

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS

CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

RRCEE por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública

Rita da Costa Diogo

M

2024

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para obtenção do grau de Mestre em Direito (especialização em Ciências Jurídico-Administrativas), sob a orientação da Professora Doutora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho

Agradecimentos

À Professora Doutora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho, por ter aceitado orientar-me e por toda a disponibilidade e exigência durante este processo, bem como, pelo trabalho desenvolvido ao longo da componente letiva do Mestrado que inspirou a definição do tema desta dissertação.

Aos meus Pais, por acreditarem em mim, pela compreensão e por todos os conselhos no momento certo.

Aos meu Amigos, pelo seu tempo, disponibilidade e partilha de momentos felizes.

Resumo

Com a crescente colaboração dos particulares no procedimento administrativo, os deveres de celeridade, eficácia, diligência e eficiência, que decorrem do princípio da boa administração, ganham ainda mais relevância, sendo, cada vez mais, exigido à Administração Pública que atue de forma organizada e em tempo razoável.

Assim, e sem prejuízo de mecanismos legais que obrigam a Administração Pública a dar andamento aos procedimentos administrativos (através da ação de condenação à prática de ato devido previsto nos artigos 66.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), não pode ser ignorada a inércia injustificada das entidades administrativas, torna-se necessário responsabilizar a Administração Pública quando esta não atue segundo os critérios que lhe são impostos pelo princípio da boa administração, através da ação de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, regime previsto na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

Palavras-chave: inércia administrativa, princípio da boa administração, prazo razoável, celeridade procedimental, eficiência administrativa.

Abstract

With the growing collaboration of private individuals in administrative procedures the duties of celerity, effectiveness, diligence and efficiency which derive from the principle of good administration are becoming even more relevant, and the Public Administration is increasingly required to act in an organized manner and in reasonable time.

Therefore, and without prejudice to legal mechanisms that oblige the Public Administration to move forward with administrative procedures (through the action provided for in articles 66 et seq. of the Code of Procedure in Administrative Courts), the unjustified inertia of administrative entities cannot be ignored and it becomes necessary to hold the Public Administration responsible when it fails to act according to the criteria imposed by the principle of good administration through the action of Extra-contractual Civil Liability of the State and other public entities, a regime provided for in Law no. 67/2007, of December 31.

Key words: administrative inertia, principle of good administration, reasonable timeframe, procedural celerity, administrative efficiency.

Índice

Resumo	2
Abstract.....	3
Lista de Abreviaturas e Siglas	5
Introdução	6
1. A Administração Pública Contemporânea	8
1.1. O princípio da boa administração e o dever de bem administrar.....	13
2. O enquadramento jurídico-constitucional do regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas	19
2.1. O atual regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas – a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro	23
2.2. Os pressupostos da Resposanbilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas por danos decorrentes do exercício da função administrativa.....	27
3. A inércia na atividade da Administração Pública.....	35
3.1. A conceptuação da inércia administrativa	36
4. A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública	42
O pressuposto: ilicitude.....	43
O pressuposto: dano	45
Conclusão	52
Bibliografia e Webgrafia	55
Legislação.....	58
Referências jurisprudenciais.....	59

Lista de Abreviaturas e Siglas

Cap.	Capítulo
Carta	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CC	Código Civil
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
Cfr.	Conforme
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
D.L.	Decreto-Lei
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
i.e.	Isto é
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
n.º	Número
n.ºs	Números
p.	Página
pp.	Páginas
Proc.º	Processo
RRCEE	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas
RCEE	Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas
ss.	Seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
Subcap.	Subcapítulo
TC	Tribunal Constitucional
TCA	Tribunal Central Administrativo
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJ	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia

Introdução

A presente dissertação pretende responder à problemática que, cada vez mais, se vai verificando nos dias de hoje: a (necessária) responsabilização da Administração Pública quando, na sua atividade, não atue segundo os cânones que imperam sobre uma “boa administração”, causando danos aos particulares.

Assim, sem prejuízo da necessidade de impor um comportamento célere, eficaz, diligente e eficiente à Administração Pública na sua atividade, é, também, impreterível responsabilizá-la quando a sua atuação não é orientada segundo estes critérios e nos casos em que a inércia da Administração Pública é determinante no dano indemnizável.

Assim, surge a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que prevê o RRCEE, e é a partir desta lei que se retira o raciocínio necessário para responsabilização do Estado pelos danos causados pela violação de normas do Direito da União Europeia.

A índole da RCEE não se fica apenas pelo (necessário) fundamento ressarcitório dos prejuízos causados por qualquer ato que seja praticado no exercício de uma das funções do Estado (função legislativa, jurisdicional e administrativa), mas, também, encontra fundamento no princípio do Estado de Direito Democrático onde, nos termos do artigo 22.º, da CRP, o Estado deve ser responsabilizado pelos prejuízos (ou danos) que causa na esfera jurídica do particular com o qual se relaciona.

Da análise dos artigos 7.º e seguintes, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, retira-se os pressupostos para que haja responsabilidade civil extracontratual do Estado por factos ilícitos, sendo eles, o facto gerador do dano, a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade (entre o dano provocado e o facto ilícito).

Por outro lado, surge, também, o poder disciplinar como um importante (e também necessário) mecanismo de responsabilização pessoal dos agentes públicos quando estes não se comportam, no exercício da sua função administrativa perante o particular, conforme os valores de diligência, celeridade e eficiência, levando a tomadas de decisões em tempos irrazoáveis (cfr. artigo 76.º da LTFP).

No entanto, no âmbito deste trabalho não se pretende desbravar caminho na necessária ação disciplinar que compete ao empregador público, dado que se pretende analisar o mecanismo legal que permite aos particulares, por iniciativa própria, serem

ressarcidos, verificados os pressupostos da RCEE, por qualquer dano que tenham sofrido pela inércia da Administração Pública¹.

Desta feita, impende sobre a Administração Pública, e consequentemente sobre os seus trabalhadores, deveres de diligência, vigilância, cuidado, eficiência² – i.e., deveres que exigem da Administração Pública e dos seus funcionários uma atitude proativa e preventiva (ao invés de uma ação reativa) para que se consiga evitar a produção de danos aos particulares.

Por isso, neste trabalho pretende-se, num momento inicial, descortinar o conceito de Administração Pública Contemporânea, incidindo, especialmente, sobre o princípio (e dever) da boa administração que impera sobre a Administração Pública de forma a compreender a génese e necessidade dos comportamentos (célere, eficaz, diligente e eficiente) da máquina Administração Pública.

De seguida, pretende-se abordar, de uma forma generalizada, o regime da RCEE previsto na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e, consequentemente, para efeitos da aplicação do regime da RCEE, os cinco pressupostos cumulativos da RCEE da função administrativa por facto ilícito (o facto gerador do dano, a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade entre o dano provocado e o facto ilícito).

Desta forma, torna-se relevante operacionalizar o conceito de “inércia administrativa”, dando enfoque à ideia de decisão administrativa em prazo razoável onde se pretende retirar do direito a uma decisão (jurisdicional) em prazo razoável prevista no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, e no artigo 20.º, n.º 4, CRP, a base necessária para a sua transposição para o procedimento administrativo.

Por fim, pretende-se analisar o RCEE por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública e o preenchimento dos cinco pressupostos processuais através de exemplos jurisprudenciais, incidindo sobre os pressupostos “ilicitude” e “dano” de forma mais pormenorizada dado que são os pressupostos que se revelam de mais desafiante preenchimento nos casos em concreto.

¹ Note-se que os particulares, perante uma situação de inércia da administração pública não podem por iniciativa própria, dar início a um procedimento disciplinar. E mesmo que assim fosse, não conseguiriam obter nenhuma indemnização pelo dano causado.

² Deveres estes que decorrem quer do princípio da boa administração e do subprincípio da eficiência, como já se analisou, bem como, de outros princípios basilares que sustentam (ou, pelo menos, deveriam sustentar) a Administração Pública, sendo eles o princípio de serviço público, o princípio da legalidade, princípio da competência e da responsabilidade.

1. A Administração Pública Contemporânea

O Estado, desde a década de oitenta do século passado, tem sido conduzido por um processo de transformação de paradigmas político-ideológicos, tendo impacto também ao nível jurídico-administrativo³. Pois bem, o Estado atual é, então, marcado pelo conjunto de funções que lhe servem para a cabal concretização e satisfação das necessidades coletivas, designadamente, a pacificação social e o bem-estar dos cidadãos.

Quando falamos em necessidades coletivas, a Administração Pública surge como o organismo que assume, como tarefa fundamental, a prossecução da satisfação dessas mesmas necessidades, através de serviços organizados⁴. Desta forma, a Administração Pública é essencial na concretização da ordem constitucional.

Tradicionalmente, identifica-se dois sentidos principais para concretizar a Administração Pública: Administração Pública como organização administrativa (sentido orgânico ou subjetivo) e Administração Pública como atividade administrativa (em sentido material ou objetivo)⁵ – assim, para a prossecução da satisfação das necessidades coletivas (Administração em sentido material), surgem os organismos, serviços e entidades (Administração em sentido orgânico) para o cabal cumprimento desse objetivo fundamental⁶.

Com efeito, podemos afirmar que há uma estrita conexão entre a atividade desenvolvida pela Administração e a sua organização, pois apenas com uma organização administrativa guiada por critérios de eficiência e de eficácia é que o imperativo constitucional de bem-estar pode ser garantido.

Para tal, é importante que a Administração Pública se desenvolva, i.e., que a Administração, seguindo a teoria geral da organização administrativa (sem se reconduzir somente à teoria do órgão, às estruturas da organização e à forma como se distribuem as competências – Administração em sentido estático), se foque no seu sentido dinâmico, na

³ Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA e José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.^a Edição, Almedina, 2015, p. 28.

⁴ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.^a Edição, Almedina, 2022, p. 25.

⁵ A Administração Pública em sentido material ou funcional (vertente dinâmica) refere-se à atividade que é desenvolvida para, numa comunidade politicamente organizada, assegurar a satisfação contínua e regular das necessidades coletivas – esta atividade denomina-se *função administrativa*. No sentido orgânico ou organizatório (vertente estática), a Administração Pública é composta pelos organismos e entidades públicas, criadas para desempenhar e desenvolver as tarefas e objetivos da Administração Pública, para assim garantirem a satisfação das necessidades coletivas, i.e., exercem a função administrativa. – cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.^o Edição, Almedina, 2022, p. 21.

⁶ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, op. cit., p. 28.

atividade organizativa materializada nas circunstâncias ou fatores que condicionam e levam a tomada de decisão em concreto⁷.

Assim, os organismos da Administração Pública preocupam-se e procuram realizar de forma eficiente e eficaz o interesse público materializado na satisfação das necessidades coletivas, vinculadas à lei e ao Direito.

Não obstante, a Administração Pública não se deve guiar apenas por normas ou critérios que se cingem somente ao controlo da legalidade ou de proporcionalidade. Ainda que seja necessário que a Administração atue de acordo com a lei, seguindo critérios necessários e adequados à prossecução do interesse público, é necessário o equilíbrio com uma atuação eficiente, eficaz e diligente na prossecução dos seus objetivos, pois só dessa forma se conseguirá servir os direitos subjetivos dos particulares⁸.

COLAÇO ANTUNES, afirmando a necessidade de recuperar a relação entre o direito organizativo-administrativo e o direito substantivo e procedimental, considera que o direito administrativo organizatório, apesar de não regular diretamente os direitos e liberdades fundamentais dos particulares, modela fortemente o seu exercício. Assim, o Estado-Administração é o sujeito principal e essencial na relação jurídica-administrativa⁹. Assim, a organização administrativa, como pressuposto da atividade administrativa, constitui uma das garantias dos cidadãos, conformando e garantindo o exercício dos seus direitos e liberdades fundamentais¹⁰.

Por isso, a forma como a Administração Pública se organiza (de forma policêntrica e funcionalmente descentralizada e desconcentrada), dando-nos várias Administrações Públicas que se vão desdobrando noutros organismos (que não tem de ser necessariamente organismos públicos ou organismos personalizados), tem de conseguir garantir a prossecução de forma continuada, eficiente e eficaz do interesse público¹¹.

⁷ Juliana FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função*, Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto em ciências jurídico-administrativas, Ano 2014 (Orientadores: Profs. Doutores Colaço Antunes e Paulo Otero), Almedina, 2017, pp. 108 a 110.

⁸ Cfr. Juliana FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa...*, op. cit., p. 115.

⁹ Cfr. COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa – Noções Fundamentais*, com a colaboração de Juliana Coutinho Ferraz, Almedina, 2012, p. 136.

¹⁰ Cfr. COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa...*, op. cit., pp. 137 e 138.

¹¹ Cfr. Juliana FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa...*, op. cit., pp. 125 e 126.

Neste sentido, ANA F. NEVES¹² distingue três funções que compete à Administração Pública cumprir:

- i) Administração Pública como elemento estruturante do Estado de Direito Democrático – aqui a Administração é analisada do ponto de vista da sua eficácia, uma vez que é esta característica que influencia o sistema constitucional como um todo, pois uma Administração ineficaz afeta o funcionamento das estruturas do poder público, a proteção dos direitos dos cidadãos, etc.;
- ii) Administração Pública como mecanismo de execução de políticas públicas – os organismos e instituições da Administração tornam-se “objeto de políticas públicas” (que poderão ser políticas europeias desenvolvidas por políticas nacionais, ou políticas estritamente nacionais), devendo ser tecnicamente capazes de executar essas políticas; e
- iii) Administração Pública como prestadora de serviços públicos – estes serviços públicos não devem ser considerados apenas como os serviços da Administração prestadora, mas, neste âmbito, devemos considerá-los, também, como as infraestruturas que tornam possíveis as iniciativas dos cidadãos, bem como, os de uma “Administração que planeia, programa e avalia, que regula e fiscaliza e que cria condições para o exercício de direitos”.

