

**Artigo 4.º**  
*Culpa do lesado*

**Quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, designadamente por não ter utilizado a via processual adequada à eliminação do ato jurídico lesivo, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída.**

SUMÁRIO

1. Enquadramento: antecedentes normativos e direito comparado
2. A culpa do lesado como causa de exclusão ou redução da responsabilidade civil administrativa
3. A conduta culposa material e a conduta culposa jurídica

**1. Enquadramento: antecedentes normativos e direito comparado**

O artigo reproduz o disposto no artigo 570.º, n.º 1, do Código Civil, apenas se especificando, a título exemplificativo, a negligência processual do lesado como causa de exclusão ou redução da responsabilidade civil. Em certa medida, também se repete o regime estabelecido no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, ainda que em formulação mais clara e acompanhando a interpretação que a doutrina e jurisprudência entretanto dele vinham fazendo. Vale a pena transcrever o que estatua a referida norma: «O dever de indemnizar, por parte do Estado e demais pessoas coletivas públicas, de titulares dos seus órgãos e dos seus agentes, não depende do exercício pelos lesados do seu direito de recorrer do ato causador do dano; mas o direito à reparação só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta de interposição do recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto.» A posição inicialmente assumida pelo STA perspetivava o recurso contencioso de anulação (atual ação de impugnação de ato administrativo) como condição do exercício do direito de indemnização, sob pena da caducidade deste (cfr., por exemplo, acórdão do STA de 14/10/1986, RLJ, 120.º, pp. 307-310, com anotação de AFONSO QUEIRÓ). Com o acórdão do Pleno de 27/02/1996, CJA 1, p. 8 (e já antes com o acórdão de 30/05/1995), por influência da doutrina de AFONSO QUEIRÓ, o STA firmou o entendimento segundo o

qual, sempre que a conduta processual negligente do lesado tivesse contribuído para a produção ou agravamento do dano, não caducava o direito a propor a ação de responsabilidade, apenas a indemnização era reduzida ou excluída. Interpretação esta que é a mais conforme com o princípio da autonomia da ação de responsabilidade, implicitamente reconhecido no artigo 22.º da Constituição, e consagrado hoje no CPTA (artigos 2.º e 38.º, n.º 1) – para uma análise da evolução jurisprudencial, *vide* MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da Administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, 1999, pp. 178-198).

Em geral, esta solução é concretização de um princípio de direito comum, recebido na generalidade dos ordenamentos jurídicos europeus (*v.g.*, francês, alemão e italiano) – *cfr.* DETTERBECK/WINDTHORST/SPROLL, *Staatshaftungsrecht*, 2000, pp. 196 (§ 10, anot. 72; MARTINE LOMBARD/GILLES DUMONT, *Droit Administratif*, 8.ª ed., 2009, anot. 937. Não obstante, encontram-se ainda algumas variações nas consequências decorrentes de conduta negligente do lesado, em particular quando o dano seja causado por um ato administrativo ou regulamento ilegal – por exemplo, no direito espanhol a impugnação e consequente anulação do ato administrativo ou de regulamento é pressuposto da ação de responsabilidade civil (*cfr.* GONZÁLEZ PÉRES, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, 5.ª ed., 2009, pp. 603-604).

## **2. A culpa do lesado como causa de exclusão ou redução da responsabilidade civil administrativa**

No atual regime, o artigo 4.º consagra uma regra geral de concurso de culpas e, portanto, de corresponsabilidade no domínio da responsabilidade civil por facto ilícito, com repercussões na medida ou *quantum* da indemnização (*cfr.* MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da Administração*, *cit.*, pp. 248-251). E «existe culpa do lesado quando ele tenha omitido a diligência exigível com a qual poderia ter evitado o dano» (*idem, ibidem*, p. 151).

