

Artigo 8.º

Responsabilidade solidária em caso de dolo ou culpa grave

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

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

3 – Sempre que satisfaçam qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários ou agentes responsáveis, competindo aos titulares de poderes de direção, de supervisão, de superintendência ou de tutela adotar as providências necessárias à efetivação daquele direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar.

4 – Sempre que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º, o Estado ou uma pessoa coletiva de direito público seja condenado em responsabilidade civil fundada no comportamento ilícito adotado por um titular de órgão, funcionário ou agente, sem que tenha sido apurado o grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente envolvido, a respetiva ação judicial prossegue nos próprios autos, entre a pessoa coletiva de direito público e o titular de órgão, funcionário ou agente, para apuramento do grau de culpa deste e, em função disso, do eventual exercício do direito de regresso por parte daquela.

SUMÁRIO

1. Concretização do artigo 22.º da Constituição
2. Articulação com outro tipo de responsabilidade
3. Responsabilidade pessoal dos trabalhadores em funções públicas
 - 3.1. As modalidades de imputação subjetiva: o dolo e o zelo e diligência manifestamente inferiores ao devido
 - 3.2. A densificação conceptual
 - a) Zelo e diligência manifestamente inferiores
 - b) Dolo
 - 3.3. A solidariedade nas relações externas
4. O exercício judicial do direito de regresso
 - 4.1. Âmbito de aplicação
 - 4.2. A *ratio iuris* da solução legal
 - 4.3. Questões levantadas pela solução legal

- 4.4. Alcance útil do n.º 4 do artigo 8.º
5. O litisconsórcio e o princípio da adesão
6. Apreciação crítica da solução legal

1. Concretização do artigo 22.º da Constituição

Da conjugação do artigo 7.º e 8.º resulta a resposta à questão doutrinal de saber se prescrição constitucional contida no artigo 22.º impunha a solução da responsabilidade solidária em todas as situações de responsabilidade civil (VIEIRA DE ANDRADE, *Panorama geral do direito da responsabilidade “civil” da Administração Pública em Portugal, em La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Valladolid, 16-18 de octubre de 1997, 1999, pp. 53 ss; no sentido de que o artigo 22.º permite que a solidariedade possa ser excluída em situações de culpa leve, RUI MEDEIROS, anotação ao artigo 22.º, em JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo I, 2.ª ed., 2010, anotação XIV, p. 483). A opção do legislador foi a de instituir apenas a responsabilidade solidária a propósito das ações ou omissões que tiverem sido cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo e no exercício e por causa do exercício das suas funções. Continuamos portanto no domínio da responsabilidade por atos funcionais. A este propósito, *vide supra*, anotação ao artigo 7.º, n.º 1.*

Por conseguinte, o regime instituído implica uma responsabilidade exclusiva do ente público (regulada no artigo 7.º) e uma responsabilidade pessoal e direta do titular do órgão, funcionário ao agente, prevista neste normativo, e que pode implicar o exercício do direito de regresso por parte do ente público, caso este satisfaça, ao abrigo do regime de solidariedade passiva também aqui prevista, a indemnização ao lesado. Assim, alterou-se a solução legal, alargando a responsabilidade solidária em comparação com o regime que resultava do Decreto-Lei n.º 48051, que previa a responsabilidade exclusiva do titular quando este excedia o limite das suas funções e se reservava a hipótese de responsabilidade solidária da Administração à atuação dolosa do trabalhador.

Estabelecido o critério de repartição de responsabilidade em termos internos, a opção legislativa tem consequências ao nível das relações externas, permitindo ao lesado decidir quem demanda em caso de responsabilidade civil: só o ente público, o ente público e

o titular do órgão, funcionário ou agente ou apenas o titular do órgão, funcionário ou agente.

No Direito francês, num primeiro momento (1911), a ordem jurídica permitia a “liberdade de ação contenciosa das vítimas”, permitindo que escolhessem quem demandar para garantir a melhor indemnização. Anteriormente firmara-se alguma jurisprudência no sentido de não ser possível tal escolha, ainda que se distinguisse entre culpa de serviço ou culpa pessoal (Arrêt *Pelletier*, 1873). Com o Acórdão *Anguet* (1911), passou a ser permitida a ação na jurisdição administrativa, demandando, ainda que baseado também em faltas pessoais, a Administração e o seu património. Esta jurisprudência teve seguimento com o Acórdão *Lemonnier* (1918), tendo a respetiva orientação sido estendida às ações cometidas para “além do serviço” (JACQUELINE MORAND-DEVILLER, *Cour de Droit Administratif*, 6.ª ed., 1999, pp. 753 ss).