Deste modo, tendo em conta que a Administração Pública cumpre diversos fins, é a sua eficiente e eficaz capacidade de resposta e de satisfação das necessidades coletivas que influi no funcionamento das estruturas que estão incumbidas de proteger os direitos dos cidadãos e de desenvolver e realizar, económica e socialmente, uma sociedade justa.

Assim, os serviços públicos tornam-se as peças-chave na relação entre Administração e o particular, cabendo à Administração garantir que os seus organismos e serviços públicos são suficientemente capazes de assegurar o acesso equitativo (dos particulares a esses serviços) e o exercício dos direitos (por parte dos particulares), cumprindo com a sua *função garantística*¹³.

Numa sociedade em constante mutação onde as necessidades das pessoas se tornam cada vez mais diferenciadas, torna-se imperativo que a Administração Pública possua organismos e serviços habilitados de condições (humanas e financeiras) capazes

¹² Cfr. Ana F. NEVES, *Direito da Organização...*, op. cit., pp. 23 e ss.

¹³ Cfr. Ana F. NEVES, *Direito da Organização...*, op. cit., p. 26.

de satisfazer as pretensões dos particulares, orientando a atividade administrativa para a expectativa dos cidadãos de justiça, equidade, eficiência e eficácia¹⁴.

De facto, a forma de organização da Administração tem evoluído, necessariamente e conseqüentemente, com a atividade que vai desenvolvendo e com a sociedade que exige novas formas de resposta. Atualmente, a Administração Pública deve seguir um modelo de governação, seguindo o ideal de “*new public governance*”¹⁵. I.e., é importante que a Administração Pública vise promover uma “boa governação” ou siga os valores que norteiam uma “boa governação”, afastando, dessa forma, a ideia de “má administração”. Assim, torna-se imperativo reformar a governação administrativa do Estado Português, com o objetivo de aproximar os cidadãos dos centros de tomada de decisões. Portanto, uma atuação administrativa sob os valores da transparência (dando-se uma maior importância à transparência e comunicação das decisões tomadas), da participação (implicando os particulares na elaboração e aplicação das políticas), da responsabilização (consciencializando cada interveniente na tomada de decisão da responsabilidade dos resultados obtidos), da eficácia (tomando-se decisões ao nível e no momento adequados a produzir os efeitos pretendidos) e da coerência (requerendo um esforço sustentado de coerência na tomada de decisões) vai ao encontro das exigências impostas pela ideia de “boa governação”¹⁶. Ou seja, é necessário que haja uma atualização dos critérios de tomada de decisões no exercício da atividade administrativa, melhorando-se, assim, os padrões de referência ou princípios de solução das entidades públicas para as várias disfunções do sistema da Administração Pública¹⁷.

A título de exemplo, o DL n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação administrativa a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, pretendendo a modernização administrativa. Este DL pretende, à luz do desenvolvimento do Estado Português e das

¹⁴ A *Recommendation on Digital Government Strategies* da OCDE, de 2014, identifica um conjunto de valores públicos que podem ser melhorados pelos governos nacionais no sentido efetivar políticas de maior eficiência, transparência, inovação e participação dos governos.

¹⁵ A ideia de “*new public governance*” pretende preocupar-se com a procura de critérios ou soluções de boa governação da AP. Ou seja, a doutrina de “*new public governance*” pretende encontrar os valores orientadores da compreensão de todo o sistema administrativo. Segundo PEDRO COSTA GONÇALVES a mobilização de um discurso e de uma ordem de valores que procuram orientar a compreensão do sistema administrativo é feita através da submissão do “sistema administrativo a uma análise orientada por critérios e métodos que têm sido utilizados no estudo dos modelos de governação no setor privado” – cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “new public governance”*, in *O Governo da Administração Pública*, Almedina, 2013, pp. 8 a 10.

¹⁶ Cfr. Livro Branco sobre a Governança – Comunicação da Comissão, de 25 de julho de 2001, «Governança Europeia - Um Livro Branco».

¹⁷ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Ensaio sobre a boa governação...*, *op. cit.*, p. 11.

necessidades da sociedade em geral e dos cidadãos e agentes económicos, criar um modelo de Administração Pública ao serviço dos utentes, aproximando-se destes “pela prestação de melhores serviços, pela desburocratização de procedimentos e pelo aumento de qualidade da gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado”. Neste sentido, o DL reconhece que as exigências da sociedade e a afirmação de novos valores conduzem ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à correspondente tendência de defesa dos direitos dos cidadãos e do respeito pelas suas necessidades face à Administração Pública. E, por isso, a Administração Pública tem de ser capaz de dar uma resposta pronta e de qualidade que “efetive direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas”.

Assim, a aproximação e, consequentemente, participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, fazendo com que este coopere na eficiência e eficácia da Administração Pública e, consequentemente, do próprio Direito Administrativo¹⁸⁻¹⁹, tornando-os aptos a desenvolver e efetivar os objetivos e alcançar os seus resultados, torna-se um ponto fulcral na reforma da organização e atuação da Administração Pública.

De facto, verifica-se uma necessidade de o Estado Português reformular as estruturas da sua Administração Pública, tornando-a mais proativa e, consequentemente, mais eficaz e eficiente, afastando-se do conceito de uma Administração Pública burocratizada, ineficiente e ineficaz.

Assim, revela-se como essencial que a Administração Pública crie mecanismos de modernização administrativa que garantam, não só, uma aproximação da Administração

¹⁸ O Direito Administrativo, sendo um sistema jurídico-normativo criado para regular a ação administrativa, preocupa-se em estabelecer as condições e os requisitos que a AP deve observar no desenvolvimento das suas competências administrativas: as regras procedimentais e de forma que estabelecem as exigências a observar nas etapas da formação e na forma da ação administrativa e os princípios gerais que se relacionam com o conteúdo da mesma ação administrativa – cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Funções e Valores do Direito Administrativo*, in Estudos de Homenagem a Mário Esteves de Oliveira, 1.ª Edição, Almedina, 2018, pp. 460 e 461, disponível em: <http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/FuncoesValoresDA.pdf> [consultado em 16/10/2023].

Portanto, seguindo o entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, com o objetivo de regular as relações jurídico-administrativas, o Direito Administrativo deixa de ser o Direito da Administração Pública, passando a ser o *Direito da função administrativa*, em conformidade com o disposto no artigo 2.º do CPA – por isso, não há Direito Administrativo sem o exercício da função administrativa por estruturas organizadas dotadas dos meios necessários para o efeito – cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, op. cit., pp. 29 e 30.

¹⁹ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, fala-nos de um “direito administrativo prático, próximo da realidade, simples, eficaz e sustentável”. Para tal, é necessário entender as dimensões da “boa administração” enquanto exigências (dirigidas à Administração) na prossecução do interesse público – cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular*, in Comentários ao Código do Procedimento Administrativo, Volume I, Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão (Coord.), 5.ª Edição, Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020, op. cit., p. 341.

Pública aos cidadãos, desenvolvendo uma eficaz relação entre o particular e a Administração, bem como, reveja e aperfeiçoe os sistemas internos de gestão, organização e funcionamento por forma a melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade imbuídos de uma forte capacidade de resposta.

Os particulares exigem uma reforma da Administração Pública direcionada à produção de resultados, possuindo organismos e serviços dotados de eficiência, eficácia, celeridade, simplicidade, produtividade, aproximação do cidadão, capacidade de dar resposta, impondo um eficaz, eficiente e diligente exercício da função administrativa, e consequentemente, uma boa administração.

1.1. O princípio da boa administração e o dever de bem administrar

O princípio da boa administração previsto no artigo 5.º do CPA é fortemente inspirado no Direito da União Europeia, desde logo, no artigo 41.º da Carta. Numa União que se rege pelo Estado de Direito, os cidadãos devem poder esperar por um alto nível de transparência, eficiência, rápida execução e capacidade de resposta por parte das instituições, dos órgãos e organismos da União²⁰.

Estes conceitos de eficiência, diligência e eficácia da Administração são fundamentais para a prossecução do interesse público, uma vez que a falta de regras e procedimentos ou a falta de clareza dessas regras e procedimentos pode dar origem a uma má administração²¹. Torna-se essencial, para uma estruturação adequada e para uma coerência dos procedimentos administrativos que alicerçam uma administração eficiente e a aplicação correta do direito a uma boa administração, garantir o princípio geral do direito da União previsto no artigo 41.º da Carta²².

Na CRP o princípio da boa administração não está enunciado juntamente com os demais princípios relativos à atuação administrativa presentes nos artigos 266.º, n.º 2, e 267.º ambos da CRP. No entanto, a análise conjunta do artigo 41.º da Carta²³, com o

²⁰ Cfr. Considerando 2 da Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)), disponível em: [Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração da União Europeia aberta, eficaz e independente \(2016/2610\(RSP\)\). \(europa.eu\)](#) [consultado em 12/09/2023].

²¹ Cfr. Considerando 11 da Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)), *op. cit.*

²² Cfr. Considerando 12 da Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)), *op. cit.*

²³ O artigo 41.º da Carta, sob a epígrafe “Direito a uma boa administração” dispõe que “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual

Sem prejuízo, há dimensões do princípio da boa administração que não são passíveis de serem reconduzidos a princípios ou normas já autonomizadas como a questão da diligência, da eficiência, da eficácia e da celeridade no exercício da função administrativa – que são aspetos, sem dúvida, fulcrais numa atuação administrativa contemporânea. Estes conceitos, numa tentativa pedagógica do legislador nacional, fazem parte do núcleo essencial do princípio da boa administração tal e qual como está previsto no artigo 5.º do CPA. Estes são critérios que encaixam com o paradigma de uma Administração Pública de resultados em que esta deve decidir de forma correta e num

²⁴ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Quebra do Dever de Boa Administração*, in Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020, pp. 54 e 55, disponível em: [Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas \(justica.gov.pt\)](https://www.justica.gov.pt/publicacoes/publicacoes-estudo/Responsabilidade%20civil%20extracontratual%20do%20Estado%20e%20demais%20entidades%20p%C3%BAblicas) [consultado em 12/09/2023].

tempo relativamente rápido, sempre em conformidade com as regras e princípios aplicáveis.

No entanto, apesar de o artigo 5.º do CPA, e de o artigo 41.º da Carta, consagrarem ambos o princípio da boa administração e de um (o artigo 5.º do CPA) ser influenciado pelo outro (artigo 41.º da Carta), a análise conjunta destes dois preceitos revela os poucos pontos em comum que os artigos embarcam.

No entendimento de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO os pontos em comum destes dois artigos passam pelo uso da mesma expressão “boa administração” e pela materialização desta expressão num conjunto de exigências bastante heterogêneas. O artigo 41.º da Carta, prevê a observância de elementos como imparcialidade, justiça, acesso à informação, dever de fundamentação e responsabilidade da administração por danos que, como já supramencionado, são conceitos que já estão plenamente autonomizados na nossa ordem jurídica, não fazendo qualquer menção aos conceitos de eficiência, economia e eficácia (que o legislador nacional acolheu no artigo 5.º do CPA)²⁵.

Isto poderia levar a dificuldades de invocação do direito europeu como um “fundamento supralegal da boa administração como eficiência” (tornando o princípio da eficiência um “princípio retórico e vazio de conteúdo”), mas também, levaria a que a vinculatividade e juridicidade do artigo 5.º do CPA, acabassem por ser limitadas porque, se se entendesse o princípio da boa administração do CPA, numa interpretação estrita à conceção europeia, a boa administração seria sindicável apenas na questão formal e procedimental, deixando de lado o controlo substantivo ou material²⁶.

No entanto, considera este autor que estas discrepâncias não colocam em causa a opção (do conteúdo do artigo 5.º do CPA) tomada pelo legislador nacional da boa administração também como eficiência. Por um lado, porque os elementos descritos no artigo 41.º da Carta, são meramente exemplificativos. Por outro lado, apesar da predominância de conceitos que apelam a uma natureza formal ou procedimental, há também (no artigo 41.º da Carta) referências a aspetos que sugerem um controlo substancial como a referência à imparcialidade. E ainda, fora da análise do artigo 41.º da Carta, há referências deste controlo substantivo, por exemplo, no TFUE, no artigo 298.º, n.º 1, quando se refere a uma “administração eficaz”²⁷, ou na jurisprudência do Tribunal

²⁵ Cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA...*, *ob cit.*, p. 322.

²⁶ Cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA...*, *op. cit.*, pp. 322 e 323.

²⁷ O artigo 268.º, n.º 1, do TFUE, dispõe que “no desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente”.

de Justiça quando dá relevo ao “dever de atuação diligente” por parte das entidades administrativas^{28,29}.

MIGUEL ASSIS RAIMUNDO considera que estas referências a uma boa administração como uma administração eficaz ou eficiente revelam que o princípio da boa administração, no âmbito comunitário, não tem apenas uma dimensão procedimental³⁰.

Em contraposição, no entendimento de CARLA AMADO GOMES, não se pode falar de um “direito à boa administração”³¹ devido à grande abrangência de outros princípios que já se encontram autonomizados e que, por isso, perderiam o seu sentido útil se o princípio da boa administração fosse uma espécie de “saco vazio” onde coubesse tudo. E, também, porque ao caracterizar o princípio da boa administração como um direito levaria a que a sua sindicância pelos tribunais passasse de um controlo de juridicidade a um controlo de mérito da atuação administrativa, violando o princípio da separação de poderes previsto nos artigos 111.º da CRP e 13.º CPTA. Por isso, considera a autora, que apenas trazendo à colação as manifestações particulares do princípio da boa administração, como as exigências de legalidade (observância de aspetos procedimentais como fundamentação e audiência prévia) e de eficiência, é que é possível sindicá-la a boa administração³².

A eficiência é tomada como um subprincípio do princípio da boa administração. E a verdade é que, para a doutrina maioritária, a eficiência ocupa um lugar essencial na ideia de boa administração que no caso de violação do princípio acarreta consequências jurídicas: desde logo, consubstancia um vício de mérito sendo recorrível através da figura da impugnação administrativa; e, no limite, acarreta uma responsabilidade civil

²⁸ Cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA...*, op. cit., p. 325.

