

CAPÍTULO I Disposições gerais

Artigo 1.º *Âmbito de aplicação*

1 – A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.

2 – Para os efeitos do disposto no número anterior, correspondem ao exercício da função administrativa as ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

3 – Sem prejuízo do disposto em lei especial, a presente lei regula também a responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos decorrentes de ações ou omissões adotadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício.

4 – As disposições da presente lei são ainda aplicáveis à responsabilidade civil dos demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas, considerando-se extensivas a estes as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

5 – As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, bem como dos titulares de órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

SUMÁRIO

1. Âmbito objetivo

1.1. Regime geral

- a) Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função político-legislativa
- b) Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função jurisdicional
- c) Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função administrativa

- i. O problema da aplicação do regime à responsabilidade contratual
 - ii. A (ir)relevância substantiva da distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada
 - iii. A responsabilidade pré-contratual – remissão para artigo 7.º, n.º 2
2. Âmbito subjetivo
 - 2.1. Estado e demais pessoas coletivas públicas
 - 2.2. Titulares de órgãos, funcionários e agentes
 - 2.3. Pessoas coletivas de direito privado

1. Âmbito objetivo

O presente regime jurídico da responsabilidade civil disciplina a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público. Este é o seu âmbito objetivo e subjetivo natural ou próprio: a regulação da responsabilidade pública extracontratual, com definição de regras específicas para tais sujeitos jurídicos pelas específicas funções e poderes que os mesmos têm a seu cargo, com a intenção de proteger os cidadãos, assegurando a eliminação ou compensação pelos prejuízos que lhes sejam infligidos por ação ou omissão dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais pessoas coletivas de direito público. Aqui se regula a responsabilidade por ações ou omissões ilícitas, pelo risco e pelo sacrifício.

Ressalva-se, contudo, a aplicação de regimes especiais – *vide supra*, Introdução.

Não obstante, o regime alarga ainda o seu âmbito natural, definindo também regras sobre a responsabilidade civil extracontratual de pessoas coletivas de direito privado na medida em que os danos causados decorram do exercício de «prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo».

Idêntico regime aplica-se ainda à responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes ou trabalhadores das entidades públicas por danos decorrentes de ações ou omissões adotadas no exercício das funções públicas e por causa desse exercício e, paralelamente, aos trabalhadores ou outros sujeitos juridicamente ligados àquelas pessoas coletivas privadas.

1.1. Regime geral

O artigo 22.º da Constituição consagrou a responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas públicas em termos genéricos e, portanto, aparentemente abrangentes. De modo aproximado, a responsabilidade pública legalmente definida abarca as funções político-legislativa, jurisdicional e administrativa (cfr. n.º 1 do artigo 1.º).

a) Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função político-legislativa

No que diz respeito à função legislativa, o artigo 15.º define os termos em que o Estado e as Regiões Autónomas respondem pelos danos causados pela emissão de atos legislativos ou pela sua omissão. Apenas se prevendo tal responsabilidade quando a ação ou omissão legislativa se revelar ilícita. Mas também ficam abrangidas as ações ou omissões legislativas que, embora lícitas, provoquem danos especiais e anormais. O teor literal do artigo 16.º e a sua localização sistemática permite tal conclusão – para mais desenvolvimentos, *vide infra*, anotação ao artigo 16.º

Apesar de os casos de responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa não surgirem no âmbito de uma relação jurídica administrativa ou fiscal, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea g), estendeu o âmbito natural da jurisdição administrativa aos litígios que tenham tal objeto.

Refira-se que o projeto do regime da responsabilidade civil do Estado de 2002 previa a responsabilidade pela prática de atos políticos. E que, na sua versão originária, a alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF reconhecia expressamente ser da jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tivessem por objeto a responsabilidade pelo exercício da função política. Aquela proposta não vingou, com o argumento de que uma tal previsão contrariava o princípio da separação de poderes [MARIA LÚCIA AMARAL, *Responsabilidade por danos decorrente do exercício da função política e legislativa*, CJA 40 (2003), pp. 39 ss, maxime 40-41]. E a alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF foi posteriormente alterada, deixando de fazer referência à responsabilidade pelo exercício da função política. *Prima facie*, esta alteração parece querer deixar de fora a responsabilidade por atos políticos – cfr. acórdão do TCA Sul de 21/05/2009, Proc. 3775/08. Mas na

verdade, e acompanhando MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.^a ed., 2010, pp. 22-23, n. 13, o referido preceito reconduz à jurisdição administrativa todas as modalidades de responsabilidade das pessoas coletivas públicas, limitando-se a acrescentar uma enunciação meramente ilustrativa das funções cujo exercício implica essa responsabilidade. Nesta perspetiva, não está portanto excluída da competência dos tribunais administrativos o julgamento de eventuais litígios relativos à responsabilidade por atos políticos, se nos termos da lei substantiva a mesma vier a estar consagrada.

Sobre a responsabilidade pelo exercício da função político-legislativa, *vide infra*, anotação ao artigo 15.º

b) Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função jurisdicional

A responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional encontra-se regulada nos artigos 12.º a 14.º, embora esta se restrinja aos danos causados ilicitamente (cfr., para maiores desenvolvimentos, as respetivas anotações). Em rigor, a responsabilidade regulada no artigo 12.º respeita à administração da justiça e, portanto, à responsabilidade pelo exercício da função administrativa. Assim, apenas se falará, *proprio sensu*, em responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional em relação a ações ou omissões ilícitas de magistrados judiciais e do Ministério Público.