2. Articulação com outro tipo de responsabilidade

I – A *ratio iuris* que sustenta a solidariedade na responsabilidade – ligação funcional entre o comportamento e o exercício de funções em situação de dolo e/ou diligência ou zelo manifestamente inferiores ao exigível – permite igualmente sustentar a existência de responsabilidade disciplinar. Trata-se de duas situações jurídicas distintas: uma refere-se à relação com o lesado, em que entidade pública e trabalhador surgem como uma unidade; outra, nas relações internas, que conduz, não só ao exercício do direito de regresso, mas também ao exercício do poder disciplinar.

O Estatuto Disciplinar não tipifica as infrações disciplinares, tendo o legislador optado por elencar exemplificativamente comportamentos que podem ser caracterizados como tal. Por outro lado, o legislador elencou claramente os deveres funcionais gerais no artigo 3.º, tendo, no n.º 1, alínea e), e n.º 7, consagrado o dever de zelo. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 8.º, aqui em anotação, o legislador acrescenta que a avaliação se fará por comparação com o tipo de funções desempenhadas.

Ora, de acordo com o Estatuto Disciplinar, a infração disciplinar é “o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce”. Tratando-se de comportamento que viole o dever de zelo ou diligência, nos termos aqui equiparados a dolo, a ponderação administrativa quanto ao nexos de imputação subjetiva

do facto ao agente conduzirá provavelmente à consideração de que a infração disciplinar é grave.

II – O estatuto do gestor público prevê a responsabilidade civil no âmbito do exercício do cargo de gestão, nos termos da lei (artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março). Todavia, as empresas públicas estão submetidas em regra ao direito privado. O artigo 18.º do referido regime jurídico submete à jurisdição administrativa as empresas públicas, considerando-as entidades administrativas, no que respeita a atos e contratos, não se referindo à responsabilidade civil extracontratual. Aliás, o n.º 2 do mesmo normativo estabelece a regra tradicional de critério material para a determinação de jurisdição.

III – O Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Pública (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro) prevê a sujeição à responsabilidade civil por parte dos dirigentes, no exercício das respetivas funções, nos termos do artigo 15.º, o qual remete genericamente para “os termos da lei”. Tratando-se de exercício da função administrativa, o regime jurídico da responsabilidade civil aplicável deverá ser o que consta da presente lei.

IV – A par da previsão da responsabilidade civil extracontratual, existe ainda, a nível financeiro, a previsão de responsabilidade financeira [artigos 57.º ss da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – LOTC (Lei Orgânica do Tribunal de Contas)]. O n.º 1 do artigo 59.º prevê a cumulação da responsabilidade financeira reintegratória com “qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo [o responsável] possa incorrer”. Acresce que a lei prevê a possibilidade de condenação dos responsáveis singulares sempre que houver obrigação de indemnizar para o ente público (n.º 5 do artigo 59.º). A regra geral quanto à responsabilidade pela reposição por não arrecadação de receita e por alcances, desvios e pagamentos indevidos é a de que ela recai sobre o agente da ação nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOTC. Pode recair sobre outras entidades mas apenas se a ação tiver sido praticada com culpa, não distinguindo a lei que tipo de culpa. Nos termos do disposto no artigo 62.º da LOTC, a responsabilidade direta recai sobre os agentes e subsidiariamente sobre as demais entidades, não ocorrendo portanto responsabilidade solidária.

3. Responsabilidade pessoal dos trabalhadores em funções públicas

Estabelece o n.º 1 deste normativo a responsabilidade dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes – trabalhadores em funções públicas – a título pessoal, verificados que estejam alguns requisitos: ações/omissões, ilicitude, danos resultantes daquele comportamento e praticado com dolo ou diligência ou zelo manifestamente inferiores.

3.1. *As modalidades de imputação subjetiva: o dolo e o zelo e diligência manifestamente inferiores ao devido*

A responsabilidade pessoal tem de poder ser imputada a título de dolo ou “*com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo*”, numa formulação semelhante à que constava da legislação anterior. Para CARLOS CADILHA, esta formulação inclui o dolo e a culpa grave (CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2.ª ed., 2011, anotação 2 ao artigo 8.º, p. 167).