²⁹ De notar que a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, define o seu âmbito subjetivo no artigo 1.º, aplicando o regime da RCEE aos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos decorrentes de ações ou omissões adotadas no exercício das funções administrativa e por causa desse exercício (i.e., às pessoas coletivas de direito público, bem como aos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa) e, ainda, às 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 (cfr. artigo 1.º, n.ºs 3 e 5).

Para mais desenvolvimentos, ver subcap. 2.1.: *infra*.

³⁰ Cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA...*, op. cit., p. 325.

³¹ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A Responsabilidade Civil...*, op. cit., p. 55

³² Cfr. Carla AMADO GOMES, *A Responsabilidade Civil...*, op. cit., p. 55.

extracontratual por parte do Estado, fundamentando-se na violação de deveres de diligência e zelo ou no funcionamento anormal dos serviços³³.

Deste modo, e tendo presente a ideia de que o princípio da boa administração está intrinsecamente dependente da colaboração estabelecida entre o usuário do serviço (o cidadão) e a organização que o presta (a Administração), pode-se afirmar que a boa administração é composta por duas dimensões: i) a prossecução do interesse público segundo padrões de juridicidade e de economicidade; e ii) o dever de um procedimento administrativo levar a decisões materialmente justas e concretizar as necessárias garantias procedimentais – sendo que no âmbito desta segunda dimensão, no entendimento de CARLA AMADO GOMES, já se pode falar de um “direito à boa administração”, por estar associado aos princípios orientadores de tomada de “boas” decisões, como os princípios suprarreferidos da legalidade, igualdade, imparcialidade, proporcionalidade e boa fé³⁴.

Não obstante, quer se considere que há um efetivo direito a uma boa administração (e, neste sentido, um direito a uma administração célere, diligente, eficiente) ou não, a verdade é que ao longo do CPA vão-se encontrando diversas menções que reforçam a ideia de celeridade e oportunidade de decisão do procedimento administrativo, como por exemplo, o n.º 2 do artigo 60.º do CPA, que explicita a necessidade de os interessados também se deverem pautar por comportamentos favoráveis à economia de meios na realização de diligências instrutórias e para a tomada da decisão em prazo razoável (“abstendo-se de requerer diligências inúteis e de recorrer a expedientes dilatórios”³⁵)³⁶ e, no mesmo sentido, o artigo 59.º do CPA, que descreve um dever de celeridade onde encarrega o responsável pelo pela direção do procedimento (e outros órgãos) de um dever de providenciar por um andamento rápido e eficaz do procedimento administrativo (“quer recusando e evitando tudo que for impertinente e dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que seja necessário a um seguimento diligente e à tomada de uma decisão dentro de prazo razoável”³⁷).

Neste sentido, não se pode permitir que o imperativo de uma “boa administração” deixe de ser uma exigência para a conduta da Administração Pública, devendo esta seguir

³³ Cfr. Hong CHENG LEONG, *O Princípio da Eficiência no “Cosmos” da Ilícitude da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado-Administração*, in CEDIPRE Online – 30, Coimbra, março de 2017, p. 29, disponível em: [public.30.pdf \(uc.pt\)](https://public.30.pdf.uc.pt) [consultado em 14/09/2023].

³⁴ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 56.

³⁵ Cfr. artigo 60.º, n.º 2, *in fine* do CPA.

³⁶ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem...*, ICJP, 2013, disponível em: [icjp](https://icjp.org) [consultado em 17/09/2023].

³⁷ Cfr. artigo 59.º, do CPA.

com rigor o disposto no artigo 266.º da CRP, que impõe que a Administração Pública prossiga o interesse público sempre no respeito pelos interesses legalmente protegidos dos particulares.

De facto, os conceitos de eficiência, eficácia, diligência e celeridade são conceitos-chave que norteiam a legitimidade de atuação dos agentes ou funcionários administrativos, devendo refletir-se na organização e formas de atuação da Administração Pública. Por isso, estes conceitos, não sendo valores absolutos que se sobrepõe a outros princípios fundamentais (como os princípios da proporcionalidade, da imparcialidade e da legalidade) são os critérios que se subjazem o *dever de boa administração* que impõe à Administração Pública “uma atuação correta, num prazo razoável”, significando “uma atuação eficiente e eficaz de acordo com as normas e princípios aplicáveis”³⁸.

³⁸ Cfr. Juliana FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa...*, op. cit., pp. 135 a 140.

2. O enquadramento jurídico-constitucional do regime da RCEE

A efetivação da responsabilidade do Estado, enquanto entidade pública, percorreu um caminho longo, cheio de obstáculos, pois, primeiro foi preciso superar a ideia da irresponsabilidade do Estado que se sustentava na oposição entre soberania e responsabilidade, bem como, na construção jurisprudencial anglo-saxónica “*The King can do no wrong*”³⁹.

Com a evolução para um Estado de Direito e com a crescente intervenção da Administração Pública na vida económica e social, a ideia de irresponsabilidade do Estado tornou-se cada vez mais insustentável.

No nosso ordenamento jurídico, foi com a Constituição da República Portuguesa de 1822, a nossa primeira Constituição, que o princípio da irresponsabilidade do Estado começa a *cair por terra*, prevendo no seu artigo 14.º a responsabilização dos funcionários públicos pelos “erros de ofício e abusos de poder, na conformidade da Constituição e da lei”, no exercício das suas funções⁴⁰.

No mesmo sentido, quer a Carta Constitucional de 29 de abril de 1826, quer a subsequente Constituição de 1838 vieram consagrar um princípio de responsabilidade dos funcionários públicos por “*abuso e omissão*” no exercício das suas funções⁴¹⁻⁴².

Por outro lado, as Constituições de 1911 e de 11 de abril de 1933 não consagram um princípio de responsabilização dos agentes ou funcionários públicos, prevendo, apenas e respetivamente, o direito à exposição de infrações à lei constitucional e o direito à reparação pecuniária no âmbito de um prejuízo efetivo desde que tal direito tivesse previsão em lei própria.

³⁹ Cfr. Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, Rui Medeiros (Org.), Universidade Católica Editora, Lisboa 2013, pp. 29 e 30; e Margarida CORTEZ, *Responsabilidade civil da administração por atos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, *in* STVDIA IVRIDICA 52, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 14.

⁴⁰ No entender de MARGARIDA CORTEZ, a Constituição de 1822 pretendeu estabelecer um princípio geral de responsabilização (pessoal e exclusiva) dos titulares dos cargos públicos e agentes públicos, onde se “pressuponha um nexo entre o ato ilícito gerador de responsabilidade pessoal do funcionário público e o exercício das funções públicas” – cfr. Margarida CORTEZ, *Responsabilidade...*, *op. cit.*, pp. 13 e 14.

⁴¹ Dispõe o artigo 145.º, parágrafo 27.º, da Carta Constitucional de 29 de abril de 1826, que “Os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões, que praticarem no exercício das suas Funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. Dispõe, ainda, o artigo 26.º, da Constituição de 1838, que “Os empregados públicos são responsáveis por todo a abuso e omissão pessoal no exercício das suas funções, ou por não fazer efectiva a responsabilidade de seus subalternos. Haverá contra elas acção popular por suborno, peita, peculato ou concussão”.

⁴² Cfr. Margarida CORTEZ, *Responsabilidade...*, *op. cit.*, pp. 13 e 14.

Diversos foram os diplomas⁴³ que foram prevendo a responsabilidade da Administração enquanto aparelho organizativo público que, dotado de poderes públicos e de prerrogativas de autoridade, é capaz de causar danos aos particulares no exercício da sua atividade.

Não obstante, é com a Constituição da República Portuguesa de 1976 que se consagra, constitucionalmente, o princípio da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas. O artigo 21.º, atual artigo 22.º da CRP de 1976, prevê que “o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”.

Analisando o preceito legal supracitado levantam-se algumas considerações genéricas⁴⁴, designadamente, a que funções do Estado se dirige o preceito constitucional e pretende o preceito constitucional tratar a responsabilidade contratual ou circunscreve-se à responsabilidade extracontratual?

Quanto à primeira questão, e seguindo o entendimento de MANUEL AFONSO VAZ e CATARINA SANTOS BOTELHO, o artigo 22.º da CRP quando o artigo 22.º refere “no

⁴³ A título de exemplo, o Código Civil de Seabra de 1867, na sua versão original, no título V, do Livro I, designadamente artigo 2400.º, previa que os empregados públicos só eram civilmente responsabilizados quando estes excedessem as suas atribuições legais e praticassem atos dos quais resultasse danos ou perdas para os particulares, sendo que respondiam do mesmo modo que os simples cidadãos (prevendo, assim, a responsabilidade pessoal dos funcionários públicos). Nos demais casos, os empregados públicos não eram responsáveis por perdas e danos que causassem no desempenho das suas obrigações legais (cfr. artigo 2399.º). Com a publicação do DL n.º 19 126, de 16 de dezembro de 1930, alterou-se o artigo 2399.º, prevendo-se a responsabilidade solidária entre os empregados públicos e as entidades de que forem serventuários, na mesma, quando excedessem ou incumprissem com as suas obrigações legais e se daí resultasse danos ou perdas para os particulares.

⁴⁴ Outra consideração que gera, ainda, uma discussão doutrinal acesa é sobre a suscetibilidade de o artigo 22.º, da CRP, admitir um efeito direito e imediato do preceito, i.e., saber se o artigo 22.º pode (ou não) configurar um direito análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias (fora desse elenco). A maioria da doutrina, segundo MANUEL AFONSO VAZ e CATARINA SANTOS BOTELHO, considera que este preceito configura um verdadeiro direito análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias previsto na parte II da CRP, uma vez que confere aos particulares um direito suficientemente subjetivado e com um conteúdo determinado ao nível constitucional, tendo, por isso, aplicabilidade direta por força do n.º 1 do artigo 18.º *ex vi* artigo 17.º, ambos da CRP.

Esta definição não é despendiosa pois sendo o artigo 22.º, da CRP, considerado um direito análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias da CRP, o particular pode invocar diretamente esta norma numa situação de inércia por parte do legislador ordinário – cfr. Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, pp. 40 e 41.

Por outro lado, outros autores, designadamente VIEIRA DE ANDRADE, consideram que este princípio não configura um direito análogo aos Direitos, Liberdades e Garantias por não atribuir direitos subjetivos, mas apenas por ser classificada como uma garantia constitucional definidora do instituto da responsabilidade civil do Estado – cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Ed., 2012, p. 136 *apud* Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, p. 41

exercício das suas funções” pretende abranger as três funções do Estado – função administrativa, função jurisdicional e função legislativa. Estes autores consideram que a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional se retira da letra da norma quando esta refere “titulares dos órgãos”, já que os magistrados são titulares de órgãos de soberania, i.e., os tribunais, bem como, do artigo 216.º, n.º 2, da CRP. A responsabilidade pelo exercício da função legislativa resulta, inevitavelmente, do princípio de Estado de Direito Democrático (artigo 2.º, da CRP) e do princípio da constitucionalidade (artigo 3.º, n.º 3, da CRP), bem como, do artigo 117.º, n.º 1, da CRP. Assim, o facto de o artigo 22.º da CRP definir em termos amplos a responsabilidade do Estado não deixa dúvidas de que abarca também a responsabilidade no exercício das funções jurisdicional e legislativa⁴⁵.

Quanto à segunda questão, o acórdão do TC n.º 153/90, de 2 de maio, clarifica a intenção do legislador constitucional no sentido de o preceito constitucional abarcar uma responsabilidade extracontratual⁴⁶, pois só neste âmbito é possível falar-se na “violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”. Ou seja, só com a previsão da responsabilidade extracontratual é possível proteger os direitos subjetivos absolutos que conferem tutela direta aos respetivos titulares e os interesses de outrem que não revistam o carácter de direito subjetivo absoluto⁴⁷.

Ao artigo 22.º da CRP acresce o atual artigo 271.º da CRP que prevê a responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos funcionários e agentes por danos causados pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, eliminando a “garantia administrativa” que fazia depender de autorização do Estado a possibilidade da sua responsabilização⁴⁸.

⁴⁵ Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, pp. 33 a 34 e 43; cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Coimbra Editora, 2008, p. 25.

⁴⁶ O acórdão do TC n.º 153/90, de 2 de maio, afirma que “ao falar o artigo 22.º da Lei Fundamental na imposição de responsabilidade civil ao Estado e demais entidades públicas, por ações ou omissões praticadas pelos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício das suas funções ou por causa dele, das quais resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem, é para nós evidente que se teve em mira a consagração constitucional da responsabilidade extracontratual”. Neste ponto, importa ressaltar que o artigo 7.º, n.º 2, do atual regime da RCEE (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro) prevê a responsabilidade pré-contratual, i.e., “no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”. No entanto, a responsabilidade aqui será, no mesmo sentido, extracontratual, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, *in fine* (cfr. Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, p. 44).

⁴⁷ Para mais desenvolvimentos, ver acórdão do TC n.º 153/90, de 2 de maio, disponível em: [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 153/1990 \(tribunalconstitucional.pt\)](https://www.tribunalconstitucional.pt/acordao/153/1990) [consultado em 14/11/2023].

⁴⁸ Cfr. Margarida CORTEZ, *Responsabilidade civil...*, *op. cit.*, p. 14; e cfr. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume III, 2.ª Edição, Universidade Católica Editora, 2020, p. 572.

Criadas as bases para a codificação do regime da responsabilidade civil extracontratual dos Estado por prejuízos causados no exercício das suas funções, o mesmo foi edificado através da publicação de dois regimes principais: o CC de 1966 e o DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1967.

O CC de 1966 pretendeu consagrar a responsabilização do Estado quando este agisse na qualidade de particular, i.e, ao mesmo nível dos particulares.