As ações de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional propostas contra o Estado são, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, da jurisdição administrativa, não apenas pelos danos causados pela administração da justiça como também por erro judiciário. O mesmo valendo para eventuais ações de regresso. Todavia, não obstante o princípio aqui consagrado de que a jurisdição administrativa se estende a toda a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, a alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º do ETAF exceciona a responsabilidade por danos causados por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição (bem como as correspondentes ações de regresso): a competência caberá neste caso às respetivas jurisdições.

c) *Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função administrativa*

A responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função administrativa constitui, na verdade, a modalidade de responsabilidade com maior tradição regulatória no direito português. Porventura, esperar-se-iam em consequência regras uniformes e estabilizadas sobre este instituto. Todavia, o regime legal, neste aspeto, coloca alguns problemas específicos de delimitação do seu âmbito, quer quanto à dicotomia responsabilidade extracontratual e contratual quer em relação ao tipo de atividade, de gestão pública e de gestão privada, da Administração Pública.

Antes de se passar à apreciação dessas questões, cumpre notar que os litígios referentes à responsabilidade pelo exercício da função administrativa são, por regra, apreciados pelos tribunais administrativos, independentemente do tipo de ação proposta (de responsabilidade ou de regresso), da responsabilidade que esteja em causa (contratual ou extracontratual) ou do sujeito que responde, direta ou subsidiariamente: pessoa coletiva pública, titular de órgão, funcionário ou agente administrativo, pessoa coletiva privada ou seus trabalhadores ou auxiliares. É este regime processual uniforme que decorre da aplicação das alíneas e), f), g), h) e i), do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (embora pontualmente a lei admita exceções, como sucede em relação à responsabilidade pelo sacrifício no contexto de expropriações – *vide infra*, anotação ao artigo 16.º).

Ainda a propósito do regime processual, acrescente-se que certas pessoas coletivas públicas, sobretudo municípios e institutos públicos, têm vindo a celebrar contratos de seguro para cobrir a responsabilidade contratual e extracontratual. Nestes casos, poderá surgir um outro sujeito processual, a seguradora, com intervenção porventura a título principal (acórdãos STA de 20/10/1998, Proc. 038844, de 17/10/2006, Proc. 302/04, e de 4/02/2009, Proc. 0519/08, e ainda acórdão do Tribunal de Conflitos de 4/11/2009, Proc. 020/09). Note-se, todavia, que recentemente o Tribunal de Conflitos considerou serem competentes os tribunais judiciais para conhecer de uma ação, intentada contra a empresa de seguros para quem a Freguesia, proprietária do veículo causador dos danos, e sob cuja autorização, direção efetiva e em cujo interesse o mesmo foi conduzido, com o argumento de que o litígio (determinação do montante indemnizatório devido) não se reportava a uma relação jurídica administrativa e a entidade

demandada tem natureza privada – cf. acórdão de 20/09/2012, Proc. 07/12 (a este propósito, cumpre notar que a jurisprudência e parte da doutrina alemãs vêm entendendo que, em caso de transferência de responsabilidade para uma seguradora, fica excluída a responsabilidade da entidade pública – cfr. HARTMUT MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17.^a ed., 2009, § 26 anot. 31).

i. O problema da aplicação do regime à responsabilidade contratual

Para efeito do regime da responsabilidade por danos produzidos no exercício da função administrativa, o n.º 2 do artigo 1.º faz corresponder a função administrativa às ações e omissões produzidas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo. A fórmula utilizada comporta toda a responsabilidade civil e portanto, à partida, dir-se-ia que abarca tanto a responsabilidade extracontratual como a contratual.

Simplemente, as especificidades da relação contratual não permitem a fácil aplicação do presente regime de responsabilidade civil criado para relações públicas. A circunstância de as obrigações se encontrarem definidas por acordo entre as partes e de a responsabilidade decorrer na maioria das vezes do incumprimento do contrato justifica um regime jurídico específico, desde logo, por exemplo, quanto ao ónus da prova (sendo o incumprimento, por regra, um facto negativo, por natureza difícil, quando não impossível, de demonstrar, recairá sobre o devedor o ónus de provar que cumpriu a obrigação). Mas, o Código dos Contratos Públicos, não contendo normas relativas à responsabilidade contratual, remete, no artigo 325.º, n.º 4, para os termos da responsabilidade contratual previstos no Código Civil, antecipando não existirem diferenças significativas no incumprimento de um contrato por uma entidade pública e por uma entidade privada, qualquer que seja a natureza jurídica do mesmo.

Assim, para além dos pressupostos comuns da responsabilidade civil, o Código Civil define, entre outros, os seguintes aspetos específicos da responsabilidade contratual: presunção de culpa do devedor pelo incumprimento ou cumprimento defeituoso de um contrato (artigo 799.º, n.º 1, do Código Civil); o ónus da prova de que contrato foi cumprido recai sobre o devedor, já que o incumprimento do contrato resulta por regra de um facto negativo (artigo 343.º, n.º 1, do Código Civil); o prazo ordinário

de prescrição do direito à indemnização é aqui consideravelmente mais longo, 20 anos (artigo 309.º do Código Civil). E, quanto à responsabilidade por atos praticados por auxiliares, a parte devedora responde sempre como se os atos tivessem sido praticados por si própria, ao contrário do que sucede na responsabilidade civil extracontratual (cfr. artigos 800.º e 500.º do Código Civil) – para mais desenvolvimentos, *vide* MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade civil administrativa, Direito administrativo geral*, tomo III, 2009, pp. 511-513.