Para além do requisito da imputação subjetiva, é igualmente necessário que se verifique o dano no exercício de funções e por causa dele. Parecem estar excluídos portanto os atos pessoais e sem ligação ao exercício da função (no sentido de que o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual só se debruça sobre a “*atuação funcionalmente administrativa*”, CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Topicamente – e a quatro mãos... – Sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, em CARLA AMADO GOMES, *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2010, p. 241; exigindo que se trate de *atos funcionais*, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 3 ao artigo 8.º, p. 169).

3.2. *A densificação conceptual*

Para a completa elucidação da aplicação do presente normativo releva a densificação conceptual associada aos conceitos integrantes da imputação subjetiva: dolo e “*diligência e zelo manifestamente inferiores*”.

a) *Zelo e diligência manifestamente inferiores*

Para densificar ou concretizar este último conceito – “diligência e zelo manifestamente inferiores” – importa saber que deveres são estes. Podem ser os deveres funcionais gerais previstos no artigo 3.º do ED e/ou os deveres funcionais específicos, a determinar na específica relação jurídica de emprego em causa. O n.º 7 do artigo 3.º do ED, na sequência da enunciação da alínea e) do n.º 1 do mesmo normativo, estabelece que o dever de zelo consiste “em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas”. Trata-se da formulação para efeitos disciplinares mas que deverá servir de ponto de partida para a integração dos requisitos da responsabilidade civil, com a advertência que a concretização da cláusula discricionária se deverá fazer por referência ao concreto cargo e concretas funções desempenhadas pelo trabalhador em causa.

A avaliação implica pois uma ponderação em função do cargo desempenhado. Não é por conseguinte uma integração conceitual em absoluto, mas por comparação com as exigências do cargo. Permite por isso a enunciação de uma regra. Cabe no entanto sublinhar que o legislador entendeu que, para efeitos de aplicação da disciplina normativa da responsabilidade pessoal, a diligência e o zelo manifestamente inferiores são equiparados em termos de regime substantivo ao dolo.

Para CARLOS CADILHA, este conceito reconduz-se ao conceito de “negligência ou mera culpa, e cobre as situações em que o agente não adotou as precauções necessárias para evitar o resultado danoso (culpa consciente) ou não previu sequer, por imprevidência ou descuido, a possibilidade de o facto ilícito ocorrer (culpa inconsciente)” (*Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 2 ao artigo 8.º, p. 168). Todavia, parece-nos que ao adjetivar como “manifestamente inferiores” a diligência e o zelo, o legislador caracteriza a negligência como grosseira ou grave. A mera negligência não implica responsabilidade pessoal do trabalhador em funções públicas; apenas a responsabilidade prevista no artigo 7.º

b) Dolo

Sobre o conceito de dolo em matéria de responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos administrativos, a jurisprudência parece exigir, à semelhança do que se passa no regime jurídico-privado, a atuação ilícita com intenção de a realizar. No Acórdão do STA de 13/05/2009, Proc. n.º 931/08, o STA afastou como exemplo de facto ilícito doloso a prática de ato administrativo com vício nos pressupostos, exigindo o conhecimento desses pressupostos falsos e tendo atuado com o “intuito de denegrir a honra e consideração do Diretor do Hospital”.

De acordo com a doutrina civil, os elementos do dolo implicam que o agente represente o facto, tenha vontade de o realizar e conheça a ilicitude do mesmo (ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, vol. I, 10.ª ed., 2000, p. 570).

Estarão por isso incluídas no dolo as manifestações de dolo direto, necessário e eventual (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 2 ao artigo 8.º, pp. 167-168).

3.3. A solidariedade nas relações externas

O n.º 2 deste normativo estabelece a solidariedade passiva dos entes públicos, no que respeita à obrigação de indemnizar. Trata-se da concretização da prescrição contida no artigo 22.º da Constituição, protegendo os interesses patrimoniais do lesado. Continua a exigir-se que a atuação dos titulares de órgãos ou trabalhadores seja cometida no exercício e por causa das funções. Valem portanto aqui as considerações *supra* tecidas sobre o conceito de ato funcional (*vide supra*, anotação ao artigo 7.º, n.º 1).

4. O exercício judicial do direito de regresso

4.1. Âmbito de aplicação

I – O n.º 3 deste normativo estabelece o direito de regresso do ente público, o que significa que o dever de indemnizar cabe ao autor material do ilícito.