No âmbito deste trabalho, interessa-nos analisar o DL n.º 48051 que pretendeu instituir o regime geral de responsabilidade do Estado no exercício da função administrativa, no domínio dos atos de gestão pública⁴⁹. Este diploma era complementado pelos artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que previam disposições específicas sobre a responsabilidade funcional das autarquias locais e responsabilidade pessoal dos respetivos titulares de órgãos e agentes⁵⁰.

Não obstante, este DL rapidamente veio a revelar-se incompatível com uma sociedade em permanente mutação (tornando este regime incapaz de responder às novas exigências sociais) e com o próprio princípio constitucional que funda este regime.

Desde logo, o DL n.º 48051 era omissivo quanto à responsabilização por falta de serviço ou funcionamento anormal do serviço, i.e., quando um particular sofria um dano (que não tinha obrigação de suportar) e não fosse possível identificar o responsável pelo comportamento lesivo. No entendimento de FREITAS DO AMARAL, a responsabilidade pela falta de serviço constituía uma magna lacuna pois estar-se-ia perante uma fata coletiva e perante uma culpa anónima que não tem por base um comportamento individualizável⁵¹, podendo ter como consequência a desproteção do particular.

⁴⁹ *Latu senso*, os atos de gestão pública são os atos praticados pelo Estado ou pessoa coletiva pública no exercício de uma função pública para os fins de direito público da pessoa coletiva, i.e., quando o Estado ou a pessoa coletiva pública agem revestidos de poderes de autoridade. Diferentemente, os atos de gestão privada são aqueles praticados pelo Estado ou por pessoa coletiva pública quando estes intervêm como simples particulares, despidos do seu poder público – cfr. Ac. do STA de 29/04/2004, Proc.º n.º 01537/03, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 16/11/2023].

⁵⁰ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*, p. 1, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 16/11/2023]; e cfr. Jorge SILVA SAMPAIO, *A Lei n.º 67/2007 e a Constituição da República Portuguesa – o recorte normativo do princípio constitucional da responsabilidade civil extracontratual do Estado e a jurisprudência constitucional*, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão (Coord.), 3.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa 2022, p. 49.

⁵¹ Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Colóquio sobre A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, in *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, p. 45.

Ao mesmo tempo, enquanto o artigo 22.º da CRP prevê a responsabilidade solidária entre o Estado e demais entidades públicas com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, o DL n.º 48051 restringia a responsabilidade solidária entre a pessoa coletiva (cfr. artigo 3.º, n.º 2, do DL) ou a autarquia local (cfr. artigo 10.º do DL) os titulares dos seus órgãos ou os agentes no caso de procedimento doloso, tornado, assim, o DL n.º 48051 em parte inconstitucional.

E, ainda, o acórdão do TC n.º 154/07 julgou inconstitucional o artigo 2.º, n.º 1, do DL n.º 48051, por violação do artigo 22.º da CRP quando interpretado no sentido de que um ato administrativo anulado por falta de fundamentação é insuscetível de ser considerado um ato ilícito, para o efeito de poder fazer incorrer o Estado em responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito⁵².

Assim, diferentes autores (como GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, JORGE MIRANDA) defendiam que o DL n.º 48051 apenas se deveria considerar em vigor na medida em que não colidisse com a Constituição de 1976⁵³.

Reveladas as inconformidades inconstitucionais do DL n.º 48051, tornou-se essencial introduzir um novo regime de responsabilidade das entidades públicas que fosse apto a colmatar significativamente as falhas do regime previsto no DL n.º 48051, de forma mais consonante com a realidade administrativa, bem como, instituisse, em termos sistemáticos, a responsabilidade civil por danos causados pelo exercício das funções jurisdicional e legislativa.

2.1. O atual regime da RCEE – a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro

A aprovação e a entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro resultou de um processo “de incubação muito longo”⁵⁴⁻⁵⁵, despoletada pela inadequação (e,

⁵² Para mais desenvolvimentos, ac. do TC n.º 154/07, disponível em [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 154/2007 . \(tribunalconstitucional.pt\)](https://tribunalconstitucional.pt/acordao/154/2007) [consultado em 14/11/2023].

⁵³ Cfr. Maria José RANGEL MESQUITA, *O Regime da responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o Direito da União*, Almedina, 2009, p. 9.

⁵⁴ Expressão utilizada por Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 37.

⁵⁵ A primeira Proposta de Lei n.º 95/VIII/2, datada de 13 de julho de 2001, apesar de aprovada na generalidade, viu o seu fim na especialidade aquando da demissão do XIV Governo Constitucional que implicou, nos termos do n.º 6 do artigo 167.º da Constituição, a sua caducidade. Nesse seguimento, continuaram a existir várias iniciativas legislativas no sentido de ajustar o direito infraconstitucional, que não chegaram a “ver a luz do dia”, por vicissitudes constitucionais.

A Proposta de Lei n.º 56/X, da autoria do XVII Governo, depois de ter sido apreciada em sede de Comissão especializada e depois de ter sido aprovada por unanimidade pela Assembleia da República, deu origem ao Decreto da Assembleia 150/X enviado para promulgação no dia 8 de agosto de 2007. Apesar da sua promissora continuidade, tal decreto é vetado, através de veto político, pelo Presidente da República Portuguesa. Assim, o decreto é novamente reapreciado pela Assembleia da República dando origem ao

posteriormente, inconstitucionalidade superveniente) do DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, já que este DL não se compatibilizava com o princípio constitucional da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas previsto no artigo 22.º da CRP⁵⁶.

Deste modo, a criação de uma Lei que se coadunasse com os imperativos constitucionais previstos, designadamente, no artigo 22.º da CRP e com o Estado de Direito Democrático, tornou-se uma necessidade imperiosa.

Nesse seguimento, no dia 31 de dezembro de 2007, é publicada, no Diário da República, a Lei n.º 67/2007, revogando o DL n.º 48051 e os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁵⁷.

Pela sua essencialidade era expectável que tal Lei fosse estável e capaz o suficiente para cumprir o seu objetivo no ordenamento jurídico-constitucional português. Todavia, o novo Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais entidades públicas é alterado, ainda nem decorridos 6 meses da sua vigência, pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho, expondo-se a desconformidade existente entre o direito interno relativo à responsabilidade do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia.

A alteração ao novo Regime introduzida pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho, foi desencadeada pela interposição de uma ação por incumprimento pela Comissão contra o Estado Português no TJ, ainda na vigência do DL n.º 48051, por este DL prever a exigência da prova da culpa ou dolo a cargo do particular como pressuposto autónomo da responsabilidade civil da Administração por facto ilícito. Esta ação por incumprimento culminou no acórdão do TJUE de 14 de outubro de 2004, que condenou o Estado Português no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária no valor de 19 392,00 Euros, por violação do Direito da União Europeia⁵⁸.

Isto porque a jurisprudência do TJUE sobre esta matéria exige um aligeirar do ónus do particular no preenchimento do ónus da culpa. Ou seja, a jurisprudência

Decreto da Assembleia 171/X, que é promulgado em 10 de dezembro de 2007, referendado na mesma data e, posteriormente, publicado no Diário da República de 31 de dezembro de 2007, como Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, revogando o DL n.º 48051 – para mais desenvolvimentos, Maria José RANGEL MESQUITA, *O Regime da responsabilidade...*, op. cit., p. 10 e 11, e MANUEL AFONSO VAZ e CATARINA SANTOS BOTELHO, in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., op. cit., p. 37.

⁵⁶ Cfr. Maria José RANGEL MESQUITA, *O Regime da responsabilidade...*, op. cit., p. 9.

⁵⁷ Cfr. Maria José RANGEL MESQUITA, *O Regime da responsabilidade...*, op. cit., pp. 10 e 11; e cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, op. cit., p. 1, disponível em: [Gencontrocsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 17/10/2023].

⁵⁸ Cfr. Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., op. cit., p. 39.

comunitária, impõe que os ordenamentos jurídicos nacionais não criem condições que torne a obtenção de reparação muito difícil ou impossível⁵⁹.

Assim, com o novo regime da RCEE, o legislador tentou afastar as desconformidades que o anterior regime tinha com o direito comunitário, consagrando no artigo 10.º, n.º 3, a presunção de culpa leve e alterando o artigo 7.º, n.º 2 (através da Lei n.º 31/2008, de 17 de julho).

O artigo 7.º da nova lei sobre a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro) mantinha a lógica legislativa do anterior regime (DL n.º 48051). Assim, tendo em conta a prévia condenação do Estado Português em 14 de outubro de 2004 e o facto da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, continuar a prever a exigência da prova da culpa ou dolo a cargo do particular como pressuposto autónomo da responsabilidade civil da Administração por facto ilícito⁶⁰, houve necessidade de introduzir a primeira alteração a este regime “acabado de nascer” alterando-se o artigo 7.º, n.º 2, da mesma lei, com efeitos retroativos, concedendo-se, assim, uma indemnização “às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário” [sublinhado da nossa responsabilidade]⁶¹.

Assim, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro⁶², prevê o regime da RCEE e é a partir desta lei que se retira o raciocínio necessário para responsabilização do Estado e demais pessoas coletivas públicas pelos danos causados por qualquer ato que seja praticado no exercício de uma das funções do Estado: função administrativa (artigos 7.º a 11.º), função jurisdicional (artigos 12.º a 14.º) e função legislativa (artigo 15.º).

Centremos a nossa atenção na responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função administrativa, que constitui o objeto do presente trabalho.

⁵⁹ Cfr. Heloísa OLIVEIRA, *Jurisprudência Comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: influência, omissão e desconformidade*, ICJP, CIDP, p. 6, disponível em: [645-963.pdf \(icjp.pt\)](#) [consultado em 17/10/2023].

⁶⁰ Na versão original, o artigo 7.º, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, previa que era “concedida indemnização às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, nos termos da presente lei” [sublinhado da nossa responsabilidade].

⁶¹ Cfr. Maria José RANGEL MESQUITA, *O Regime da responsabilidade...*, op. cit., p. 12, e Manuel AFONSO VAZ e Catarina SANTOS BOTELHO, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 39.

⁶² Alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

No âmbito da função administrativa, esta lei regula a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público pelo poder e funções específicas que detêm, assegurando a eliminação ou compensação dos particulares pelos danos que tenham sofrido por qualquer ação ou omissão no exercício das prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo (cfr. n.º 2 do artigo 1.º)⁶³.

Ou seja, o legislador, com o artigo 1.º, n.º 2, do regime da RCEE, pretendeu distinguir a função administrativa das restantes funções do Estado (funções jurisdicional e legislativa), caracterizando-a como “as ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo”, sendo estes os dois fatores identificativos do conceito de função administrativa excluindo-se, assim, todas as situações em que a Administração atue em paridade com outros entes privados⁶⁴.

Seguindo o entendimento de FILIPA CALVÃO⁶⁵, o regime da RCEE aplica-se, para além do Estado (abrangendo-se as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, quanto às atividades administrativa e legislativa), às entidades administrativas independentes, aos institutos públicos, às entidades públicas empresariais ou empresas locais, aos municípios e às freguesias, aos consórcios administrativos e às ordens profissionais. Alargando o seu âmbito, por força do n.º 5 do mesmo artigo 1.º, as disposições desta lei são igualmente aplicáveis às pessoas coletivas de direito privado na medida em que os prejuízos sofridos pelos particulares sejam causados no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo – ou seja, quando intervenham, perante os particulares, numa posição idêntica às das pessoas coletivas públicas^{66_67}.

⁶³ Cfr. Filipa CALVÃO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil..., *op. cit.*, p. 54.

⁶⁴ Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, *op. cit.*, p. 2, disponível em: [Gencontrocsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 17/10/2023].

⁶⁵ Para mais desenvolvimentos, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, pp. 65 e ss.

⁶⁶ Englobando, assim, as sociedades anónimas de capitais públicos (pessoas coletivas de direito privado criadas por entidades públicas) e concessões de serviços públicos ou parcerias público privadas (entidades privadas que exerçam poder públicos – Cfr. Filipa CALVÃO, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ..., *op. cit.*, pp. 54 e 65, bem como, Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Coimbra Editora, 2008, p. 26.

⁶⁷ Segundo ALEXANDRA LEITÃO, a designação desta lei comporta dois equívocos. O primeiro é que, em bom rigor, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, não se reporta à responsabilidade do Estado e demais institutos públicos, mas antes à responsabilidade por danos que resultam do exercício das funções legislativa, jurisdicional e administrativa (cfr. o artigo 1.º, n.º 1 da Lei), uma vez que, ao contrário da função legislativa que pertence ao Estado, as funções jurisdicional e administrativa estão cada vez mais entregues

E este mesmo princípio é aplicável à responsabilidade civil (e pessoal) dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos causados no exercício das suas funções e por causa desse exercício (cfr. artigo 1.º, n.º 3)⁶⁸. I.e., apenas respondem por danos que resultem de *atos funcionais*, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 271.º da CRP⁶⁹.

O regime da RCEE prevê ainda, no artigo 16.º, a indemnização pelo sacrifício. Este instituto foi autonomizado, em relação aos outros, uma vez que não depende do tipo de atividade ou função que esteja a ser exercida, no caso concreto, pelo Estado, referindo-se aos encargos ou danos impostos ou causados por razões de interesse público⁷⁰.

2.2. Os pressupostos da RCEE por danos decorrentes do exercício da função administrativa

O legislador, no âmbito da função administrativa, pretendeu prever dois regimes de responsabilidade civil distintos pelos danos que resultem do exercício dessa função: responsabilidade por facto ilícito (artigos 7.º a 10.º) e a responsabilidade pelo risco (artigo 11.º).

No exercício das suas funções, a Administração Pública pode causar danos aos particulares, importando, para a devida responsabilização civil extracontratual do Estado por factos ilícitos e, consequentemente, para efeitos da aplicação do regime da RCEE, o preenchimento dos cinco pressupostos cumulativos da RCEE, que segundo os artigos 7.º e seguintes, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, são: o facto gerador do dano, a

a privados, como, por exemplo, no caso da função jurisdicional a tribunais arbitrais e, no caso da função administrativa, a fundações e associações de criação pública e regime privado ou empresas públicas constituídas sob a forma comercial. Como vimos, o regime da RCEE apenas se aplicará a entidades públicas sob a forma privada ou a verdadeiros entes privados na medida em que atuem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípio de direito administrativo (cfr. n.º 5 do artigo 1.º).

