-309 e 313.

⁴⁰ Cfr. R. MEDEIROS (1992), pp. 327 ss.

que, embora não suprimindo a titularidade do bem, anulam o seu valor económico ou inviabilizam a sua utilidade global»⁴¹. Verificando-se um sacrifício da propriedade privada na aceção constitucional, «a garantia individual da propriedade transforma-se numa garantia do valor da propriedade»⁴².

Por fim, nos termos do artigo 62.º, a indemnização não depende da especialidade do dano. Obviamente, em relação ao fenómeno expropriativo clássico, pode afirmar-se que a expropriação «é *sempre* um sacrifício grave e especial (ou na terminologia da presente lei, um “dano especial e anormal” – aliás, é o exemplo acabado de danos dessa natureza) que, como tal, não pode deixar de ser indemnizado»⁴³. Mas, no caso de outros sacrifícios análogos, o problema pode colocar-se. Ora, «a própria previsão constitucional de que a apropriação pública de toda uma categoria de bens, *maxime* por via da nacionalização de todo um sector da atividade económica por razões de interesse público, obriga ao pagamento de uma indemnização (artigo 83.º da Constituição) revela que a Constituição não faz depender a operatividade da garantia do valor da propriedade da imposição de encargos desiguais. Ou seja, mesmo quando as medidas ablativas incidem sobre categorias de meios de produção e atingem todos os proprietários que exerçam, em condições semelhantes, a mesma atividade económica, é possível afirmar que se está ainda perante um sacrifício patrimonial indemnizável»⁴⁴.

IV. Prosseguindo, e deixando agora as duas hipóteses assinaladas – nas quais, mesmo que se faça também apelo ao princípio da justa distribuição dos encargos públicos, o artigo 62.º da Constituição constitui uma «disposição-chave»⁴⁵ –, o instituto da indemnização pelo sacrifício previsto no artigo 16.º do RRCEP compreende, ainda, um conjunto diversificado de outras situações.

a) Assim, mesmo não mencionando aqui, e para usar a terminologia alemã, a *Enteignungsgleicher Eingriff* ou a *Aufopferungsgleicher Eingriff*, isto é, casos de expropriação ou sacrifício *ilícito* (ainda que não culposos) de direitos patrimoniais ou pessoais (é significativo que a parte final do

⁴¹ Cf. P. MACHETE (2013), pp. 458-459.

⁴² Cf. R. MEDEIROS (2017), pp. 911 ss.

⁴³ Cf. P. MACHETE (2013), pp. 441-442.

⁴⁴ Cf. R. MEDEIROS (2017), pp. 917-918.

⁴⁵ Cf. M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS (2008); (2009), 450-451.

artigo 16.º se refira também à possibilidade de existência de um direito ou interesse *violado*, visto que, como é sabido, «se a atuação é lícita, pode haver danos, mas não direitos violados»⁴⁶...), o artigo 16.º abrange, desde logo, restrições intencionais de direitos patrimoniais que, não se limitando a concretizar a vinculação social do direito de propriedade, não envolvam, apesar de tudo, a eliminação ou a restrição do conteúdo essencial desse direito.

Em causa estão «limitações, proibições ou restrições do direito de propriedade que, além de não suprimirem a titularidade do bem, também não anulam o seu valor económico nem inviabilizam a sua utilidade global», mas que, apesar de tudo, e «na falta de lei especial, são indemnizáveis nos termos do artigo 16.º [...], com base no aludido “princípio geral igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos”»⁴⁷.