A não utilização da via processual adequada à eliminação dos danos é hoje especificada neste artigo a título meramente exemplificativo. Assim, não é apenas a conduta processual do lesado que relevará para o efeito de exclusão ou distribuição de responsabilidade; também as ações ou omissões materiais podem contribuir para a produção ou agravamento do dano (*vide infra*, 3.).

Naturalmente, a relevância da culpa do lesado afirmar-se-á, na prática, somente no âmbito da responsabilidade pelo exercício da função administrativa e da administração da justiça, uma vez que, quanto à responsabilidade por erro judiciário e pelo exercício da função político-legislativa, não se vê como possa o lesado contribuir para o dano (como bem assinala CARLA AMADO GOMES, *Textos dispersos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2010, p. 257).

Importa notar que cabe ao tribunal determinar se a conduta omissiva do lesado contribuiu efetivamente para a produção ou agravamento do dano. O que pressupõe antes do mais avaliar o nexo de causalidade entre aquela conduta e o dano. Também, nesta sede, tal juízo reclama avaliar se o comportamento do lesado é adequado, idóneo, à produção ou agravamento do dano. Por outras palavras, cumpre verificar, mediante um juízo hipotético, se a adoção da conduta omitida teria impedido o dano ou o seu agravamento.

Impõe-se aqui uma referência à relevância causal da omissão: como explica MARGARIDA CORTEZ (*Responsabilidade civil da Administração*, cit., p. 150), «a omissão do lesado não é tanto autónoma causa operante do dano, mas mais uma condição negativa da sua produção ou agravamento, pois aqui a inércia do lesado constitui a ocasião para que o facto ilícito desenvolva toda a sua eficácia causal». E naturalmente determinar se era ou não exigível ao lesado a adoção de conduta diferente. Na verdade, este juízo de censurabilidade sobre o comportamento do lesado parece pressupor que sobre ele recai «um ónus de proteção diligente da sua esfera jurídica» (MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito administrativo geral, Actividade administrativa*, tomo III, 2.<sup>a</sup> ed., 2009, p. 500). Tal só poderá ser afirmado se se reconduzir esse ónus ao princípio da boa-fé. Por outro lado, o juízo de censura que lhe é dirigido não resultará da violação de um «dever jurídico de se prevenir contra os danos que alguém pode causar a si mesmo [...] Todavia, esta imputável autocolocação em perigo torna-se juridicamente relevante quando um terceiro é responsável pelo dano produzido; nesta hipótese a “culpa contra si próprio” serve para limitar o dever de reparação que impende sobre o sujeito lesante» (MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da Administração*, cit., p. 151).

Em todo o caso, o tribunal ponderará, considerando as circunstâncias do caso, mormente o grau de culpa do lesante e do lesado, se a indemnização deve ser excluída, reduzida ou concedida.

Mas isso não significa que a conduta culposa do lesado se reporte somente aos danos provenientes do facto administrativo lesivo, no sentido de aquele comportamento ser ulterior a este facto. É que aquela conduta pode ainda concorrer para a produção do facto danoso. Neste último caso, o problema coloca-se no estrito campo da causalidade (cfr. PIRES DE LIMA / ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, I, 4.ª ed., 1987, p. 588; MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da Administração*, cit., p. 145; e ainda, embora ao abrigo do anterior regime de responsabilidade, o acórdão do STA de 9/10/2012, Proc. 0844/11, que, invocando os artigos 570.º e 571.º do Código Civil, concluiu pela exclusão da responsabilidade do ente público, porque o facto principalmente causador do dano foi praticado pelos representantes do lesado).

### 3. A conduta culposa material e a conduta culposa jurídica

A conduta do lesado suscetível de justificar a exclusão ou redução da responsabilidade pode corresponder a uma ação ou omissão, jurídica ou material.

Na prática, a conduta jurídica, como se referiu, corresponderá à omissão da utilização de mecanismos processuais destinados a eliminar os danos. Sendo que o facto lesivo traduzir-se-á num ato administrativo ou num regulamento ilegal.