A questão do exercício do direito de regresso coloca-se porquanto o lesado, por força do regime de responsabilidade solidária aqui instituído a propósito do tipo de imputação subjetiva dos danos, pode demandar individualmente a entidade pública ou o

titular do órgão ou trabalhador ou ambos, obtendo em qualquer dos casos o ressarcimento integral dos seus danos, independentemente da regulação da relação interna entre titular/trabalhador e entidade pública. Pode ser pedida a totalidade ou parte da prestação indenizatória a todos os responsáveis ou apenas a um deles. Trata-se da solidariedade passiva (cfr. o disposto nos artigos 512.º, n.º 1, e 519.º, n.º 1, do Código Civil). Se o lesado propuser a ação apenas contra a Administração Pública, em rigor não será necessário o apuramento de culpas. Este apuramento é importante para o ente público mas não para o lesado, por força do regime da solidariedade. Para o lesado, as relações internas à Administração Públicas não são determinantes para o exercício do seu direito.

II – O conteúdo do direito de regresso será o reembolso integral do que tiver sido saldado ao lesado. Trata-se da aplicação nesta sede do regime da solidariedade previsto no artigo 524.º do Código Civil (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 4 ao artigo 8.º, p. 170). O direito de regresso aqui previsto implica o ressarcimento total da indemnização paga ao lesado: a obrigação de responder por parte da Administração cumpre o objetivo de não deixar o lesado na possibilidade de insolvabilidade do lesante. Para que nasça o direito de regresso devem estar preenchidos alguns requisitos, em particular o ente público há-de ter ressarcido o lesado em vez do trabalhador em funções públicas.

O ordenamento jurídico espanhol também prevê o direito de regresso exigido oficiosamente, através de procedimento administrativo, devendo para a concretização do mesmo ser ponderados alguns critérios como o tipo de resultado danoso, existência ou não de intencionalidade. Todavia, este direito de regresso, nos termos do n.º 2 do artigo 145.º do RJAPPA estabelece o direito de regresso quando “sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves”. O exercício do direito de regresso implica que a indemnização ao lesado tenha sido satisfeita.

O direito de regresso cabe na titularidade do ente público em que organicamente se insere o trabalhador. Contudo, o exercício desse direito poderá ser desencadeado por outra entidade, uma vez que o n.º 3 do artigo 8.º se refere a este aspeto, relacionando-o com o exercício de poderes de direção, de supervisão, de superintendência ou de tutela.

Portanto, o exercício do direito de regresso implica o exercício de poderes que se relacionam intimamente com o tipo de Administração Pública em sentido orgânico (*vide supra*, anotação ao artigo 1.º).

III – Atendendo ao que se prescreve no n.º 3 deste normativo, as *providências necessárias* podem passar pela emissão de ordens e instruções, no domínio da hierarquia (poderes de direção, no âmbito da Administração Estadual Direta, organizada segundo o modelo hierárquico), de diretivas (para os responsáveis da Administração estadual indireta) para que seja efetivado o direito de regresso. Já no que respeita à Administração Autónoma, em particular a autárquica, atendendo à residualidade do poder de tutela, coloca-se a questão de saber como se traduz o exercício do dever de tomar providências.

No âmbito da Administração Estadual Direta, o poder de desenvolver estas diligências caberá em regra ao dirigente máximo de serviço, uma vez que lhe cabe o exercício do poder de direção. Esta regra reproduz-se no interior de cada pessoa coletiva que integra a Administração Pública e que se organizasse segundo o modelo hierárquico.

No âmbito da Administração Estadual Indireta, o poder de superintendência, nos termos do artigo 199.º, *d*), da Constituição, cabe ao membro do Governo que tem tal competência definida.

No caso da Administração Autárquica, a tutela cabe à Presidência do Conselho de Ministros, em articulação com o Ministério das Finanças, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29/12. Contudo, de acordo com a lei da tutela, sobre as autarquias locais haverá apenas tutela inspetiva (artigo 3.º, Lei 27/96, de 1 de agosto), pelo que, no que aqui interessa, será pela sindicância que se poderá apurar a necessidade de desencadear a concretização do direito de regresso.

Já no que diz respeito às autoridades administrativas independentes, por força do respetivo estatuto de independência, deverá ser a própria autoridade a desencadear as diligências a que se refere o presente normativo (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 6 ao artigo 8.º, p. 175).