O artigo 167.º, n.º 5, do CPA enquadra-se, justamente, nesta perspectiva. Com efeito, nos casos de revogação de atos constitutivos de direitos «*com fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais, num ou noutro caso, não poderiam ter sido praticados*», a lei estabelece que «*os beneficiários de boa-fé do ato revogado têm direito a ser indemnizados, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício, mas quando a afetação do direito, pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial desse direito, o beneficiário de boa-fé do ato revogado tem direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida*».

b) Noutro plano, o artigo 16.º compreende ainda sacrifícios não intencionais ou não queridos de direitos patrimoniais ou o sacrifício lícito de direitos pessoais, «designadamente a vida, a integridade física, a saúde e a qualidade de vida»⁴⁸.

c) Ora, e esta é a nota fundamental a reter no âmbito deste texto, nestes casos não cobertos pelo artigo 62.º da Constituição, «a indemnização pelo sacrifício não tem uma função reparadora de danos, mas, sim, uma *função compensadora de prejuízos* e mede-se em função da *intensidade*

⁴⁶ Cfr. A. MENEZES CORDEIRO (2010), p. 918.

⁴⁷ Cfr. P. MACHETE (2013), pp. 457-458.

⁴⁸ Cfr. M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS (2008), p. 42; (2009), p. 437.

do sacrifício ou prejuízo, tendo em conta a sua *especialidade* [...] e a sua *anormalidade*».

O próprio apelo da parte final do artigo 16.º do RRCEEP, em sede de cálculo da indemnização, ao *grau de afetação do interesse sacrificado* confirma que a indemnização pode ser de montante inferior ao que corresponderia aos danos causados, «correspondendo a uma compensação equitativa e não a uma reparação integral»⁴⁹. Está-se, pois, longe da *justa indemnização* prevista no artigo 62.º, n.º 2, da Constituição⁵⁰.

Significa isto que, em todo este universo, «o modelo de compensação pelo sacrifício [...] há de conduzir a resultados balizados entre a proibição de irressarcibilidade de prejuízo privado intolerável e a aceitação de irrestrita socialização de todo e qualquer prejuízo privado motivado em razões de interesse público, numa espécie de equação fortemente enraizada na equidade»⁵¹.

c) Zonas cinzentas no quadro da matriz dualista básica do RRCEEP

I. Como já foi assinalado, o regime em vigor assenta numa matriz dualista básica.

Aparentemente, dentro da matriz dualista da lei, e não estando em causa o exercício da função político-legislativa ou da função jurisdicional, quaisquer situações de responsabilidade civil por facto ilícito culposo imputáveis a autoridades administrativas deveriam ser aferidas à luz do regime da responsabilidade civil da Administração.

A verdade, porém, é que a lei não parece ter tido em conta, na repartição binária que traçou, algumas *zonas cinzentas*. Isto mesmo pode ser exemplificado com dois tipos de situações. É o caso, antes de mais, da responsabilidade civil adveniente da aprovação de regulamentos independentes, *maxime* sob a forma de decretos regulamentares do Governo. Em segundo lugar, ainda que sem entrar na problemática da responsabilidade civil das autoridades administrativas independentes em geral, o mesmo se diga da responsabilidade civil do Banco de Portugal⁵² na sua atividade de supervisão bancária.

⁴⁹ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), pp. 70-71.

⁵⁰ Cfr. J. VALLE (2017), p. 808.

⁵¹ Cfr. C. AMADO GOMES (2012), pp. 159-160.

⁵² Independentemente do regime especial aplicável à responsabilidade pessoal do Governador ou dos demais membros do Conselho de Administração – artigo 12.º, n.º 3, do RGICSF.

Naturalmente, a lei, consciente de que o artigo 22.º da Constituição se aplica a todas as funções do Estado, procurou «concretizar a garantia da responsabilidade direta do Estado, de modo a adequá-la à diferente tipologia de atuações que pode estar em causa». Concretamente, a diferença entre o regime aplicável à responsabilidade civil por prejuízos resultantes do exercício da função administrativa e à responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função legislativa resulta, justamente, da verificação de que «são diferentes os problemas suscitados por atos concretos ou atos normativos, assim como também são diferentes as questões colocadas pela ilicitude dos atos típicos de cada função estadual»⁵³.