Dúvidas poderão surgir quanto a saber se também ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente regime os danos provocados pela violação de normas legais ou regulamentares disciplinadoras da relação contratual. Como, na hipótese agora considerada, o dano não decorre da violação direta de um contrato, mas antes da lei, cumpre apreciar se as razões que justificam a definição de regras específicas para a relação contratual em matéria de responsabilidade se verificam ainda. Ora, a responsabilidade contratual assenta no incumprimento ou cumprimento defeituoso de concretos deveres de prestar perante um determinado credor. Não está, pois, em causa a violação do dever genérico de respeito que se contrapõe a direitos absolutos, no contexto de relações administrativas gerais. A ilicitude aqui considerada resulta da violação de específicos deveres que recaem sobre as partes no contrato, por se encontrarem naquela concreta relação contratual. É claro que as normas violadas podem não tutelar, ou não tutelar somente, os interesses da contraparte – que corresponderão à partida a interesses públicos quando esta seja uma entidade pública ou uma entidade no exercício de poderes públicos –, mas interesses de terceiros afetados pela execução do contrato. Só que nesta última hipótese ainda aí se entende, mesmo no direito civil, que estão em causa deveres assumidos ou impostos no contexto de uma relação contratual, deveres ou prescrições normativas que definem os termos da relação entre as partes contratantes ou aspetos específicos relativos às prestações contratuais. Por essa razão, defende-se que a responsabilidade daí decorrente se reconduz ainda à responsabilidade contratual e está, portanto, fora do âmbito de aplicação do presente regime (chamando a atenção para o tema, ainda que sem tomarem posição clara, MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, Actividade administrativa*, Tomo III, 2.ª ed., pp. 513-514).

Outra é a questão de saber se, fora da relação contratual, a responsabilidade decorrente da violação de direitos de crédito

de fonte legal ou fonte em ato administrativo (*v.g.*, direito a subsídio, direito à emissão de determinada autorização) se rege pelo presente regime ou se fica subordinado às regras da responsabilidade contratual. Neste último sentido pronunciou-se TIAGO MACIEIRINHA, *Responsabilidade civil da administração por violação do dever de prestar de fonte não contratual, em Portugal, Brasil e o Mundo do Direito* (org. VASCO PEREIRA DA SILVA/INGO WOLFGANG SARLETT), 2009, pp. 109-131, com argumentos que se prendem com a natureza obrigacional da responsabilidade decorrente da violação de direitos creditícios, que são direitos específicos (não absolutos), para a qual, em face de uma aparente lacuna legal, será mais adequado aquele regime legal de responsabilidade. Todavia, não se acompanha esta conclusão: por um lado, dificilmente se pode falar de uma lacuna legal quando o teor literal do artigo 1.º abarca a responsabilidade decorrente da violação de direitos constituídos por lei ou por atos administrativos; por outro lado, o regime da responsabilidade extracontratual pública afigura-se adequado a tutelar os interesses do credor (sendo o incumprimento de um dever de prestar um facto negativo, o ónus da prova rege-se pelo artigo 305.º do Código Civil, com resultado idêntico ao do artigo 799.º, n.º 1, do mesmo código); a eventual dificuldade de demonstração da imputação do facto danoso à pessoa coletiva é, em boa parte, contornada pela consagração de responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço.

Na medida em que a responsabilidade contratual surge no contexto da execução contratual, geralmente por incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato, é aos tribunais administrativos que cabe a apreciação dos litígios àquela respeitantes desde que os contratos sejam: (i) contratos administrativos e contratos públicos celebrados pelas entidades adjudicantes indicadas no Código dos Contratos Públicos, cujo procedimento de formação está sujeito a um regime de direito público [cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF]; (ii) Contratos cujas relações jurídicas emergentes estejam submetidas a um regime substantivo de direito público, por determinação legal (*v.g.*, contratos administrativos típicos) ou por vontade das partes (neste último caso, contratos de direito privado em que uma das partes seja contraente público) [cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF] – cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., cit., pp. 23-24.

ii. A (ir)relevância substantiva da distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada

O regime da responsabilidade civil das pessoas coletivas públicas pelo exercício da função administrativa assentava, tradicionalmente, na distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada. De acordo com esta distinção, que remonta ao direito francês, é de gestão pública a atividade da Administração Pública regulada pelo direito público, portanto, «regulada por uma lei que confira poderes de autoridade para o prosseguimento do interesse público, discipline o seu exercício ou organize os meios necessários para esse efeito», enquanto a atividade de gestão privada corresponde à desenvolvida sob a égide do direito privado [MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., 2010 (reimp.), p. 1222]. Ainda que se proponham outros critérios delimitadores dos conceitos, como o do grau de intensidade do interesse público prosseguido (MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito administrativo geral, Actividade administrativa*, tomo III, 2.ª ed., 2009, pp. 37-38), a verdade é que a jurisprudência portuguesa continua a aplicar aquele – *vide*, por exemplo, acórdão do Tribunal de Conflitos de 4/04/2006, Proc. 08/03.

A aplicação desta dicotomia à responsabilidade civil das entidades públicas teve por consequência que a responsabilidade pelos danos causados por atos de gestão privada se encontrasse disciplinada no Código Civil (artigos 500.º e 501.º e, *ex vi* artigo 499.º, os artigos 483.º a 498.º) e fosse julgada nos tribunais judiciais, enquanto a responsabilidade por atos de gestão pública era regida pelo Decreto-Lei n.º 48051 e julgada nos tribunais administrativos.