O segundo equívoco detém-se sobre a utilização da expressão “responsabilidade civil” sendo que o regime consagrado na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, é um regime público.

Para mais desenvolvimentos, Alexandra LEITÃO, *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa*, 2011, pp. 1 e 2, disponível em: [artigo-responsabilidade2.pdf \(icjp.pt\)](#) [consultado em 30/09/2023].

⁶⁸ Neste ponto, o regime da RCEE modifica o anteriormente previsto no DL n.º 48051 e na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, passando a tratar *ex novo* a responsabilidade pessoal dos magistrados e funcionários no exercício das suas funções nos tribunais— cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Coimbra Editora, 2008, pp. 25 e 26.

⁶⁹ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, op. cit., p. 2, disponível em: [6encontrocm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 17/10/2023].

⁷⁰ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Coimbra Editora, 2008, p. 26.

ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade (entre o dano provocado e o facto ilícito)⁷¹.

Antes de uma análise sucinta dos pressupostos da responsabilidade civil previstos no novo regime da RCEE, importa aludir a uma importante novidade introduzida por esta lei no exercício da função administrativa: a repartição da responsabilidade entre a Administração e os titulares de órgãos, funcionários e agentes.

Em conformidade com os artigos 22.º e 271.º, da CRP⁷², no âmbito da responsabilidade por facto ilícito, e da análise dos preceitos legais 7.º e 8.º do regime da RCEE, resulta uma distinção clara entre a responsabilidade exclusiva da Administração (por danos que resultem de ações e omissões ilícitas, cometidas com culpa leve) e a responsabilidade pessoal dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes (para o caso de terem atuado com dolo ou culpa grave)⁷³, funcionando, aqui, a responsabilidade solidária da Administração Pública com a possibilidade de esta exercer o direito de regresso (cfr. artigo 7.º, n.º 1, e artigo 8.º)⁷⁴.

Assim, o regime da RCEE, aborda os conceitos de “culpa leve” (cfr. artigo 7.º, n.º 1) ou de “culpa grave” (cfr. artigo 8.º) para distinguir, respetivamente, quando estamos perante responsabilidade exclusiva ou responsabilidade solidária do Estado e demais entidades públicas. I.e., esta distinção serve para percebermos contra quem será intentada a ação de responsabilidade: se apenas contra a Administração ou se contra esta e o funcionário a quem seja imputada a prática do ato lesivo, respetivamente⁷⁵.

Agora, no que se refere aos pressupostos da responsabilidade civil previstos no novo regime da RCEE.

⁷¹ Esta responsabilidade reporta-se à responsabilidade aquiliana – cfr. Carla AMADO GOMES, *O regime de responsabilidade civil/patrimonial extracontratual do Estado, em especial da Administração: ambiguidades de um instituto milenar no contexto jurídico-público do século da incerteza*, in *Direito Administrativo – Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*, Volume II, Pedro Costa Gonçalves (Coord.), Almedina, 2023, p. 261; e cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 108.

⁷² O artigo 22.º, da CRP, prevê o princípio de responsabilidade patrimonial, em forma solidária, da Administração, tendo institucionalizado o regime da responsabilidade pessoal exclusiva dos titulares de órgãos, funcionários e agentes previsto no artigo 3.º, n.º 1, do DL n.º 48051, de 21 de novembro de 1969 – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, op. cit., p. 2, disponível em: [Gencontrocsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 19/10/2023].

⁷³ Não obstante, no caso da responsabilidade pessoal dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, há um afastamento da responsabilidade exclusiva do funcionário uma vez que ao se prever a responsabilidade solidária da pessoa coletiva, prevê-se, ao mesmo tempo, a possibilidade de esta exercer o direito de regresso – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 109.

⁷⁴ Cfr. Mariana MELO EGÍDIO, in *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão (Coord.), 2.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa 2018, pp. 677 e 678.

⁷⁵ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., pp. 114 e 115.

O facto traduz-se numa ação ou omissão voluntária por parte do lesante⁷⁶. Analisando o n.º 1 do artigo 7.º, podemos concluir que, no exercício da função administrativa, vamos estar perante i) atos de gestão pública⁷⁷⁻⁷⁸ - atos que envolvem o exercício de uma atividade que é regulada por normas de direito administrativo; e ii) atos funcionais – atos que são praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício (cfr. exige o artigo 22.º, da CRP)⁷⁹.

Por outro lado, poderemos, também, estar perante uma omissão da Administração. Num determinado momento, no âmbito de um procedimento administrativo, a Administração Pública ou demonstra uma postura de total inatividade ou de inércia perante o seu dever público, ou há uma falta/falha de ação conforme certos padrões que lhe são exigidos, resultando, respetivamente, numa ausência de atividade jurídico-administrativa (como a ausência da prática de um ato administrativo ou emissão de uma norma) ou ausência de cumprimento dos deveres que se lhe impõe no decurso da sua atividade administrativa (por exemplo, cfr. subcap. 1.1.: *supra*)⁸⁰.

A ilicitude constitui uma ofensa de direitos de terceiros ou normas legais que tenham como propósito a proteção de terceiros (i.e., violação de um dever de proteção, de cuidado ou de uma norma). Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do regime da RCEE, “*consideram-se ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e*

⁷⁶ O artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, escreve que “*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*”.

⁷⁷ No âmbito da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, como já exposto (subcap. 2.1.: *supra*), o exercício da função administrativa também poderá ser feito por verdadeiros entes privados desde que ajam no exercício de prerrogativas de direito público ou no exercício e um regime sujeito às regras de direito administrativo. Contudo, a distinção clássica entre atos de gestão pública e atos de gestão privada nada tem que ver com o âmbito objetivo ao qual se aplica esta lei. Obviamente, que a lei que regula a RCEE apenas se aplicará aos atos de gestão pública, pois aos atos de gestão privada continuará a ser aplicado o regime da responsabilidade civil do direito privado – artigos 483.º e ss. e 565.º e ss., do CC. Para mais desenvolvimentos, Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., pp. 110 e ss.

⁷⁸ Note-se que a Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro procedeu à reforma do contencioso administrativo, determinado que, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, o critério determinante da competência material entre jurisdição comum e jurisdição administrativa deixasse de assentar na clássica distinção entre atos e gestão pública e atos de gestão privada. Assim, a jurisdição administrativa passou a abranger todas as questões de responsabilidade civil que envolvam pessoas coletivas de direito público, “independentemente da questão de saber se tais questões se regem por um regime de direito público ou por um regime de direito privado” – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., pp. 28 e 29; e cfr. Ac. do STJ de 01/03/2018, Proc.º n.º 1203/12.0TBPTL.G1.S1, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 16/11/2023].

⁷⁹ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 110.

⁸⁰ Assim, podemos estar perante uma responsabilidade *in omittendo* ou perante uma responsabilidade *in vigilando* quando, respetivamente, a Administração seja inativa ou inerte no cumprimento dos seus deveres ou haja falta de uma ação (de fiscalização ou de controlo, por exemplo) – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 116. Não obstante, para mais desenvolvimentos, designadamente, sobre a conceptualização da inércia no desenvolvimento da atividade administrativa, ver subcap. 3.1.: *infra*.

agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado” (ilicitude objetiva) “e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos” (ilicitude subjetiva).

Da análise do artigo 9.º supracitado, e seguindo o entendimento de CARLOS ALBERTO CADILHA⁸¹, podemos inferir que:

- (i) Por um lado, o comportamento ilícito pode derivar de ilegalidades administrativas (violação de normas ou princípios jurídicos) ou de uma atuação material que seja desconforme ao direito (violação de regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado).
- (ii) Por outro lado, a referência que é feita aos “direitos ou interesses legalmente protegidos” pretende abranger, não só, a violação de normas substantivas, bem como, a violação de normas procedimentais (como por exemplo, normas que regulam a competência dos órgãos, a forma do ato administrativo ou aspetos processuais da formação da vontade administrativa).

Neste contexto, não se exclui as ilegalidades meramente formais. No entanto, exige-se que elas se insiram no conceito de ilicitude (e, portanto, que decorram da violação de uma norma destinada a proteger um interesse do particular) e que a ilegalidade meramente formal seja causa adequada do dano que tenha sido provocado. Neste sentido, CARLOS ALBERTO CADILHA refere que quando um vício meramente formal tenha influído na decisão do caso, e caso seja possível concluir que se ele não tivesse sido cometido, a decisão seria favorável ao particular, há lugar a uma indemnização.

Fora do conceito de ilicitude encontram-se as ilegalidades sanáveis e não invalidantes do ato administrativo (por efeito, por exemplo, da aplicação pelo tribunal do princípio do aproveitamento do ato administrativo), bem como, a preterição ou inobservância de trâmites procedimentais não essenciais⁸².

A culpa é o juízo de censura dirigido ao agente do facto e pode ser preenchida por negligência ou por dolo⁸³. À semelhança do que está previsto no artigo 487.º, n.º 2, do

⁸¹ Para melhor compreensão, Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, op. cit., pp. 7 e 8, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 21/10/2023].

⁸² Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, op. cit., p. 8, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 21/10/2023].

⁸³ Neste sentido, a negligência pressupõe a violação, consciente (negligência grosseira) ou inconsciente (negligência leve), de deveres de cuidado, tendo o agente tenha agido com a diligência manifestamente inferior àquela a que o titular do órgão ou funcionário público estava obrigado e de que era capaz, em razão do cargo por si ocupado. Por sua vez, o dolo pressupõe a intenção de provocar um

CC, o artigo 10.º, n.º 1, alude à conceção de culpa em abstrato utilizando os termos “zeloso e cumpridor”. No entanto, e sem perder de vista as circunstâncias específicas do caso em concreto, o legislador remete para a figura do titular *médio* de órgão ou funcionário/agente *médio* (ao contrário da figura do *bonus pater familias* que é utilizada pelo CC como referência para aferição da culpa)⁸⁴.

Como a própria letra da lei indica, no âmbito da função administrativa, tem-se em consideração que o ato (que gerou danos indemnizáveis) foi praticado no exercício das funções do titular de órgão, funcionário ou agente e, por isso, na aferição da culpa (verificação se a conduta do agente é merecedora de censura ou de reprovação), não teremos como referência o homem comum ou médio, mas, pelo contrário, teremos de atender à qualidade específica que o titular de órgão, funcionário ou agente preenche aquando da prática do ato⁸⁵.

Desta forma, permite-se uma densificação correta do conceito de culpa através das normas de direito administrativo, designadamente, as relativas aos deveres dos funcionários ou agentes da Administração⁸⁶. Ou seja, é na qualidade de titular do órgão, funcionário ou agente da Administração que praticou o ato causador de danos que deve ser apreciado o seu comportamento, relevando, então, a diligência do titular do órgão, funcionário ou agente médio, utilizando-se para o efeito padrões de competência técnica, profissionalismo e eficiência⁸⁷.

No artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, o legislador prevê expressamente uma presunção de culpa leve. No n.º 2 é feita uma presunção de culpa leve quando há a prática de atos jurídicos ilegais⁸⁸. Esta é uma presunção *iuris tatum*⁸⁹ que se traduz na inversão do ónus

determinado resultado danoso, podendo ser dolo direto (quando o agente pretender primariamente a produção desse resultado), dolo necessário (quando o agente pretende a produção de outro resultado para a qual necessariamente implica a produção desse resultado) ou dolo eventual (quando o agente prevê a produção desse resultado, conformando-se, pelo menos, com essa produção) – cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2008, pp. 25 e 26 *apud* Mariana MELO EGÍDIO, in *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão (Coord.), 2.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa 2018, p. 676, nota de rodapé n.º 33.

⁸⁴ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, *op. cit.*, p. 8, disponível em: [6encontrocsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 24/10/2023].

⁸⁵ Alexandra LEITÃO, *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual...*, *op. cit.*, p. 4, disponível em: [artigo-responsabilidade2.pdf \(icjp.pt\)](#) [consultado em 24/10/2023].

⁸⁶ Alexandra LEITÃO, *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual...*, *op. cit.*, p. 4, disponível em: [artigo-responsabilidade2.pdf \(icjp.pt\)](#) [consultado em 24/10/2023].

⁸⁷ Cfr. Rui MEDEIROS, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 274.

⁸⁸ Cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 245.

⁸⁹ Alguns autores (v.g. ALEXANDRA LEITÃO, RUI MEDEIROS, MARIANA MELO EGÍDIO, CARLA AMADO GOMES) consideram que com a introdução deste novo regime, o legislador pretendeu objetivar esta

da prova, cabendo à Administração Pública comprovar que agiu sem culpa. Por outro lado, o n.º 3 consagra uma presunção de culpa leve “por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância”, remetendo, assim, para um regime similar ao dos artigos 491.º e 493.º, n.º 1, do CC⁹⁰ – neste caso, estaremos perante uma presunção de culpa *in vigilando*.

Neste âmbito, importa aludir à figura da *culpa do lesado*, a que se refere o artigo 4.º. Com este artigo o legislador pretendeu aludir a um princípio de co-responsabilidade (entre a Administração e o lesado) quando o comportamento culposos do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, podendo o tribunal conceder, reduzir ou excluir a indemnização tendo por base o grau de culpa de ambas as partes e as consequências que daí advieram⁹¹.