Correspondendo o facto lesivo a um ato administrativo ilegal, tradicionalmente entendia-se que a não impugnação atempada do mesmo é que contribuía para o agravamento dos danos dele decorrente. Simplesmente, como bem explicam AFONSO QUEIRÓ, anotação cit., p. 308, e MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da Administração*, cit., pp. 251-257, a eliminação do dano pode decorrer, não tanto da propositura da ação de impugnação, mas do pedido da providência cautelar de suspensão de eficácia do ato. Assim, a conduta reveladora de negligência, e que constitui causa adequada do agravamento do dano, é a omissão da apresentação de um pedido de suspensão de eficácia do ato administrativo lesivo. Já não assim se o ato administrativo tiver conteúdo negativo. Nesse caso, o pedido principal de condenação à prática de ato devido deve ser acompanhado ou precedido de um pedido de uma providência cautelar antecipatória [cfr. artigo 112.º, alíneas b), c) e d), do CPTA]. Outra é a questão de saber se a conduta do lesado também pode ser relevante na hipótese de o dano ser produzido por facto ilícito omissivo da Administração Pública, seja a omissão indevida de um ato administrativo seja a omissão ilegal de um regulamento.

No sentido de que perante o incumprimento administrativo do dever de decidir ou de regulamentar o lesado não tem o ónus de reagir, não merecendo censura a posição passiva de aguardar pelo cumprimento do dever, pronunciou-se CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2.<sup>a</sup> ed., 2011, p. 115. O argumento que parece estar subjacente a esta posição, o de que «a Administração se coloca numa situação de ilegalidade por violação do dever de decidir e de dar exequibilidade aos atos legislativos», não justifica de per si esta diferença de tratamento. Na verdade, também quando pratica um ato administrativo nulo ou anulável ou emite um regulamento ilegal a Administração se coloca numa situação de ilegalidade. E não se negará que a conduta omissiva do lesado pode ainda ser causa adequada do dano (ou do seu agravamento), na medida em que nada faz para sustentar a produção do dano. Portanto, se a questão é a da não censurabilidade da conduta omissiva do lesado, essa só poderia ser explicada com a inexistência do ónus de reação processual contra a omissão administrativa. Não se vê, porém, em face dos instrumentos processuais assegurados pelo nosso ordenamento jurídico hoje (também no plano cautelar), razão para o não reconhecimento de um ónus similar e, nessa medida, para a alegada irrelevância da conduta omissiva do agente nesses casos.

Mas já se concorda com o mesmo Autor, quando admite que o lesado não tenha interesse em obter a anulação do ato administrativo (e a suspensão cautelar dos efeitos) por já não ser possível a reconstituição da situação jurídica violada, mas apenas a indemnização, ou por não pretender aquela reconstituição – *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, cit., p. 116. Aliás, o artigo 38.º do CPTA, ao reconhecer a autonomia da ação de responsabilidade civil e a possibilidade de se conhecer incidentalmente da ilegalidade de um ato administrativo, admite estas hipóteses. Assim, nos casos acabados de enunciar é de entender que o comportamento do lesado não deve ser considerado para efeito de exclusão ou redução do *quantum* indemnizatório (recorde-se, a este propósito, que o n.º 2 do artigo 38.º não deixa de salvaguardar que aquela ação não pode ser usada para tornar a falta de impugnação atempada desse ato, procurando por essa via obter o mesmo resultado que se obteria com a anulação deste).

No que à conduta material do lesado diz respeito, também esta pode contribuir para a produção ou agravamento do dano. Tal sucederá sobretudo nas situações em que o facto administrativo

lesivo corresponda também a uma atuação material – *v.g.*, a prestação negligente de cuidados de saúde numa unidade de saúde pública que provoca lesões na integridade física do doente, as quais são agravadas pelo facto de o mesmo recusar tratamento. Também nestes casos, caberá ao tribunal determinar, segundo um juízo de equidade, a relevância da conduta negligente do lesado para efeito de delimitar o montante indemnizatório.

FILIPA CALVÃO