Contudo, da mesma forma que omitiu regulamentação para as situações de responsabilidade civil por danos resultantes do exercício da função política *stricto sensu* (uma vez que o artigo 15.º do RRCEEP, não obstante aludir à responsabilidade no «*exercício da função político-legislativa*», está todo pensado para a responsabilidade do legislador), a lei não parece ter ponderado que o poder regulamentar independente, *maxime* sob a forma de decreto regulamentar do Governo, se enquadra mal na distinção rígida de regimes associada à repartição clássica das funções do Estado em que assenta o regime aprovado pela Lei n.º 67/2007. Do mesmo modo, a regulamentação plasmada no RRCEEP em matéria de responsabilidade civil da Administração não parece considerar «a especial dificuldade da atividade de supervisão, o risco da atividade financeira e a magnitude das crises que podem ocorrer no sector financeiro em geral e, em especial, no bancário»⁵⁴ ou os efeitos em massa que podem resultar de uma ação ou omissão da entidade de supervisão.

II. Importa desenvolver este tópico. Uma via possível para ensaiar uma argumentação no sentido de que as duas hipóteses assinaladas não se reconduzem às situações típicas de responsabilidade civil da Administração objeto de regulação pelo legislador passaria pela convocação da Constituição. Neste sentido, poder-se-ia invocar «o princípio da *proporcionalidade*, designadamente na sua dimensão de equilíbrio, bem como o princípio da *sustentabilidade financeira*, que se afirma hoje como expressão de um valor constitucional relevante nesta matéria»⁵⁵.

⁵³ Cfr. Acórdão do TC n.º 363/2015.

⁵⁴ Cfr. F. MAÇAS (2011), p. 61.

⁵⁵ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE (2013), p. 78.

A verdade, porém, é que – ainda por cima numa ordem constitucional que consagra no artigo 22.º um direito fundamental à reparação dos danos causados pelo Estado e demais entidades públicas ou que estabelece um princípio geral de responsabilidade civil dos poderes públicos – não se devem convocar princípios constitucionais tomados isoladamente, não se podendo ignorar que as ponderações constitucionalmente comprometidas obrigam a convocar os diversos princípios relevantes e não são, por isso, unidirecionais.

III. O argumento deve antes ser construído a partir da própria teleologia global da regulamentação legal. Com efeito, pode concluir-se, com base na própria estrutura interna do RRCEEP, que as razões que justificam as especiais cautelas que a lei revela quando regula a responsabilidade civil dos poderes públicos designadamente no domínio mais sensível da função legislativa também podem valer em grande medida – sem que a lei tenha ponderado este aspeto – quando esteja em causa a obrigação de reparação dos danos causados por regulamentos independentes do Governo ou no âmbito da atividade de supervisão bancária.

a) A conclusão impõe-se, desde logo, em relação ao disposto no n.º 2 do artigo 15.º do RRCEEP.

Recorde-se que, segundo este preceito, em matéria de responsabilidade pelo ilícito legislativo, *«a decisão do tribunal que se pronuncie sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade de norma jurídica ou sobre a sua desconformidade com convenção internacional, para efeitos do número anterior, equivale, para os devidos efeitos legais, a decisão de recusa de aplicação ou a decisão de aplicação de norma cuja inconstitucionalidade, ilegalidade ou desconformidade com convenção internacional haja sido suscitada durante o processo, consoante o caso»*.