Este tipo de poderes dependerá em parte da comunicação da secretaria do tribunal previsto no n.º 2 do artigo 6.º

Vide supra, anotação ao artigo 6.º

4.2. A ratio iuris da solução legal

O n.º 4 do artigo 8.º apenas tem aplicação à responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 8 ao artigo 8.º, p. 177) e apenas se aplica aos casos de prática de atos jurídicos ilícitos, por força da remissão para o n.º 2 do artigo 10.º que consta da primeira parte do n.º 4 do artigo 8.º

Estabelece o n.º 4 que a ação prossegue, caso o grau de culpa do titular do órgão ou trabalhador não tenha sido apurado. O que significa *a contrario* que o normativo já não será de aplicar se na ação de indemnização se levar a cabo tal apuramento. Contudo, cumpre sublinhar que o regime aqui instituído é no mínimo *sui generis* e por isso não isento de dúvidas e questões quanto ao funcionamento da solução legal.

Assim, é possível equacionar a seguinte questão principal, para além das demais questões subordinadas de cariz essencialmente jurisdicional: qual foi a intenção do legislador ao instituir a regra do prosseguimento da ação? Destina-se a permitir à Administração Pública acionar o direito de regresso ou apenas a apurar a culpa? Se a intenção é a de apurar a culpa, o normativo não introduz nenhuma disciplina inovadora, porquanto não fica dispensada a discussão da questão da culpa “nova” ação, na medida em que o trabalhador não esteve processualmente presente na ação indemnizatória. Colocam-se portanto questões pertinentes sobre o alcance do caso julgado e a questão do processo equitativo. Seguem-se outras questões de natureza processual como quem desencadeia a ação e em que prazo, entre outras.

Já se a intenção é reforçar o dever de exercer o direito de regresso, o qual de algum modo resulta já das demais prescrições do artigo 8.º, processualmente talvez devesse falar-se em nova ação.

No direito espanhol, a opção legislativa para cumprir o desiderato de forçar ao exercício do direito de regresso passa pelo desencadear de um procedimento administrativo, sujeito às regras da lei de procedimento administrativo, em que o ente público, nos casos de culpa ou negligência grosseira e/ou dolo, apura, ponderando critérios estabelecidos no n.º 3 do artigo 145.º, se efetivamente há lugar ao direito de regresso. Terminando o procedimento com a decisão de que tal direito se verifica, a Administração Pública dispõe inclusive de autotutela executiva, nos termos da lei do procedimento.

4.3. Questões levantadas pela solução legal

Se a intenção do legislador foi a de que esta disciplina jurídica permitisse a ação de regresso da Administração contra o seu trabalhador, nesta ação tem de se fazer prova da imputação subjetiva nos moldes previstos neste normativo. Prova essa que contudo não pode ser invocável, como a seguir demonstraremos, na nova ação contra o trabalhador. Mas será que o legislador previu um regime jurídico tão *sui generis* para permitir o exercício do direito de regresso em termos judiciais? Parece-nos que o que o legislador pretende é que a Administração seja forçada a exercer o direito de regresso e parece que entende que tal obrigação sairá mais reforçada se existir esta disciplina legal. Se bem que tal reforço dependa, na nossa perspetiva, de se fazer prova do tipo de imputação subjetiva na ação indemnizatória. Algo, que como se sabe, na perspetiva do lesado, não é fundamental. Ou pode não ser. Tudo depende se o grau de culpa interfere ou não com o montante indemnizatório – o que nos conduz para a questão de saber que danos são indemnizáveis. *Vide supra*, anotação ao artigo 3.º

Neste contexto, uma questão processual que se coloca é a de saber em que prazo se deve requerer o prosseguimento da ação. Como o direito de regresso só é certo a partir da condenação definitiva da Administração Pública na obrigação de indemnizar, o prazo só corre a partir da comunicação referida no n.º 2 do artigo 6.º, devendo ter como limite o prazo prescricional previsto no artigo 5.º de três anos. Há contudo que lembrar que o n.º 2 do artigo 498.º do Código Civil impõe que o prazo de prescrição se conte desde o cumprimento da obrigação. Será este momento relevante em sede processual? A doutrina tem apontado como momento relevante para o exercício do direito de regresso o trânsito em julgado da sentença condenatória, pois é essa a regra específica nesta matéria (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 3 ao artigo 6.º, p. 134).