À semelhança do regime da responsabilidade civil extracontratual previsto no CC, no regime da RCEE, o dano tanto pode ser de ordem patrimonial (como por exemplo, lucros cessantes) ou de ordem não patrimonial ou moral (como por exemplo, ansiedade, insónias, entre outros). Não obstante, apenas quando o dano é merecedor de tutela do direito é que é passível de ser indemnizável, cfr. artigo 496.º, n.º 1, do CC⁹².

responsabilidade (também em conformidade com a jurisprudência do TJUE que pretende um aligeirar do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade pelo particular que pretende ser ressarcido), simplificando a apreciação da culpa – cfr. Alexandra LEITÃO, *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual...*, *op. cit.*, p. 4, disponível em: [artigo-responsabilidade2.pdf \(icjp.pt\)](#) [consultado em 24/10/2023], p. 4; cfr. Rui MEDEIROS, *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil..., *op. cit.*, pp. 266 e ss.; e cfr. Mariana MELO EGÍDIO, *in* O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado..., *op. cit.*, p. 671; e cfr. Carla AMADO GOMES, *O regime de responsabilidade civil/patrimonial...*, *op. cit.*, p. 261.

Num sentido oposto, temos o entendimento de CARLOS ALBERTO CADILHA que considera que esta introdução da presunção de culpa leve, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, não equivale a uma objetivação da RCEE, mas apenas um agravar da posição processual da Administração tendo esta de comprovar que agiu conformes os padrões que lhe eram exigíveis na procura da solução legal – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, *op. cit.*, p. 9, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 24/10/2023].

⁹⁰ Cfr. CARLOS ALBERTO CADILHA, *in* O novo regime de responsabilidade civil do Estado..., *op. cit.*, p. 9 disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 17/10/2023]. O autor considera que a parte inicial constante no n.º 3 do artigo 10.º deve ser entendida no sentido de se estar a referir apenas aos casos que especialmente previstos em lei extravagante que tenham aplicação no regime da RCEE. Por isso, ficam de fora as situações de presunção de culpa que resulta do exercício de atividades perigosas previsto no n.º 2 do artigo 493.º, bem como, todas as situações de presunção de culpa consignadas no CC, designadamente, no artigo 492.º.

⁹¹ Cfr. artigo 4.º, do regime da RCEE e Carlos ALBERTO CADILHA, *O novo regime de responsabilidade civil do Estado...*, *op. cit.*, p. 3, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 17/10/2023].

⁹² O artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, dispõe que a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas “compreende os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como os danos já produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito”.

O nexo de causalidade é a relação (causal) que se estabelece entre a conduta da Administração Pública ou agente/funcionário ou titular do órgão e o dano, seguindo a teoria da causalidade adequada.

No artigo 11.º, o legislador consagrou o instituto da responsabilidade pelo risco do Estado e demais entidades públicas por danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos. O legislador, na consagração deste instituto escolheu utilizar uma cláusula geral (ao invés, por exemplo, de definir uma listagem com todas atividades, coisas ou serviços que podem ser especialmente perigosos), cabendo à jurisprudência a densificação da cláusula. Não obstante, a doutrina tem desenvolvido um duplo critério quantitativo e qualitativo para qualificar esta cláusula geral: a especial potencialidade de a atividade, coisa ou serviço administrativo determinar a ocorrência de danos e a intensidade dos danos provocados⁹³.

Não se confunde com o instituto da responsabilidade pelo risco, a figura do funcionamento anormal dos serviços⁹⁴⁻⁹⁵, prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º, do regime da RCEE. Esta figura pressupõe ilicitude na atuação administrativa – i.e., apenas haverá obrigação de indemnizar se existir um comportamento antijurídico (daí a referência feita no artigo 9.º, n.º 2, como referido *supra*) – e a imputação de um comportamento culposos ao comportamento da Administração (ainda que não se consiga identificar o concreto agente). Por outro lado, na responsabilidade pelo risco falamos de um normal

⁹³ Cfr. Maria DA GLÓRIA GARCIA e Marta PORTOCARRERO, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 305. As autoras acrescentam que o termo (“especialmente perigosos”) utilizado pelo legislador pretende remeter para a ideia de não ser um qualquer risco social que justifica este regime, mantendo-se a exigência (já prevista no regime anterior) de a perigosidade dever ser especial para justificar uma responsabilidade sem culpa do Estado. Não obstante, as autoras também defendem que o legislador com esta alteração legislativa pode ter pretendido indicar aos tribunais uma posição menos exigente na aplicação do atual regime (cfr. Maria DA GLÓRIA GARCIA e Marta PORTOCARRERO, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 306).

⁹⁴ No entender ANA F. NEVES, a responsabilidade pelo funcionamento anormal dos serviços, para além da sua dimensão primária de reparação dos danos, tem, também, uma dimensão pública dissuasória ou de prevenção positiva. I.e., o serviço público administrativo ou não cumpriu com a sua função ou revelou um estado deficiência tal que a sua correção tem de ser impulsionada e assegurada – cfr. Ana F. NEVES, *Artigo 7.º do RRCEE – Anotação aos n.ºs 3 e 4*, in *O regime...*, *op. cit.*, pp. 604 e 605.

⁹⁵ VIEIRA DE ANDRADE considera que, neste contexto, não se afigura correto utilizar a expressão “culpa do serviço”, uma vez que aqui os danos não resultam do comportamento concreto de determinado funcionário público ou é impossível provar a autoria pessoal do facto ilícito (quando muito estaremos perante um conceito impróprio de “culpa coletiva” ou de “culpa anónima”, respetivamente) – 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*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 137.º Ano 2007-2008, n.ºs 3946-3951, p. 363.

funcionamento dos serviços que são especialmente perigosos, originando danos na esfera jurídica dos particulares⁹⁶.

No âmbito deste trabalho pretendemos abordar a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas por prejuízos causados por facto ilícito, designadamente, pela inércia da Administração Pública.

⁹⁶ Carlos ALBERTO CADILHA, O novo regime de responsabilidade civil do Estado..., *op. cit.*, p. 11, disponível em: [6encontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [consultado em 29/10/2023].

3. A inércia na atividade da Administração Pública

A ação administrativa mostra-se essencial quer para a proteção, quer para a realização dos direitos dos cidadãos. Assim, surge o Estado como garante do desenvolvimento das ações privadas, na economia e no mercado, segundo certas exigências, e surge o Direito Administrativo ordenador, através de medidas essencialmente de fiscalização e de vigilância, como um elemento-chave para a prossecução do interesse público e proteção dos direitos dos cidadãos. Também a ação administrativa se revela imperativa na realização dos direitos dos cidadãos, desde logo, por exemplo, na prestação de serviços públicos (como, por exemplo, serviços de saúde e educação)⁹⁷.

Deste modo, a atividade dos particulares nas relações jurídicas administrativas torna-se cada vez mais relevante, intensificando-se através de vários fenómenos⁹⁸, designadamente, através da sua iniciativa (por exemplo, através de requerimentos de atos favoráveis) e da sua colaboração na tomada de decisões⁹⁹.

Como consequência da crescente relevância do procedimento manifestada na colaboração dos particulares, um dos grandes problemas da atualidade materializa-se na inércia da Administração Pública, principalmente, entendida no sentido de violação dos deveres (decorrentes do princípio da boa administração) que devem orientar a Administração Pública e os seus agentes na sua atuação, dos quais, os deveres de dar um andamento célere, eficiente e diligente a um procedimento administrativo.

Neste sentido, CARLA AMADO GOMES entende que se deve enfatizar os direitos decorrentes de um processo administrativo equitativo materializado em “pretensões procedimentais de natureza formal (v.g., direito à fundamentação), funcional (v.g., direito à participação contraditória), material (v.g., direito à ponderação dos elementos relevantes) e temporal (v.g., direito à decisão em prazo razoável)”¹⁰⁰.

Note-se que por decorrência constitucional (cfr. artigo 268.º, n.º 4), o regime legal vigente prevê meios legais que permitem ao particular combater a inércia administrativa através da condenação à emissão, por parte da entidade demandada, da prática do ato

⁹⁷ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa*, publicado na obra *Nos 20 anos dos CJA, CEJUR*, Braga, 2017 (pp. 295-340), pp. 7 a 9, disponível em: [ensaio.pdf \(pedrocstagoncalves.eu\)](https://www.pedrocstagoncalves.eu/ensaio.pdf) [consultado em 20/12/2023].

⁹⁸ Cfr. Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2020, p. 135.

⁹⁹ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem...*, op. cit.

¹⁰⁰ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem...*, op. cit.

administrativo devido, nomeadamente, através da ação de condenação prática de ato devido prevista nos artigos 66.º e seguintes do CPTA¹⁰¹.

Não obstante, e sem prejuízo desse mecanismo legalmente previsto, a possível (e incompreensível) inércia da Administração Pública não pode ser ignorada, gerando responsabilidade civil do Estado no âmbito da função administrativa.

3.1. A conceptuação da inércia administrativa

Não obstante haver outros mecanismos judiciais para forçar a Administração Pública a dar uma resposta ao particular, isso não afasta a devida responsabilidade civil extracontratual do Estado numa situação de inércia por parte da Administração Pública.

Como tem sido exposto, a inércia administrativa manifesta-se quando a Administração Pública e os seus agentes não se comportam segundo os critérios de eficiência, eficácia, diligência e celeridade.

Os conceitos de eficiência, eficácia e diligência são de mais fácil operacionalização, dado que apontam para uma gestão racional e prudente dos recursos públicos e para um desempenho cuidadoso por parte dos agentes administrativos¹⁰². Por outro lado, o conceito de celeridade aparenta ser de mais desafiante conceptualização, dado que traz à colação a ideia de “prazo razoável” no âmbito de um procedimento administrativo, pelo que importará, agora, perceber quando se está perante uma decisão administrativa proferida em prazo (ir)razoável.

A ideia de “prazo razoável” já é familiar por ser bem reconhecida no âmbito da tutela jurisdicional efetiva. No domínio processual, esta dimensão temporal já era bastante afirmada, desde logo, pelo artigo 6.º da CEDH exigindo que cada pessoa veja a sua causa examinada, equitativamente e publicamente, num prazo razoável.

Desta forma, importa analisar a jurisprudência, quer dos tribunais internacionais, quer dos tribunais administrativos nacionais, designadamente do STA, quando chamados a apreciar a duração razoável, sem atrasos indevidos, dos processos judiciais, transpondo,

¹⁰¹ Cfr. Ac. do STA n.º 8/2023 de 25 de novembro de 2021 – Pleno da 1.ª Secção, Proc.º n.º 01147/16.7BEBRG, disponível em: www.dgsi.pt [consulta em 13/05/2024].

¹⁰² Cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, *op. cit.*, p. 178. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA entende que não há dúvidas sobre o reconhecimento do imperativo da eficiência como um princípio jurídico que decorre do artigo 5.º do CPA, que impõe que a Administração Pública, no âmbito dos poderes discricionários, identifique a melhor solução para cada caso concreto, sempre no respeito pelo interesse público e no respeito pelos interesses legalmente protegidos dos particulares – cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, 2.ª Edição, Almedina 2015, p. 59.

com as devidas adaptações, para o procedimento administrativo, dado que, no âmbito procedimental a receção deste conceito (“prazo razoável”) foi mais demorada.

No entanto, com a evolução do procedimento para um procedimento de partes, onde os particulares têm uma efetiva colaboração com a Administração na construção de decisões administrativas, os tribunais administrativos têm vindo a aceitar o direito a uma decisão em prazo razoável no plano procedimental^{103_104}, entendendo como “prazo razoável” o “período de tempo dentro do qual, para aquele processo concreto considerado na sua globalidade, seria expectável a emissão de uma decisão em tempo útil”¹⁰⁵.

Neste sentido, CARLA AMADO GOMES considera que um atraso decisório irrazoável, isto é, um prazo de decisão que, injustificavelmente, se prolongue para lá do razoável do que é exigido aos serviços administrativos ou ultrapasse os “cânones de eficiência” configura um facto ilícito que pode trazer à colação o instituto da RCEE por danos causalmente provocados (pelo facto ilícito) aos particulares¹⁰⁶.

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM entendem que para que a violação do dever de celeridade no âmbito de um procedimento administrativo seja suscetível de gerar responsabilidade civil da Administração tem de se preencher todos os pressupostos da responsabilidade civil da Administração, pelo que a morosidade administrativa tem de ter “origem no cumprimento de formalidades e na realização de diligências impertinentes (ou dilatórias)” ou tem de existir “no processo traços de demoras inexplicadas, de prazos não respeitados, de súplicas tardiamente atendidas sem motivo razoável”¹⁰⁷

Assim, na esteira da jurisprudência nacional¹⁰⁸, a determinação da razoabilidade de um processo judicial, deve ser aferida segundo as circunstâncias do caso em

¹⁰³ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem...*, *op. cit.*

¹⁰⁴ Apesar de o legislador não ter expressado de forma mais decidida o dever da Administração Pública de decisão de procedimento administrativo em prazo razoável (cfr. , o artigo 41.º da Carta refere, no n.º 1, que “todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”.

¹⁰⁵ Como, por exemplo, é desenvolvido no Ac. TCA do Sul de 11/04/2013, Proc.º n.º 07084/11, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 13/05/2024].

¹⁰⁶ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa*, in Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência, Carla Amado Gomes e Tiago Serrão (Coord.), ICJP, outubro de 2013, p. 31.

¹⁰⁷ Cfr. Mário ESTEVES DE OLIVEIRA, Pedro COSTA GONÇALVES e João PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, 2ª Edição, Almedina, 2003, p. 312.

¹⁰⁸ Como, por exemplo, Acórdãos do STA de 18/04/2024, Proc.º n.º 0501/21.7BELRA-A, e de 27/11/2013, Proc.º n.º 0144/13, e Ac. do TCA do Sul de 28-05-2020, Proc.º n.º 1225/17.5BESNT, disponíveis em: www.dgsi.pt [todos consultados em 14/05/2024].

concreto¹⁰⁹ e mediante os critérios: a) complexidade do caso; b) comportamento dos requerentes e das autoridades competentes; c) importância do litígio para os interessados¹¹⁰ e d) a duração média da espécie de processo.