Todavia, a Constituição, no artigo 22.º, não deu relevância a tal distinção; ainda que não seja certa a intenção do legislador constituinte, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 2007, pp. 427-428, admitiam, antes da entrada em vigor do novo regime legal, que tal critério pudesse ter relevo para determinar o regime material e processual aplicável. Mais recentemente, RUI MEDEIROS, em JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo I, 2.ª ed., 2010, p. 474-475, defenderam que a norma constitucional não retira espaço de opção ao legislador ordinário nesta matéria. Refira-se, aliás, que esta questão só assume verdadeiro relevo no contexto da atuação administrativa (por não restarem dúvidas de que os atos e omissões legislativos e as decisões judiciais correspondem

a atividade de natureza pública), e mesmo aí apenas em relação aos danos causados por ações materiais (v.g., danos causados em acidentes de viação por viaturas propriedade de entes públicos – cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos*, RLJ, ano 137.º, 2008, pp. 360-361), já que os regulamentos e os atos administrativos são notoriamente atos de gestão pública (vide MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito administrativo geral*, III, 2.ª ed., cit., p. 37). Em relação aos contratos, como o regime acaba por ser o mesmo – vide *supra*, ponto anterior –, a distinção tem reduzido impacto.

E, entretanto, a reforma do contencioso administrativo concluída em 2004 veio trazer alterações no plano processual. O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), no artigo 4.º, n.º 1, alíneas g), h) e i), determina que os conflitos sobre responsabilidade pelo exercício da função administrativa, sem distinguir, são da competência dos Tribunais Administrativos, sendo, portanto, da jurisdição administrativa os litígios que tenham por objeto toda a responsabilidade de entes públicos independentemente da natureza da atividade danosa.

Simplemente, o regime legal substantivo da responsabilidade não afastou todas as dúvidas quanto à pertinência ou irrelevância daquela distinção. Na verdade, o presente regime objeto de anotação omite qualquer referência explícita a tal critério distintivo. E se à solução na lei processual somarmos o silêncio do legislador constitucional e do legislador ordinário, ser-se-á levado a concluir, até para assegurar a uniformidade dos regimes (substantivo e processual) da responsabilidade, pela irrelevância de tal distinção no nosso ordenamento jurídico. Não obstante, a doutrina e a jurisprudência têm assumido um entendimento distinto (RUI MEDEIROS, em JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo I, 2.ª ed., cit., pp. 474-475; CARLA AMADO GOMES, *A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito. Reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, em *Textos dispersos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2010, p. 52, 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, pp. 239-240; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabili-*

dade por danos decorrentes do exercício da função administrativa, cit., pp. 360-361; FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, 3.ª ed., 2011, pp. 673-674; CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2.ª ed., 2011, p. 33); vide acórdão do Tribunal de Conflitos de 24/01/2012, Proc. 15/11). Vejamos em que termos.

A doutrina citada fundamenta-se na definição de função administrativa prevista no n.º 2 do artigo 1.º, nos termos da qual «correspondem ao exercício da função administrativa as ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo». A partir deste preceito, tem-se sustentado que a referência às “ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público” permite a conclusão de que o regime é aplicável apenas aos atos de gestão pública [RUI MEDEIROS, *Apreciação geral dos projectos*, CJA 40 (2003), pp. 8 ss (11-12), sobre norma similar constante do projeto de lei de 2003, embora em sentido crítico; CARLA AMADO GOMES, *Textos dispersos*, cit., pp. 76 e 239-240; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa*, cit., pp. 360-361, apesar de reconhecer que a letra do preceito não é clara e inequívoca].

Notar-se-á, contudo, que o preceito qualifica também como função administrativa “as ações e omissões [...] reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo”. E tendo presente que, nos termos do artigo 2.º, n.º 5, do CPA, as atos de gestão privada da Administração Pública se regem ainda pelas regras e princípios de direito administrativo, o teor literal do preceito contido no n.º 2 do artigo 1.º do presente regime permitirá a interpretação de que também a responsabilidade decorrente de atividades de gestão privada da Administração Pública é por ele disciplinada – cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, Actividade administrativa*, tomo III, 2.ª ed., 2009, p. 483.

Não obstante os argumentos aqui alinhados, concede-se que se a *mens legis* tivesse sido a de afastar o regime do Código Civil para os atos de gestão privada da Administração Pública, terminando com uma longa tradição no nosso ordenamento jurídico, a lei teria provavelmente assumido de modo expresso essa solução. Não pode, porém, deixar de se registar e lamentar a falta de uniformidade entre o regime da responsabilidade civil substantivo e processual (neste sentido, RUI MEDEIROS, *Apreciação geral dos projectos*, cit., pp. 11-12).

Refira-se que a distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada é ainda relevante para determinar o regime aplicável à responsabilidade das pessoas jurídicas privadas: estas ficam sujeitas ao presente regime quando as suas ações ou omissões sejam adotados *no exercício de prerrogativas de poder público ou sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*. Também aqui a doutrina procura compreender o alcance do preceito legal, e concretamente o relevo que deve ser dado à alternativa apresentada. Sobre o assunto, especificamente, PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, 2005, p. 1094, nota 479, sustentando uma interpretação restritiva da parte referente a «ou sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo»; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Responsabilidade de entidades privadas submetidas ao regime da responsabilidade pública*, CJA 88 (2011), pp. 23-36 (28-29), concordando que muito dos princípios de direito administrativo não são hoje exclusivos dele, sustenta, todavia, ser duvidoso que se considere apenas relevante para efeito de aplicação deste regime o exercício de poderes públicos. De todo o modo, em coerência com o que se concluiu sobre esta dicotomia no contexto da atividade das entidades públicas, por um argumento de igualdade de razão, também aqui se conclui pela restrição do âmbito de aplicação do presente regime às pessoas coletivas privadas apenas na sua atividade de pública – cf. acórdão do Tribunal de Conflitos de 5/03/2013, Proc. 09/12, que considera não ser aplicável o presente regime à responsabilidade pelos danos causados pela rescisão, por uma entidade privada, de um contrato de prestação de serviços, com fundamento no facto de que tal rescisão «não foi feita ao abrigo de qualquer prerrogativa de autoridade, nem sob a invocação de normas ou princípios de direito administrativo».

iii. *Responsabilidade pré-contratual – remissão para artigo 7.º, n.º 2*

Um outro instituto de fronteira entre a responsabilidade contratual e a responsabilidade extracontratual é o da responsabilidade pré-contratual. Em causa estão condutas lesivas de deveres específicos que nascem no contexto de uma relação jurídica concreta destinada à celebração de um contrato, mas com fonte na lei ou nos princípios gerais de direito – *v.g.*, deveres de lealdade e de informação.