Relembre-se que a solução espanhola, quanto a esta concreta questão, é a de que o prazo para que a Administração dê início à ação de regresso se conta a partir do momento em que satisfaz (pagou) a indemnização ao lesado (JOSÉ AYALA MUÑOZ *et. al.*, *Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2.ª ed., 2000, anotação III, 1 ao artigo 145.º, p. 1065). A doutrina coloca todavia a questão da prescrição, mas parece fazer aplicar o

prazo de natureza administrativa, previsto no n.º 5 do artigo 142.º, pois o exercício do direito de regresso não tem necessariamente de ser feito em tribunal, prevendo a lei a possibilidade da efetivação ser feita por procedimento administrativo.

4.4. Alcance útil do n.º 4 do artigo 8.º

Perante a solução legal, impõe-se encontrar um sentido útil e integrado juridicamente no ordenamento.

Para o pleno e cabal exercício do direito de regresso, a lei deveria antes ter previsto o dever do ente público chamar à ação o trabalhador para que esteja presente na fase de prova dos requisitos da responsabilidade civil. Idealmente e em cumprimento do desiderato da economia processual deveria fazê-lo, aplicando-se a disciplina jurídica prevista no artigo 329.º do CPC. Não tendo sucedido a intervenção provocada, então deveria propor-se uma ação autónoma. De todo o modo, mesmo face à atual previsão normativa, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, em anotação ao artigo 37.º do CPTA, sustentam que o não exercício da faculdade prevista no n.º 4 deste normativo, “não obsta a que a entidade pública proponha uma ação de regresso autónoma, a que especialmente alude o artigo 37.º, n.º 2, alínea f), do CPTA” (*Comentário ao Código do Processo dos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., 2010, anotação 8 ao artigo 37.º, nota 202, pp. 243-244).

Se o ente público, à semelhança do que prescreve o n.º 1 daquela norma, *ex vi* o n.º 2, requerer a intervenção na contestação ou, não ocorrendo esta, no prazo para a respetiva dedução, em bom rigor, não haverá prosseguimento da ação nos termos do n.º 4 do artigo em comentário, mas a questão será decidida na ação.

Já se não se verificar a hipótese de ser proposta uma ação autónoma, CARLOS CADILHA sustenta que esta solução normativa significa que se abre “uma segunda fase declarativa da ação de indemnização, que tem agora o objetivo de efetivação do direito de regresso” (*Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 3 ao artigo 6.º, p. 135). O prosseguimento da ação só é possível se não tiver sido definida na sentença condenatória o grau de culpa do trabalhador e que tal culpa se configure como dolo ou zelo ou diligência manifestamente inferior ao exigível. O ente público tem de requerer a intervenção do trabalhador, após a sentença condenatória, sendo que o trabalhador assim chamado tem ao seu dispor todos os meios de defesa (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*,

2.ª ed., cit., anotação 3 ao artigo 6.º, pp. 135-136). O que significa que podem existir decisões judiciais na sentença condenatória que não sejam oponíveis ao trabalhador. O que implicará alguma limitação ao alcance do caso julgado material.

5. O litisconsórcio e o princípio da adesão

I – A solução legal aqui vertida implica não uma nova ação, mas o prosseguimento da ação de responsabilidade civil (n.º 4). Trata-se da solução legal equivalente àquela que consta no n.º 3 do artigo 329.º do CPC.

Ao contrário do que sucede a propósito da disciplina contida no artigo 329.º do CPC, a opção legislativa implica o prosseguimento da ação com sujeitos processuais não só diferentes mas em posições jurídico-processuais distintas, sem que haja qualquer referência à intervenção processual passiva provocada. Acresce que é deveras estranho prever-se o prosseguimento de uma ação judicial sem o autor e após ter sido decidida a questão submetida a julgamento. Não está por conseguinte assegurado o princípio do juiz natural. O anterior réu na ação de responsabilidade civil converte-se em autor e o réu é o trabalhador em funções públicas, o qual não esteve presente nos termos da ação até aquele momento. Contudo, o juiz da ação mantém-se o mesmo. Como garantir a imparcialidade do julgador, quando os dados da contenda se alteram, designadamente no que respeita à relação material controvertida, uma vez que são diferentes os sujeitos jurídicos?

A solução legal contida no n.º 4 deste normativo que é por conseguinte distinta da que consta da lei processual civil, para poder ter um conteúdo prático e exequível, necessita de uma interpretação específica.