Desta forma, no âmbito do procedimento administrativo impera pensar num direito a uma tomada de decisão que seja racionalmente elaborada, num prazo que se considere razoável para a complexidade (“instrutória e ponderativa”) do pedido¹¹¹. Assim, retira-se, de facto, uma exigência que é atribuída à Administração Pública (sendo que o particular concorre com ela neste aspeto¹¹²⁻¹¹³) de zelar pela celeridade, eficiência e diligência do procedimento administrativo.

CARLA AMADO GOMES enfatiza, então, a necessidade de um “processo equitativo” manifestado em pretensões procedimentais de natureza temporal, enfatizando-se a ideia de direito à decisão em prazo razoável¹¹⁴.

Neste sentido, dispõe o artigo 128.º do CPA que “os procedimentos de iniciativa particular¹¹⁵ devem ser decididos no prazo de 60 dias, salvo se outro prazo decorrer da lei”, contando-se a partir da data de entrada do requerimento ou petição de qualquer entidade competente. O prazo pode, “em circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas, ser prorrogado pelo responsável pela direção do procedimento, por um ou mais períodos” – ou seja, o n.º 1 do artigo 128.º do CPA estabelece o prazo de 60 dias

¹⁰⁹ Ressalve-se que a jurisprudência (internacional e nacional) tem, predominantemente, entendido que o mero incumprimento dos prazos legalmente previstos não é, só por si, suscetível de fazer incorrer o Estado na violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, devendo, para tal, analisar-se cada caso em concreto – cfr., entre outros, Acórdãos do TCA do Norte de 23/06/2022, Proc.º n.º 00476/21.2BECBR, e de 30/10/2020, Proc.º n.º 00662/19.5BEAVR, disponíveis em www.dgsi.pt [consultados em 14/05/2024].

¹¹⁰ Neste sentido, ver, por exemplo, os Acórdãos do TEDH de 30 de outubro de 2014 – *Sociedade de construções Martins e Vieira Lda, e outros, c. Portugal*, de 6 de abril de 2000 – *Comingersoll, S. A c. Portugal*, e de 25 de abril de 2024 – *Carreto Ribeiro c. Portugal*.

¹¹¹ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem..., op. cit.*

¹¹² Cfr. artigo 60.º, n.º 2, 1ª parte, do CPA.

¹¹³ Aliás, o regime da RCEE, Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, prevê no artigo 4.º que nos casos em que “o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados”, como, por exemplo, 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”.

¹¹⁴ Cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem..., op. cit.*

¹¹⁵ Note-se que no âmbito desta investigação não releva, em primeira linha, a iniciativa oficiosa de um procedimento administrativo, pois a questão coloca-se, maioritariamente, nos casos em que um particular, através de requerimento, dá início a um procedimento administrativo não obtendo, num prazo razoável, uma decisão, e dado que nos termos do artigo 128.º, n.º 6, do CPA, “os procedimentos de iniciativa oficiosa, passíveis de conduzir à emissão de uma decisão com efeitos desfavoráveis para os interessados caducam, na ausência de decisão, no prazo de 120 dias”.

para ser proferida uma decisão de iniciativa particular, estabelecendo, também, os pressupostos para uma possível prorrogação, não podendo, um procedimento administrativo exceder os 90 dias.

Note-se que a doutrina e jurisprudência têm entendido os prazos administrativos como meramente ordenadores ou indicativos – isto é, destinam-se, em primeira linha, a orientar (ordenar) a tramitação procedimental, cujo incumprimento não prejudica nem extingue a produção do ato administrativo – acarretando, no máximo, para o agente administrativo (funcionário público) responsabilidade disciplinar por violação do dever de zelo no desempenho das suas funções¹¹⁶.

Portanto, no caso de haver uma demora na emissão de uma decisão administrativa (quer tenha havido ou não prévia intervenção judicial), não importa que os prazos se entendam como meramente ordenadores ou indicativos (cujo incumprimento, ressalvado, pode acarretar consequências disciplinares). O que importa é que se, de facto, o atraso ou inércia irrazoável no andamento procedimental cometido pela Administração Pública causou danos indemnizáveis a um particular, “segundo o critério da causalidade adequada, ela é suscetível de gerar responsabilidade civil”¹¹⁷⁻¹¹⁸.

Desta forma, torna-se necessário aprofundar o conceito-chave de “prazo razoável” no procedimento administrativo, i.e., impere, agora, determinar o que se entende por duração razoável de um procedimento administrativo, quando é que podemos dizer que um procedimento administrativo ultrapassou irrazoavelmente a sua duração.

O Ac. do TCA do Sul de 03-03-2022¹¹⁹, na esteira de jurisprudência superior¹²⁰, indica que, primeiramente, a determinação da razoabilidade deve ser feita de forma casuística e global, analisando o procedimento administrativo *in casu*, não relevando, portanto, que numa determinada fase o prazo tenha sido incumprido, mas sim qual a

¹¹⁶ Cfr. Ac. do STA de 22/11/1994, Proc.º n.º 033221, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 14/05/2024].

¹¹⁷ Cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 117

Carlos Alberto Cadilha entende que só assim se compreende a cumulação de um pedido de reparação de danos, previsto na alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º do CPTA, com qualquer dos pedidos mencionados nas alíneas anteriores desse mesmo número, designadamente, a condenação à prática de ato devido – cfr. Carlos ALBERTO CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil ...*, op. cit., p. 117.

¹¹⁸ I.e., a adjetivação dos prazos procedimentais administrativos como meramente ordenadores ou indicativos não afasta a (necessária) RCEE da Administração Pública pelo facto de ultrapassar, irrazoavelmente, a duração razoável para a emissão de uma decisão administrativa.

¹¹⁹ Cfr. Ac. do TCA do Sul de 03/03/2022, Proc.º n.º 1229/11.1BELSB, disponível em www.dgsi.pt [consultado em 14/05/2024].

¹²⁰ Cfr. Acórdãos do STA de 09/10/2008, Proc.º n.º 0319/08, e de 10/09/2014, Proc.º n.º 090/12, disponíveis em www.dgsi.pt [consultados em 15/05/2024].

duração, analisada na sua globalidade, que seria expectável a emissão de uma decisão em tempo útil¹²¹.

O mesmo acórdão, na definição dos critérios orientadores para a determinação da razoabilidade de duração de um procedimento administrativo, refere três diretrizes a serem consideradas na análise de cada caso em concreto:

- i) Quando é claro e seguro que a duração do procedimento administrativo ultrapassou o prazo razoável, mesmo que, analisado cada ato procedimental, se chegasse à conclusão de que não houvera atraso”;
- ii) Quando é nítido que a duração do procedimento administrativo se considera razoável, não importará que num ou vários atos de procedimento administrativo tenha havido algum atraso sem influência no resultado ¹²²;
- iii) Quando a análise global da duração do procedimento administrativo não é suficiente para determinar se o prazo razoável foi ou não ultrapassado, torna-se relevante aferir do cumprimento ou não dos prazos procedimentais em cada fase.

Portanto, na determinação do prazo razoável deve ser tida em consideração, na globalidade, o tempo normal de cada tipo de procedimento administrativo. E, se nessa análise global se concluir pela demora, irrazoável e inaceitável, procedimental, tendo a duração razoável do procedimento administrativo sido manifestamente ultrapassada, não se revela necessário analisar o prazo de cada um dos atos administrativos do procedimento.

Ou seja, na análise concreta do tempo que levou a ser proferido cada ato administrativo *per se*, pode-se concluir que não houvera atrasos. No entanto, na análise da duração global do procedimento administrativo e tendo em conta a complexidade da matéria objeto de decisão, pode-se determinar que a duração razoável do procedimento foi, injustificadamente, ultrapassada.

Por outro lado, na análise global da duração do procedimento administrativo *in casu*, e dadas as circunstâncias específicas do mesmo e/ou a sua complexidade, pode-se concluir que o “prazo razoável” não foi ultrapassado, tornando-se irrelevante a análise

¹²¹ Cfr. Ac. do TCA do Sul de 11/04/2013, Proc.º n.º 07084/11, disponível em: www.dgsi.pt (consultado em 14/05/2024).

¹²² Também como refere o ac. TCA do Sul de 11/04/2013, Proc.º n.º 07084/11, disponível em: www.dgsi.pt (consultado em 14/05/2024).

concreta de cada ato procedimental com ligeiros ou meros atrasos sem influência no resultado.

Diferentemente, pode-se estar perante uma situação em que o “prazo razoável” para aquele tipo de procedimento administrativo foi ultrapassado, mas não de um modo manifesto, tornando-se difícil determinar se é uma diferença significativa daquilo que seria expectável ao particular, ou a complexidade do procedimento administrativo pode levantar dúvidas sobre qual seria a duração razoável do mesmo. Neste tipo de situações, já releva a análise individual de cada ato administrativo e o (in)cumprimento dos prazos procedimentais.

Por fim, na determinação daquele que deve ser o “prazo razoável” de um procedimento administrativo cumpre lembrar o princípio da boa administração e o dever de celeridade (previsto no artigo 59.º do CPA) que impedem sobre a Administração Pública obrigando-a a decidir oportuna e diligentemente, sem descuidar a correta e completa instrução procedimental, e sempre pelo respeito da força jurídica das normas sobre os “prazos procedimentais administrativos, bem como as práticas normais e as práticas possíveis”¹²³.

¹²³ Cfr. Ac. TCA do Sul de 11/04/2013, Proc.º n.º 07084/11, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 15/05/2024].

4. A RCEE por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública

Sem prejuízo da necessidade de impor um comportamento célere, eficaz, diligente e eficiente à Administração Pública na sua atividade e de existirem regimes legalmente consagrados para corrigir a inação administrativa¹²⁴, é, também, impreterível responsabilizá-la quando a sua atuação não é orientada segundo estes critérios ou pelo atraso verificado¹²⁵, uma vez que o dever de decidir em prazo razoável no âmbito de um procedimento administrativo é uma obrigação que impende sobre a Administração Pública e o seu incumprimento gera RCEE no âmbito da função administrativa¹²⁶.

Desta forma, quanto à dimensão temporal do procedimento administrativo (i.e., direito a uma decisão em prazo razoável), através dos critérios desenvolvidos *supra* é possível densificar, então, o conceito a uma decisão administrativa em prazo razoável. Assim, a dimensão da celeridade decorrente, também, do princípio da boa administração, ganha a estrutura necessária para ser sindicável pelos juízes administrativos, designadamente, em sede da ação de RCEE por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública.

Como referido anteriormente, para haver RCEE por prejuízos causados pela inércia da Administração Pública, é necessário o preenchimento dos cinco pressupostos cumulativos: o facto gerador do dano, a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade (entre o dano provocado e o facto ilícito).

A jurisprudência tem vindo a debruçar-se cada vez mais sobre esta questão¹²⁷ analisando, na sua completude, o preenchimento dos cinco pressupostos da RCEE na função administrativa. Não obstante, há pressupostos que se têm revelado de mais desafiante preenchimento do que outros, designadamente os pressupostos da ilicitude e do dano¹²⁸.

¹²⁴ Como reiterado, no caso de incumprimento do dever de decisão relativamente a um requerimento dirigido à prática de um ato administrativo, o meio jurisdicional adequado é a ação de condenação à prática de ato devido, prevista nos artigos 66.º e seguintes.

¹²⁵ Cfr. Ac. STA n.º 8/2023 de uniformização de jurisprudência, e Ac. do TCA do Sul de 03/03/2022, Proc.º n.º 1229/11.1BELSB, disponíveis em: www.dgsi.pt [consultados em 06/06/2024].

¹²⁶ Cfr. Ac. do TCA do Sul de 03/03/2022, Proc.º n.º 1229/11.1BELSB [consultado em 06/06/2024].

¹²⁷ Revelando, aqui, a urgência deste tema e o aumento de casos em que os particulares se sentem lesados pela inércia da Administração Pública, por violação dos deveres que decorrem do princípio (e dever) da boa administração.

¹²⁸ O acórdão do TCA do Sul de 11/04/2013, Proc.º n.º 07084/11, disponível em: www.dgsi.pt, entendeu, no âmbito de uma ação de RCEE intentada contra a entidade patronal do Autor, que os princípios jurídicos previstos nos artigos 57.º e 58.º do CPA (que, desde logo, o tribunal define como “comandos relativamente indeterminados com uma razão *prima facie* ou não perentória para agir e como um direito a

O pressuposto: ilicitude

O artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, sob a epígrafe “Ilicitude” determina que se consideram “ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos”.

No que diz respeito ao pressuposto “ilicitude” da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas por violação do dever de celeridade, eficiência ou eficácia da Administração Pública (que, como se analisou, são materializações do princípio da boa administração), o problema coloca-se na recondução (da ilicitude) a alguma norma ou princípio – que, nesta dissertação, sustenta-se a recondução da ilicitude à violação do próprio princípio da boa administração.

Deste modo, e segundo o entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, o princípio da boa administração, consagrado no artigo 5.º do CPA, comporta duas dimensões: uma dimensão organizatória (impondo uma desburocratização e aproximação das pessoas à Administração Pública) e uma dimensão funcional (que impõe comportamentos eficientes e céleres por parte da Administração Pública)¹²⁹.

A dimensão funcional reflete e impõe à Administração Pública comportamentos que se pautem por critérios, nomeadamente, de celeridade, correspondendo, por isso, a diversos preceitos legais previstos no CPA e extraíndo-se desta dimensão do princípio da boa administração o direito dos particulares a uma decisão à tomada de decisões administrativas em prazo razoável¹³⁰.

Desta forma, pode-se concluir que a própria omissão do dever de agir, materializada na irrazoabilidade da duração na tomada de uma decisão, no âmbito de um procedimento administrativo, concretiza a ilicitude.

Analisemos, como exemplo, o Acórdão do TCA do Sul de 13/02/2020 (Proc.º n.º 313/09.6BECTB)¹³¹, que, de uma forma bastante completa, analisa a verificação de todos os pressupostos na situação concreta do recurso que é interposto pelos Recorrentes.

otimizar numa comparação, cuja aplicação está sujeita a mecanismos de conformação ou de ponderação concretizadores”) não foram violados nem nenhuma norma técnica ou interesse legalmente protegido.