Sem pretender entrar na discussão doutrinária sobre a natureza jurídica deste tipo de responsabilidade, apenas se dirá, para o

que aqui interessa, que apesar da proximidade entre os sujeitos jurídicos envolvidos na relação, que claramente se não reconduz a uma relação administrativa geral, o regime mais adequado à sua disciplina se afigura ser o da responsabilidade extracontratual. Não apenas quanto ao prazo de prescrição (no direito privado, especificamente ressalvado pelo n.º 2 do artigo 227.º do Código Civil), mas também, por exemplo, quanto ao ónus da prova da culpa. Para além disso, ou até mesmo antes, o artigo 7.º do presente regime contém uma disposição relativa à de indemnização por danos produzidos no âmbito de procedimento de formação de certos contratos administrativos, e aí se especifica que a mesma é determinada de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário (*vide infra*, anotação ao artigo 7.º). Esta disposição legal, embora limitada no seu teor literal a certos procedimentos pré-contratuais, é um claro indicador de que à responsabilidade pré-contratual se aplica o regime da responsabilidade extracontratual.

2. Âmbito subjetivo

O regime jurídico da responsabilidade extracontratual aplica-se ao Estado e demais pessoas coletivas públicas. Quer isto dizer que para além do Estado, no âmbito das atividades legislativa, jurisdicional e administrativa, também estão sujeitas a este regime as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, quanto às atividades legislativa e administrativa, bem como, no contexto da atividade administrativa, as entidades administrativas independentes, os institutos públicos, as entidades públicas empresariais ou empresas locais, os municípios e as freguesias, os consórcios administrativos e as ordens profissionais.

Mas, de acordo com o n.º 5 do artigo 1.º, o regime abarca ainda as pessoas coletivas de direito privado que atuem no exercício de prerrogativas de poder público ou se rejam pelas normas e princípios de direito administrativo, o que compreenderá todas as pessoas coletivas de direito privado criadas por entidades públicas (sociedades anónimas de capitais públicos), bem como entidades privadas que exerçam poderes públicos (no âmbito de concessões de serviços públicos ou de parcerias público-privadas) – cfr. Acórdão do Tribunal de Conflitos de 2/10/2008, Proc. 012/08; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa*, cit., p. 361.

E por este regime pauta-se igualmente, nos termos definidos no n.º 3, a responsabilidade direta dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos quando a sua conduta, positiva ou negativa, danosa tenha sido praticada no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício e desde que verificado o pressuposto de culpa, nos termos definidos nos artigos 8.º e 14.º

Paralelamente, também é abrangida a responsabilidade dos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares das pessoas coletivas privadas, de acordo com o preceituado no n.º 5 do artigo 1.º – cfr. *infra*, 2.3.

Cumpre, a este propósito, lembrar que também as ações de responsabilidade civil pelos danos causados pelos titulares de órgãos, funcionários e agentes e demais servidores públicos são submetidas à apreciação dos tribunais administrativos – cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do ETAF.

E ainda os litígios que têm por objeto a responsabilidade civil das pessoas coletivas de direito privado quando a esta seja aplicável o regime específico da responsabilidade das entidades públicas – cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea i), do ETAF. Há aqui um alargamento da jurisdição administrativa a casos de responsabilidade de outros sujeitos jurídicos que não entidades públicas, mas ainda justificável por em ambos os casos estar em causa a aplicação de um regime substantivo de direito público. Para isso, parece necessário que a atuação ou omissão destes sujeitos se pautem ou devessem ter pautado por normas de direito público (neste sentido, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Responsabilidade de entidades privadas*, cit., p. 27); e o acórdão do Tribunal de Conflitos de 5/03/2013, Proc. 09/12, já citado, que considera caber à jurisdição comum a apreciação de uma ação de responsabilidade pelos danos causados pela rescisão, por uma entidade privada, de um contrato de prestação de serviços, com fundamento no facto de que tal rescisão «não foi feita ao abrigo de qualquer prerrogativa de autoridade, nem sob a invocação de normas ou princípios de direito administrativo».

2.1. Estado e demais pessoas coletivas públicas

Questão prévia à da responsabilidade do Estado e das demais pessoas coletivas é a da imputação da conduta produtora dos danos às entidades públicas. Problema que não é específico do direito público, antes comum à responsabilidade das pessoas coletivas. Sendo os danos causados pela ação ou omissão de pessoas singulares, impõe-se determinar as circunstâncias em que

essa conduta pode ser imputada a uma pessoa coletiva. O que, no essencial, ocorrerá se existir uma ligação entre o indivíduo causador do dano e a entidade pública e se a conduta causadora do dano for adotada no exercício de funções públicas e por causa desse exercício.