Ora, atendendo à preocupação (que subjaz a esta regra) de que a ação de responsabilidade não afete a posição do Tribunal Constitucional no sistema português de fiscalização da constitucionalidade, uma tal opção legal não pode deixar de valer para quaisquer normas regulamentares danosas diretamente inconstitucionais (sendo, neste caso, indiferente que esteja ou não em causa uma norma inconstitucional de um regulamento independente). Ou seja, pelas mesmas razões constitucionais que justificam o disposto no n.º 2 do artigo 15.º, deve concluir-se que da decisão do tribunal administrativo que condene a Administração ao ressarcimento dos danos causados por uma norma regulamentar diretamente contrária à Constituição cabe também recurso para o Tribunal Constitucional.

b) O problema não se esgota no aspeto específico assinalado. É sabido que um dos traços do regime substantivo mais cauteloso de responsabilidade civil pelo ilícito legislativo se prende com os termos de apreciação da censurabilidade da conduta do legislador (artigo 15.º, n.º 4, do RRCEEP). Uma tal solução normativa contrasta com aquelas que se extraem do regime aplicável à responsabilidade civil da Administração, onde vigora uma presunção de culpa «*na prática de atos jurídicos ilícitos*» ou «*sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância*» (artigo 10.º, n.º 2 e 3, do RRCEEP) e a culpa é em geral apreciada em função da «*diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor*» (artigo 10.º, n.º 1, do RRCEEP).

Aparentemente, mesmo em *zonas cinzentas* como aquelas aqui em apreciação, a diferença entre a função administrativa e a função legislativa justificaria uma tal contraposição de regimes.

A verdade, porém, é que uma tal justificação não é linear. A lição do direito da União Europeia a este propósito merece ser objeto de reflexão. É que também aí se consagra uma dualidade de regimes. De facto, numa solução que traduz diferentes níveis de exigência, embora a obrigação de indemnizar pressuponha em regra uma ilegalidade simples, há muito que se entende que, quando está em causa um ato lesivo consubstanciado num instrumento normativo que expresse opções de política económica, deve existir uma ilegalidade agravada e, concretamente, uma violação manifesta e grave dos limites que se impunham ao poder de apreciação do decisor⁵⁶. Todavia, se durante muito tempo o Tribunal de Justiça estabeleceu uma ligação entre as opções normativas que expressem opções de política económica e os atos legislativos estaduais⁵⁷, a verdade é que, com o Acórdão Bergaderm, de 4 de julho de 2000, passou a entender-se que «*the general or individual nature of a measure taken by an institution is not a decisive criterion for identifying the limits of the discretion enjoyed by the institution in question [...]. In removing the legislative/administrative distinction [...], the advantage of the ECJ' approach is that the true focus of the investigation – the discretion of the institution – is emphasized, rather than being obscured by the art of arbitrary categorization*»⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. A. N. FIGUEIREDO PATRÃO (2008), pp. 258 ss.

⁵⁷ Cfr. A. N. FIGUEIREDO PATRÃO (2008), p. 313.

⁵⁸ Cfr. A. BIONDI / M. FARLEY (2009), pp. 126-127 e 132.

A adesão a um tal entendimento pressupõe, no caso português, que as razões que justificam a norma que faz depender a própria existência e a extensão da responsabilidade pelo ilícito legislativo da censurabilidade da conduta do legislador em face das circunstâncias do caso (artigo 15.º, n.º 4, do RRCEEP) também possam valer em *zonas cinzentas* da atividade administrativa como aquelas aqui identificadas. Ora, embora se reconheça – à semelhança, aliás, do que sucede quando se procura indagar os fundamentos dos requisitos mais severos que no direito da União Europeia são adotados quando estão em causa opções normativas que expressem opções de política económica ou atos análogos⁵⁹ – que pode haver diversas justificações para explicar as cautelas do legislador português em matéria de responsabilidade civil pelo ilícito legislativo, muitas dessas razões valem também, ainda que com adaptações, nas *zonas cinzentas* de que se está aqui a falar.

Assim, e desde logo, embora a liberdade de conformação do legislador não se confunda com a discricionariedade administrativa, pode dizer-se que, nas hipóteses aqui em equação, as autoridades administrativas «*may enjoy ample discretion and may be required to make choices that are equally difficult, complexe and sensitive to those of the legislature*»⁶⁰.