II – Uma outra questão que se pode colocar, que não tem conexão imediata com o n.º 4 do artigo 8.º, mas que se liga à questão da imputação subjetiva é a de saber se, sendo também o facto doloso gerador de responsabilidade penal, é aplicável o princípio da adesão, previsto no artigo 71.º do Código de Processo Penal e que permite apenas a dedução do pedido cível em separado nos casos previstos no artigo 72.º do mesmo Código. Existe jurisprudência administrativa a sustentar esta aplicabilidade, se bem que a doutrina aponte algumas dúvidas. Designadamente quanto à jurisdição competente que, no caso da responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos, é a jurisdição administrativa (o

Acórdão do Tribunal de Conflitos de 20/01/2010, Proc. n.º 24/09, sustentou a incompetência do Tribunal criminal numa situação de responsabilidade civil em que os factos integravam igualmente responsabilidade penal). Acrescenta a doutrina que a aplicação do princípio da adesão não cumpre uma das vantagens que sustenta a solução legal, porquanto para efeitos da efetivação da responsabilidade civil não é necessária a condenação em responsabilidade penal, mas apenas a prova de factos que a constituem. A doutrina sustenta inclusive que se pode demandar a Administração Pública em ação autónoma e o autor do ato doloso em processo penal (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 5 ao artigo 5.º, p. 127). *Vide supra*, anotação ao artigo 5.º

6. Apreciação crítica da solução legal

I – Esta norma contém uma disciplina jurídica de difícil compreensão, se lida de forma absolutamente literal, uma vez que a sua plena aplicação implicaria que o juiz da causa da ação de responsabilidade civil intentada pelo lesado contra o ente público decidisse que a ação continuaria, para apuramento de culpa do trabalhador, quando este não está presente na ação principal. Acompanhamos por isso o entendimento de que o prosseguimento da ação não pode ser determinado “automática e oficiosamente pelo juiz”, sob pena de, entre outras implicações, ocorrer a violação dos mais nobres princípios processuais onde pontua em particular o princípio do contraditório e os demais poderes (limitados) do juiz (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 7 ao artigo 8.º, p. 177). Além de óbvias objeções quanto aos poderes jurisdicionais que tal atuação implicaria, a solução razoável seria aquela em que o ente público ou já tivesse chamado à ação o trabalhador para acautelar este aspeto ou então propusesse uma ação autónoma contra o seu trabalhador.

II – Impõe-se do mesmo modo indagar se é oponível ao trabalhador, no prosseguimento da ação para apuramento de grau de culpa, proposta apenas contra o ente público, a decisão judicial sobre a culpa ocorrida na ação de responsabilidade civil proposta pelo lesado. A questão é relevante porquanto o elemento da imputação subjetiva é constitutivo do direito de regresso. Não tendo estado processualmente presente na ação onde se fez

prova desse requisito, o trabalhador não teve oportunidade de se defender. Como também não lhe cabe a diligência processual de se apresentar na ação de responsabilidade civil, entendemos que a prova de culpa deverá ser repetida na ação de regresso, não constituindo por isso a sentença da ação de responsabilidade, quanto a este aspeto, título executivo (neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 7 ao artigo 8.º, p. 176. Só não concordamos com o A. quando este sustenta que o grau de culpa não é relevante para a fixação da indemnização).

III – Atentas as dificuldades enunciadas, entendemos que o n.º 4 do artigo 8.º não será uma norma a aplicar pelo juiz *quale tale*, sob pena desde logo de violação do tipo de poderes de que este dispõe. Não pode o juiz provocar a intervenção de sujeito potencialmente processual e fazer prosseguir oficiosamente a ação (no sentido de que a norma não pode implicar o prosseguimento automático e oficioso da ação, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, 2.ª ed., cit., anotação 7 ao artigo 8.º, p. 177).

IV – Portanto, o sentido útil do n.º 4 parece-nos ser o de obrigar a Administração a exercer o direito de regresso. Não tendo sido apurado o grau de culpa do titular do órgão ou trabalhador na ação de responsabilidade civil proposta pelo lesado, e não tendo a Administração usado os poderes processuais de provocar a intervenção daquele para este efeito, decorre da lei a obrigação de, em ligação com a sentença condenatória do ente público, este propor a ação, com óbvias conexões materiais com a anterior, contra o seu trabalhador para efeito de exercer, sendo o caso, o direito de regresso.

RAQUEL CARVALHO