No que diz respeito ao primeiro requisito, pressupõe-se um ato jurídico que de algum modo crie um vínculo entre os dois sujeitos de direito, que integre o indivíduo na organização do Estado ou de outras pessoas coletivas públicas. A lei recorre ao conceito de «titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos», o mesmo indicado no artigo 22.º da Constituição, para caracterizar os sujeitos singulares em condições de fazer imputar responsabilidade às entidades públicas. Corresponde ele a um conceito amplo, como sublinham GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4.ª ed., vol. I, cit., p. 432, capaz de englobar, entre outros, os titulares de cargos políticos, os magistrados e os trabalhadores que exercem funções públicas.

Se pensarmos na responsabilidade pelo exercício da função legislativa, a conexão é evidente: apenas relevam as atuações ou omissões dos titulares dos órgãos político-legislativos, e portanto, os deputados, eleitos por sufrágio para a Assembleia da República e para as assembleias legislativas regionais, assim como os membros do Governo, estes por nomeação do Presidente da República.

No que à função jurisdicional diz respeito, relevam as condutas danosas dos magistrados do Ministério Público e dos juizes.

Em relação à função administrativa, aqui se considerando também incluída a atividade de administração judiciária, os atos jurídicos que integram os indivíduos na organização da Administração Pública assumem formas mais variadas. Desde logo os atos jurídicos que criam a relação de emprego público: nomeação, contrato de trabalho em funções públicas, comissão de serviço (cfr. artigo 9.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro). Mas também o contrato individual de trabalho celebrado com entidades públicas – o disposto no n.º 4 do artigo 1.º parece pretender abranger precisamente este grupo de trabalhadores (cfr. acórdão do Tribunal de Conflitos de 23/01/2008, Proc. 17/07). Na verdade, decisivo para este efeito há de ser que quem atue o faça, não na qualidade de cidadão, mas sim em nome da entidade pública ou ao seu serviço. Aqui cabem, pois, todas as situações de atuação em que o agente se encontra numa situação de subordinação em relação ao ente público – e portanto sujeito a poderes de direção e de disciplina de um órgão administrativo – independentemente

da natureza de direito público ou de direito privado das regras por que se pauta essa relação. Relevante é, como referem GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4.^a ed., vol. I, cit., p. 434, um critério jurídico-funcional – que permita identificar se a atividade desenvolvida pelo agente ainda se destina a prosseguir o interesse público.

Maiores dificuldades coloca a conduta de indivíduos que ajam ao abrigo de um contrato de prestação de serviços. Por não estarem inseridos numa relação jurídica de subordinação em relação ao ente público e, portanto, mantendo em princípio a sua autonomia de atuação, não integram o conceito de titular de órgão ou funcionário. Imprescindível parece ser que a sua atuação satisfaça ou pelo menos contribua para a realização do interesse público que a entidade pública tenha por atribuição. E a verdade é que se o prestador de serviços estiver *de facto* “integrado” na organização administrativa, desempenhando funções similares às dos trabalhadores da mesma instituição, não há que distinguir no plano da responsabilidade. O elemento funcional, de atuação para o cumprimento da função administrativa, e a aparente atuação *dentro* da organização administrativa deve ser suficiente para este efeito. Tome-se o exemplo de uma entidade pública com funções de prestação de serviços públicos. Na perspetiva de um utente do serviço público, não há diferença entre o trabalhador e o prestador de serviço com a aparência de estar integrado na organização administrativa dessa instituição. Pelo que, para o efeito de determinar o responsável por danos eventualmente causados ao utente, não pode deixar de relevar essa «aparência de relação funcional» (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4.^a ed., vol. I, cit., p. 434). Não apenas por força da tutela da confiança, assim criada nos terceiros, mas sobretudo porque essa aparência é o reflexo de o agente se encontrar ainda *ao serviço da* função pública. Porque, em termos práticos, este agente representa o instrumento de que a Administração Pública se serve para prosseguir a função administrativa.

Deve ainda equacionar-se a hipótese de um agente de facto, isto é, alguém que sem vínculo jurídico a uma instituição pública, ainda assim nela atua, comportando-se como se de um “normal” trabalhador se tratasse, recebendo mesmo ordens dos órgãos ou funcionários da pessoa coletiva. Mais uma vez o critério da aparência funcional deve aqui ser decisivo, para efeito de responsabilização da entidade pública.

Outra é a questão de saber se agentes que prestam serviços no contexto de uma pessoa coletiva pública, mas sem direto vínculo jurídico (laboral ou de prestação de serviços) com esta entidade, estão ainda sujeitos ao presente regime. Pense-se num médico que preste serviços num Hospital, E.P.E., mas em execução de um contrato de prestação de serviços que celebrou com uma empresa privada, com a qual aquele Hospital celebrou um contrato de prestação de serviços. Ora, na perspetiva do utente que acorre ao hospital para receber cuidados de saúde, perante a aparência de relação funcional, mostra-se irrelevante qual a relação jurídica, direta ou indireta, entre o Hospital e o médico que o atendeu e lhe prestou os cuidados, provocando-lhe danos. No plano da relação jurídica externa, os danos decorrentes da ação ou omissão do médico são produzidos no exercício da função administrativa, por eles devendo responder o Hospital como se de um seu trabalhador se tratasse. Apenas no plano da relação jurídica interna é que o problema da ausência de vínculo jurídico direto entre o médico e a entidade pública pode justificar a aplicação de regime jurídico diferente. Um eventual direito de regresso será, nesse caso, exercido, não contra o médico, mas contra a entidade (privada) a quem este está vinculado, a qual por sua vez poderá depois exigir ao médico a restituição do que prestou.