O mesmo se diga quando se argumenta que «*le pouvoir législatif, même la ou existe un contrôle juridictionnel sur la validité the ses actes, ne doit pas être entravé dans ses dispositions par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois qu' il est dans le cas de prendre, dans l'intérêt général, des mesure normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts de particuliers*»⁶¹. Também este argumento pode ser transposto sem dificuldade para situações em que estejam em causa decisões do Banco de Portugal no âmbito da sua atividade de supervisão bancária ou regulamentos independentes do Governo (sob a forma de decretos regulamentares).

Ligado ao argumento anterior – e ao risco de inibição da atuação do decisor público – está também a preocupação – que claramente subjaz ao regime da responsabilidade civil do legislador por factos ilícitos plasmado no artigo 15.º do RRCEEP – de evitar a multiplicação e «a massificação de

⁵⁹ Cfr. A. N. FIGUEIREDO PATRÃO (2008), pp. 316 ss.; A. BIONDI / M. FARLEY (2009), pp. 121 ss.

⁶⁰ Cfr. A. BIONDI / M. FARLEY (2009), pp. 127 e 161.

⁶¹ Cfr., citando um aresto do Tribunal de Justiça, A. N. FIGUEIREDO PATRÃO (2008), pp. 366-367.

ações de indemnização contra o Estado⁶². Também por isso, e não apenas com fundamento no artigo 282.º, n.º 4, da Constituição (que autoriza a limitação dos efeitos das decisões de inconstitucionalidade), a lei prevê, em matéria de responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função legislativa, a possibilidade de se reduzir a indemnização quando os lesados forem em tal número que, por razões de interesse público de excepcional relevo, se justifique uma tal redução (artigo 15.º, n.º 6, do RRCEEP)⁶³. Este é mais um traço específico do regime da responsabilidade civil do legislador. A solução, como é sabido, contrasta com aquela que vale para a responsabilidade civil da Administração em geral, visto que, neste caso, falta habilitação legal para uma limitação da obrigação de indemnizar, sendo também inaplicável o disposto no artigo 494.º do Código Civil, pelo que a Administração civilmente responsável deve reparar todos os danos por ela causados. Acontece, porém, que nas *zonas cinzentas* aqui em causa ninguém, certamente, duvidará que também se pode colocar um risco para o erário público semelhante ao que pode derivar da responsabilidade pelo ilícito legislativo.

Ora, chegados a este ponto, poder-se-ia entender que o legislador, apesar de consciente de que as razões que justificam um regime mais cauteloso para a responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função legislativa também poderem valer em certas *zonas cinzentas* da atividade administrativa, não quis, ainda assim, abrir exceções à aplicação do regime geral da responsabilidade civil da Administração.

A verdade, porém, é que uma tal intenção do legislador histórico não é descortinável. E, não obstante as duas situações problemáticas aqui em equação caberem na formulação literal das regras sobre responsabilidade civil da Administração por facto ilícito (artigos 7.º a 10.º do RRCEEP), as razões que justificam as soluções adotadas nos n.ºs 4 e 6 do artigo 15.º do RRCEEP valem também em grande medida em situações como aquelas que têm sido aqui mencionadas. Há base, portanto, para admitir, no quadro de um desenvolvimento criativo do direito, que a responsabilidade do Banco de Portugal no âmbito da sua atividade de supervisão ou do Governo quando aprova regulamentos independentes não pode ser pura e simplesmente enquadrada por uma remissão cega para o regime da responsabilidade civil da Administração. A jurisprudência portuguesa, tão relevante no passado na reconstrução do regime da responsabilidade

⁶² Cfr. M. L. AMARAL (1998), p. 674.

⁶³ Cfr. R. MEDEIROS (1992), pp. 158 ss.

civil legalmente plasmado no velho Decreto-Lei n.º 48.051⁶⁴, terá, pois, no futuro um papel fundamental neste domínio. Em qualquer caso, e neste momento, basta somente concluir que há boas razões para afirmar que, também em *zonas cinzentas* como aquelas que aqui foram referidas, o RRCEEP não conduz forçosamente a soluções irrazoáveis em tempos de *vacas magras*.