O que já se afigura excessivo é equiparar aos titulares de órgãos, funcionários e agentes as entidades privadas que atuem no exercício privado de funções públicas (*v.g.*, notários). Na verdade, o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º pressupõe uma relação jurídica interna (relação administrativa especial), portanto, intrassubjetiva – em que os agentes se apresentam como mais um instrumento interno de atuação do ente público, atuando em nome e ao serviço deste último – enquanto as entidades privadas que exercem poderes públicos atuam em nome próprio (neste sentido, PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas*, cit., pp. 1087-1093). Por regra, estas entidades responderão diretamente pelos danos que causem no exercício dos poderes públicos, de acordo com o previsto no n.º 5 do artigo 1.º Não fica, porém, afastada a hipótese de a entidade pública que delegou os poderes públicos assumir uma responsabilidade subsidiária, como melhor se explicará *infra*, 2.3.

Para efeito da imputação da conduta danosa à entidade pública é imprescindível que a conduta seja adotada por titulares de órgãos, funcionários ou agentes públicos *no exercício das funções e por causa desse exercício* (cfr. também artigo 22.º da Constituição). Assim, prescreve-se que relevantes são apenas as ações ou omissões

dos titulares de órgãos, funcionários e agentes administrativos, enquanto tais, não as suas condutas pessoais. Pelo que as ações adotadas no local de trabalho não são necessariamente funcionais. Só aquelas que são tomadas no exercício do serviço e por causa dele merecem ser qualificadas como tal. Não sendo, por isso, suficiente uma conexão meramente temporal ou espacial (RUI MEDEIROS, em JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo I, 2.^a ed., cit., p. 484) – caso em que apenas o agente responde pelos danos.

Todavia, e para maior tutela dos lesados pelo princípio da responsabilidade solidária, a expressão *no exercício das funções e por causa desse exercício* deve ser interpretada o mais amplamente possível, de modo a abranger as ações ou omissões tornadas possíveis pelo exercício de funções públicas, apesar de não adotadas no exercício das funções (PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil anotado*, I, 4.^a ed., 1987, pp. 508-509; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa*, cit., p. 360 (364), refere a questão, mas sem tomar posição sobre o tema – *vide infra*, anotações aos artigos 7.º, n.º 1, e 8.º, n.º 2.

Em suma, cada pessoa coletiva pública responde pelos danos causados pelas condutas positivas ou negativas dos seus funcionários ou agentes, desde que tal conduta esteja ligada à tarefa de que aqueles foram encarregados, não sendo necessário que a conduta lesiva seja adotada pelo titular do órgão situado no topo da hierarquia administrativa, nem um específico vínculo entre aqueles e a entidade pública.

2.2. Titulares de órgãos, funcionários e agentes

Diferente é a questão de saber em que circunstâncias podem ser direta ou indiretamente responsabilizados os titulares de órgãos, funcionários e agentes, a qual será objeto de desenvolvimento nas anotações aos artigos 8.º e 14.º

Importa, porém, aqui sublinhar que a responsabilidade político-legislativa não envolve responsabilidade civil dos deputados da Assembleia da República ou das Assembleias Legislativas Regionais, nem dos membros do Governo da República ou dos governos regionais – cfr. artigo 157.º, n.º 1, da Constituição (*vide infra*, anotação ao artigo 15.º). Estes titulares de órgãos com competência político-legislativa apenas poderão responder pelos atos pessoais que cometam, não estando por isso sujeitos a este regime jurídico.

Já os titulares dos órgãos que exercem a função jurisdicional, concretamente, os juizes e ainda os magistrados do Ministério Público, embora não possam ser diretamente demandados em tribunal pelos lesados (princípio da irresponsabilidade), podem ter de responder pelos danos causados pelos atos ou omissões adotados com dolo ou culpa grave, em sede de ação de regresso (*vide infra*, anotação ao artigo 14.º). Naturalmente que esta regra só vale para as condutas adotadas no exercício da função jurisdicional e por causa desse exercício. Em tudo o mais, os magistrados responderão pelos danos que causem com os seus atos pessoais, como qualquer cidadão.

No que diz respeito aos titulares de órgãos administrativos, funcionários e agentes administrativos, os mesmos respondem pelos atos e omissões que pratiquem com dolo ou culpa grave. A responsabilidade é aqui solidária, pelo que podem ser demandados judicialmente, por si só ou em conjunto com a entidade pública a que estejam vinculados. Como decorre do afirmado, pelos seus atos ou omissões pessoais respondem isoladamente (*vide infra*, anotação ao artigo 8.º).

2.3. *Pessoas coletivas de direito privado*

Como se disse *supra*, o n.º 5 do artigo 1.º estende o regime da responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas públicas às pessoas coletivas de direito privado que atuem no exercício de prerrogativas de poder público ou se rejam pelas normas e disposições ou princípios de direito administrativo. Abrangidas nesta categoria estará toda e qualquer pessoa coletiva de direito privado (associação, fundação, sociedade), desde que se verifique o elemento que permite dar a “marca” pública, mais precisamente administrativa, a tal responsabilidade: que no desenvolvimento da sua atividade exerçam poderes de autoridade (prerrogativas de poder público) ou se encontrem vinculadas a normas e princípios de direito administrativo.

O legislador equiparou, pois, para o efeito de aplicação do presente regime (e do regime processual – cfr. *supra*, 2.) as pessoas coletivas privadas às pessoas coletivas públicas, por força deste elemento material comum: atuação no contexto jurídico-administrativo (MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Responsabilidade de entidades privadas*, cit., p. 26).

Assim, estão cobertas por este regime as pessoas coletivas de direito privado criadas por entidades públicas (sociedades

anónimas de capitais públicos), bem como entidades privadas que exerçam poderes públicos (*v.g.*, no âmbito de concessões de serviços públicos ou de parcerias público-privadas) – cfr. Acórdão Tribunal de Conflitos de 2 de outubro de 2008, Proc. 012/08; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa* cit., p. 361.