Bibliografia

- ALMEIDA, Mário Aroso de, «Anotação ao artigo 7.º, n.ºs 3 e 4», *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, UCE, Lisboa, 2013.
- AMARAL, Maria Lúcia, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, «A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social», *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, «A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos», *RLJ*, n.º 3951, 2008, p. 366.
- BIONDI, Andrea / MARTIN FARLEY, *The Right to Damages in European Law*, Kluwer Law International, 2009.
- CADILHA, Carlos, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, II, Almedina, 9.ª ed. (reimp.), Coimbra, 1983.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, «Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de Maio de 2002», *RLJ*, ano 134.º, 2002, p. 222.
- CORDEIRO, A. Menezes, «A responsabilidade civil do Estado», *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, 2010.
- CORTEZ, Margarida, «A responsabilidade civil da Administração por omissões», *CJA*, n.º 40 (2003), p. 35.
- COSTA, António Espírito Santo, *A indemnização pelo sacrifício (seu sentido e alcance) (polic.)*, Coimbra, 2016.
- ESTORNINHO, Maria João, «Responsabilidade das entidades públicas na formação dos contratos: tópicos de reflexão, em tempos de crise», *CJA*, n.º 88 (2011), pp. 38 e 42.
- GOMES, Carla Amado, «A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência», *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 159-160.

⁶⁴ Cfr. R. MEDEIROS (2005), pp. 22-24.

- MAÇAS, Fernanda, «Responsabilidade civil das entidades reguladoras», *CJA*, n.º 88 (2011), p. 61.
- MACHADO, José Manuel Gonçalves, «A (r)evolução dos pressupostos da responsabilidade administrativa pelo risco em face da crise financeira», *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n.º 20, 2011, pp. 61 e 63.
- MACHETE, Pedro, «Anotação ao artigo 16.º», *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, UCE, Lisboa, 2013, pp. 439 e ss.
- MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Quid Iuris, Lisboa, 2013, pp. 341, 345.
- MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos*, Almedina, Coimbra, 1992.
- MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos*, UCE, Lisboa, 2005.
- MEDEIROS, Rui, «Anotação ao artigo 62.º», *Constituição Portuguesa anotada* (ed. Jorge Miranda / Rui Medeiros), I, UCE, Lisboa, 2017, pp. 901 e ss.
- Neves, A. Castanheira, «Nótula a propósito do estudo sobre a responsabilidade civil de Guilherme Moreira», *BFDUC*, 1977, pp. 388-389.
- NEVES, Ana Fernanda, «Anotação ao artigo 7.º, n.ºs 3 e 4», *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL, Lisboa, 2017, p. 458.
- PAILLET, Michel, *La faute du service public en droit administratif français*, LGDJ, Paris, 1980.
- PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *Responsabilidade extracontratual da Comunidade Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008.
- SILVA, Aníbal Cavaco, Mensagem do Presidente da República, referente ao diploma que «Aprova o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», de 24 de agosto de 2007.
- SILVA, Suzana Tavares da, «A “linha maginot” da sustentabilidade financeira. Perigo, risco, responsabilidade e compensação de sacrifícios: uma revisão da dogmática a pretexto da gestão do litoral», *Revista Cedoua*, n.º 23, ano XII (2009), pp. 46-49.
- SILVA, Vasco Pereira da, *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*, Príncipeia, Lisboa, 1997.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, III, Dom Quixote, Lisboa, 2009.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, *Responsabilidade civil administrativa*, Dom Quixote, Lisboa, 2008.
- VALLE, Jaime, «Anotação ao artigo 7.º, n.ºs 3 e 4», *Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL, Lisboa, 2017, p. 808.