Como se explicou *supra*, 2.1., as entidades privadas que exercem funções públicas atuam, não como representantes ou auxiliares das pessoas coletivas de direito público que para elas transferiram uma específica função administrativa (delegação de funções), mas antes em nome próprio e com autonomia. No fundo, atuam como se fossem entidades públicas (PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas*, cit., p. 1091). Nessa medida, porque em causa está o exercício de poderes públicos e a execução da função administrativa, compreende-se que a disciplina da responsabilidade pelos danos que porventura produzam conste do regime da responsabilidade civil extracontratual pública. E porque a delegação de funções e de poderes públicos se apresenta simultaneamente como uma delegação de responsabilidade, são as entidades privadas quem responde pelos danos que causem no exercício da função administrativa (PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas*, cit., p. 1091). Por outro lado, a responsabilização direta das entidades privadas não deixa mais desprotegido o cidadão lesado do que se os danos fossem produzidos por ação ou omissão imputável à pessoa coletiva pública delegante – solução que poderia pôr em causa a proteção que o artigo 22.º da Constituição quis assegurar. Embora a lei não regule esta situação, a entidade pública delegante assume, por força da delegação de funções públicas em entidades privadas e da consequente posição de garante (responsabilidade de garantia) que ocupa na relação com a entidade privada delegada, uma responsabilidade subsidiária – neste sentido, com mais desenvolvimentos, PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas*, cit., pp. 1092-1093; *vide* também MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Responsabilidade de entidades privadas*, cit., pp. 32-34).

Mantendo-se o entendimento de que para efeito de aplicação do regime apenas releva a atividade de gestão pública das entidades privadas (cfr. *supra* 1.1.c.), pelo que a responsabilidade por atos de gestão privada das mesmas é regulada pelo direito privado e apreciada nos tribunais judiciais. Portanto, apenas quando atuem no exercício da função administrativa, através da prática de atos administrativos, é que a responsabilidade pelos danos produzidos por tal atuação é objeto do presente regime.

O mesmo preceito sujeita ainda a este regime a responsabilidade dos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares das pessoas coletivas privadas. Ou seja, não se trata apenas de submeter ao regime da responsabilidade extracontratual pública as relações jurídicas externas (pessoa coletiva privada *vs.* cidadãos), mas também as relações jurídicas internas (pessoa coletiva privada *vs.* seus trabalhadores). Evidentemente a responsabilidade dos seus trabalhadores ou auxiliares só é definida nos termos do regime da responsabilidade civil extracontratual pública se e na medida em que os danos sejam produzidos por ações ou omissões materialmente administrativas (no exercício de poderes de autoridade).

O critério para determinar quem cabe nesta categoria de trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares deve ser o mesmo que permitiu delimitar os funcionários e agentes administrativos (cfr. *supra*, 2.1.): releva aqui um qualquer vínculo jurídico, independentemente da sua natureza, entre estes e aquelas, desde que as condutas sejam adotadas no exercício de um poder público. O que é evidente se existir uma subordinação formal ou efetiva do trabalhador ou auxiliar em relação ao órgão dirigente da pessoa coletiva privada, ou se se puder entender que aquele está ainda ao serviço ou atuar em nome desta.

Um último problema de delimitação do âmbito de aplicação deste regime se coloca. Trata-se de determinar a medida da extensão do regime da responsabilidade civil extracontratual pública às pessoas coletivas de direito privado e especificamente em relação à responsabilidade dos trabalhadores ou auxiliares. Em relação à primeira questão, está em causa a extensão do regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, por ser essa, e apenas essa, a função que é partilhada com entidades privadas. E, neste ponto, não se vê motivo para afastar nenhum aspeto do regime.

Em relação aos trabalhadores e auxiliares das pessoas coletivas privadas, importa atentar no teor do preceito e sobretudo na *ratio* que lhe está subjacente. O regime da responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas públicas apresenta-se, na comparação com o regime geral de responsabilidade civil, como mais garantístico dos lesados e do direito à indemnização, e ao mesmo tempo, menos oneroso para os funcionários ou agentes administrativos. Essa intenção garantística dos lesados não pode ser afastada, pelo que as normas que determinam a responsabi-

lidade solidária das pessoas coletivas públicas teriam sempre de ter plena aplicação nesta sede.

Dúvidas poderão surgir quanto a saber se a proteção dos funcionários e agentes públicos, assente numa lógica de equilíbrio entre a atuação diligente e assunção de risco no desenvolvimento da função administrativa, se deve estender àqueles que atuem no exercício de poderes públicos, portanto, a estas relações jurídicas privadas (internas). Dir-se-ia que a razão de ser é a mesma, não se justificando diferenciar o regime nestes aspetos. Nesta lógica, pode ainda admitir-se que a regra da responsabilidade exclusiva da pessoa coletiva sempre que o agente atue com culpa leve (artigo 7.º, n.º 1) tem plena aplicação neste contexto – ficando assim afastado o disposto no artigo 500.º do Código Civil (que prevê a responsabilidade solidária, tendo a entidade, o comitente, direito de regresso sobre ele).

Mas porventura já não a obrigatoriedade de exercício do direito de regresso prevista no artigo 6.º, nem o disposto nos n.º 3 do artigo 8.º, por não se vislumbrar que o interesse público prosseguido pelas pessoas coletivas de direito privado reclame o sacrifício da autonomia privada na gestão interna destas (pelo menos quando as mesmas não correspondam a entidades privadas «de mão pública») – cfr. o comentário ao artigo 6.º (4. III) e os fundamentos aí apresentados.

FILIPA CALVÃO