Apesar de o tribunal reconhecer a ideia de “prazo razoável”, que obriga os tribunais a proferirem uma decisão em prazo razoável, no âmbito de um procedimento administrativo, não considera que “princípio da eficiência da Administração não tem apenas natureza jurídica e não confere direitos subjetivos”.

¹²⁹ Cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, op. cit., p. 177.

¹³⁰ Cfr. Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, op. cit., p. 178.

¹³¹ Disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 09/06/2024].

Os Autores intentaram no TAF de Castelo Branco uma ação administrativa comum para efetivação de responsabilidade civil extracontratual contra o município da Covilhã pedindo que o município fosse condenado a pagar-lhes as quantias peticionadas a título de prejuízos patrimoniais e a título de danos morais, acrescidas de juros de mora vincendos a contar da data da citação. O TAF de Castelo Branco julgou a ação parcialmente procedente condenando o Réu a pagar aos Autores uma indemnização (inferior à peticionada) por danos morais, fixada por recurso à equidade, acrescido de juros de mora.

Inconformados com o que lhes foi desfavorável, os Autores recorrem para o TCA do Sul, cabendo a este tribunal apreciar (i) se a sentença recorrida errou no julgamento da matéria de facto, valorando incorretamente a prova produzida em juízo, (ii) se a sentença recorrida errou de direito ao não ter concluído pela existência de factos geradores de responsabilidade civil do município, também para ressarcimento dos danos patrimoniais reclamados e (iii) se a sentença recorrida errou no arbitramento da quantia indemnizatória.

Com relevo para a elaboração deste trabalho importa a análise de Direito feita pelo TCA do Sul, neste caso, do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Município quanto ao seu comportamento omissivo, ou seja, quanto à inércia na tramitação do procedimento que conduziu à demora na tomada de decisão final, gerando danos patrimoniais e não patrimoniais.

Um dos problemas do caso circunscreve-se à recondução da ilicitude à violação de algum princípio ou norma, uma vez que em causa está a efetiva inércia da Administração. Os Autores fundaram a ilicitude na violação de diversos princípios – princípio da colaboração, princípio da boa-fé e da proteção da confiança, e, por fim, o princípio da boa administração.

In fine a ilicitude reconduziu-se à violação do princípio da boa administração e, por isso, analisar-se-á a fundamentação do tribunal na recondução da ilicitude à violação do princípio da boa administração.

O Acórdão escreve, seguindo o entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹³², que uma administração é considerada uma boa administração quando assegura a eficaz e

¹³² O Acórdão cita a obra de Mário AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, 2012, pp. 69 e ss.

eficiente satisfação das necessidades que a Constituição e a lei lhe atribuem, concretizando-se esta ideia na correta prossecução do interesse público. E, por isso, o princípio da boa administração decorre do princípio da prossecução do interesse público, pois só assim se respeitam os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares que, também, comportam uma vertente temporal. Isto exige da Administração uma especial atenção à forma como se organiza para que a sua atuação seja sempre orientada por procedimentos administrativos finalizados num prazo razoável.

Considera o tribunal, no caso *sub judice*, que o tempo que levou à Administração a tomar uma decisão final é manifestamente extenso e desrazoável tendo em consideração a “simplicidade da fundamentação” da decisão final, sendo que um serviço “mediamente eficiente” tomaria a decisão procedimental no prazo de 9 a 10 meses, quando, na realidade, levou ao Município 4 anos e 11 meses para que lograsse decisão do pedido. Verifica-se, assim, um atraso desrazoável e injustificado de 3 anos e 10 meses.

Assim, o pressuposto da ilicitude é preenchido através da violação da vertente temporal do princípio da boa administração – que é um corolário do princípio da prossecução do interesse público (consagrado no artigo 266.º, n.º 2 da CRP) – que obriga a Administração a organizar-se de modo a atuar com celeridade e eficiência para que as decisões finais procedimentais sejam proferidas num prazo razoável porque só assim se consegue proteger e respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

O pressuposto: dano

É evidente que o reverso da (necessária) ação administrativa, a inação ou inércia da Administração (seja por falta de celeridade, seja por violação de deveres de diligência ou zelo), pode trazer consequências para os particulares que devem ser suscetíveis de tutela.

Do exposto resulta que uma atitude irrazoavelmente inerte por parte da Administração Pública (nomeadamente, a violação do dever de celeridade num procedimento administrativo) pode causar danos aos particulares, podendo levar a um dever de indemnizar por parte da Administração Pública, dado que, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, resulta um dever de indemnizar os

“danos patrimoniais e não patrimoniais¹³³, bem como os danos já produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito”.

Por força do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, retira-se que, preferencialmente, deve haver lugar à reparação natural dos danos – isto é, deve haver lugar à reconstituição do *status quo ante* – havendo lugar a uma indemnização pecuniária nos casos em que o prejuízo causado extravase “a reconstituição da situação que deveria ter sido criada caso a decisão administrativa tivesse sido a legalmente correta”¹³⁴.

A título de exemplo, no que diz respeito ao preenchimento do pressuposto dano, veja-se o Acórdão do TCA do Sul de 03/03/2022 (Proc.º n.º 1229/11.1BELSB)¹³⁵.

No Acórdão de 03/03/2022 (Proc.º n.º 1229/11.1BELSB), o Tribunal Central Administrativo Sul decide sobre o recurso interposto pelo Autor no âmbito de uma ação de condenação do Ministério de Justiça a decidir no prazo de 30 dias sobre o requerimento dirigido ao próprio Ministro da Justiça em 12 de outubro de 2009, ou, em alternativa, a pagar (ao Autor) a indemnização requerida nesse requerimento, e a condenação do Estado Português a pagar ao Autor uma indemnização por danos não patrimoniais decorrentes da falta de decisão em tempo razoável do procedimento administrativo tendente à concessão da indemnização requerida ao Ministério da Justiça em 12 de Outubro de 2009, no valor total de 250 euros, a partir de 12 de outubro de 2009, até à conclusão do procedimento, bem como honorários de mandatário judicial, no montante de 3 500 euros. O tribunal administrativo de círculo considerou a ação parcialmente procedente condenando o Ministério da Justiça a decidir no prazo de 30 dias sobre o pedido de concessão da indemnização e o Estado a pagar ao Autor as despesas com os honorários de mandatário judicial na ação em montante a liquidar em incidente de liquidação. O Autor, inconformado

¹³³ Este artigo segue a esteira do previsto nos artigos 496.º, n.º 1, e 564.º, n.ºs 1 e 2, ambos do CC que preveem, respetivamente, a indemnização de danos não patrimoniais quando mereçam a tutela do direito, os danos emergentes e lucros cessantes e, quando previsíveis, a indemnizabilidade dos danos futuros – cfr. Carla AMADO GOMES e Ricardo PEDRO, *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual Administrativa: Questões Essenciais*, AAFDL, 2022, p. 72.

¹³⁴ Cfr. Carla AMADO GOMES e Ricardo PEDRO, *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual...*, *op. cit.*, AAFDL, 2022, pp. 49 e 72 a 73.

¹³⁵ Disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 11/06/2024].

com a sentença proferida, interpõe recurso a 18 de janeiro de 2018 para ser ressarcido pelos danos causados pelo atraso de decisão.

Assim, o Tribunal Central Administrativo Sul pretendeu verificar se os suscitados atrasos administrativos do Ministério da Justiça na pronúncia relativamente ao requerido pedido indemnizatório poderão ser qualificados como atrasos relevantes em termos indemnizatórios, no âmbito de uma ação que visa o ressarcimento decorrente do atraso de decisão por parte da entidade administrativa competente, no caso, a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes. Este tribunal reconhece que na ausência de uma decisão tempestiva da Administração, o Autor tinha ao seu dispor mecanismos legais para tentar corrigir a inércia da Administração – através da ação de condenação à prática do ato devido regulado nos artigos 66.º e seguintes do CPTA. No entanto, a omissão por parte do Autor da utilização desses mecanismos não permite desresponsabilizar o Estado pelo atraso verificado, não podendo ser ignorada a “incompreensível apatia e imobilidade da Comissão de Proteção das Vítimas de Crimes”. Escreve este acórdão que é inconcebível que a Administração, passados mais de 10 anos sobre a data em que a Administração ficou constituída no dever legal de decidir não tenha dito nada ou sequer tenha decidido sobre o requerimento apresentado pelo Autor, ainda para mais, no âmbito de um regime legal que tem exatamente por objetivo garantir a celeridade no apoio às vítimas de crimes. E que, por isso, estão aqui em causa danos não patrimoniais (como insónias, perturbações psicológicas, ansiedade e irritabilidade) causalmente provocados pelo facto ilícito resultante da violação do direito a uma decisão em tempo razoável (isto é, pela demora na conclusão do procedimento administrativo).

Assim, este Acórdão debruça-se sobre a questão da inércia da Administração como causa de danos aos particulares. E o Acórdão considera que apesar de os particulares poderem fazer uso da ação de condenação à prática de ato devido para fazer face a uma ausência de decisão tempestiva da Administração, não deixa de ser essencial apreciar a dita inação da entidade administrativa, uma vez que não se pode deixar de desresponsabilizar a Administração pelo atraso (injustificado) das suas decisões.

Note-se que o acórdão reconduziu a ilicitude à violação do direito a uma decisão em prazo razoável, revelando que em causa está uma situação preocupante e atual: a falta de eficácia, celeridade e diligência por parte da Administração Pública que, e como se viu na descrição deste acórdão, é causadora de danos, *in casu*, não patrimoniais. E que, por isso, deve ser alvo de controlo por parte dos tribunais administrativos.

De facto, a violação do dever de celeridade num procedimento administrativo pode dar origem a responsabilidade civil extracontratual da Administração, desde que preenchidos os devidos pressupostos, e, consequentemente, a um dever de indemnizar os particulares.

O Acórdão supramencionado, citando o entendimento de CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA¹³⁶, escreve que o incumprimento do dever da prolação de uma decisão dentro prazo definido pela lei pode fundar um dever indemnizatório se a omissão da satisfação da pretensão do administrado consubstanciar em danos para o próprio. O problema está em saber se o atraso na emissão da decisão é suscetível, causalmente, de provocar o dano indemnizável.

Ou seja, a questão está em perceber: se o atraso não se tivesse verificado, o dano produzir-se-ia na mesma? A omissão de decisão (ou o atraso na tomada de decisão) é causa determinante do dano provocado, se se chegar à conclusão de que o dano não se teria verificado se não fosse a omissão administrativa. Acrescenta o autor que o facto está em determinar se a demora na tomada de uma decisão acarreta prejuízos suscetíveis de indemnização por parte da entidade administrativa – se assim for, segundo o critério da causalidade adequada, a omissão administrativa é passível de gerar responsabilidade civil extracontratual.

E ainda, segundo o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 15/05/2020 (Proc.º n.º 01543/11.6BEPRT)¹³⁷ só haverá dever de indemnizar se for imputável à entidade administrativa a demora na prolação da decisão, merecedora de um juízo de censura, por a Administração não ter atuado com a diligência que lhe é devida, e se se identificar a produção de danos causalmente provocados pelo comportamento ilícito e culposos da entidade administrativa.

Neste sentido, no entendimento de ANA F. NEVES, as entidades públicas estão obrigadas à observância de comportamentos diligentes na sua atuação, caso em que não

¹³⁶ Cfr. Carlos Alberto FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra Editora, 2011, p. 117.

¹³⁷ Disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 12/06/2024].

se verifiquem geram danos morais aos particulares. E é verdade que a jurisprudência europeia aceita a diligência como uma exigência de legalidade procedimental e de “*proteção individual nos procedimentos administrativos*”, ideia esta que emerge do princípio da boa administração (aliado ao sub-princípio de solicitude¹³⁸)¹³⁹.

ANA F. NEVES no artigo *Danos morais por falta de diligência administrativa, danos relevantes e determinação do valor da indemnização – Anotação ao Acórdão do STA de 17 de maio de 2018, proferido no Processo n.º 01422/17*, debruça-se, na sua análise, sobre a decisão do STA escrita no Ac. de 17/05/2018¹⁴⁰ onde o Município de Santarém atua ilicitamente ao não cumprir com os deveres de registo, tratamento e restituição de documentos, isto é, incumprido com os deveres de diligência a que estava obrigado, perdendo as cópias de desenhos do Autor, sentindo-se este angustiado e triste por não reaver os desenhos (sentimentos estes que consubstanciam danos morais)¹⁴¹. Note-se que o Município de Santarém admitiu a perda das cópias dos desenhos, justificando-a por uma má organização da Câmara Municipal. No entanto, o Acórdão do STA, surpreendentemente, considerou que a gravidade dos danos morais sofridos pelo Autor não era merecedora de tutela do direito, à luz de um padrão objetivo¹⁴².

De facto, considera a autora, contrariamente à decisão do STA, que a inobservância dos deveres de diligência a que os agentes administrativos estão obrigados é causa idónea de danos morais. E, no caso em concreto, o Município de Santarém, atuando com um grau elevado de culpa, foi indiferente ao cumprimento dos deveres de diligência perdendo os documentos do Autor por falta de organização municipal, ignorando, também, que os documentos em causa constituíam informação pessoal e uma criação artística do Autor, devendo ser protegidos contra uma possível perda¹⁴³.

¹³⁸ O princípio da solicitude é uma síntese de vários princípios (cfr. o Acórdão do Tribunal Geral, de 18 de setembro de 1995, caso T-167/94), desde logo, o dever de cuidado e imparcialidade na examinação de todos os elementos do caso, o direito de o interessado poder dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma decisão suficientemente fundamentada – cfr. Carla AMADO GOMES, *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem..., op. cit.*

¹³⁹ Cfr. Ana F. NEVES, *Danos morais por falta de diligência administrativa, danos relevantes e determinação do valor da indemnização – Anotação ao Acórdão do STA de 17 de maio de 2018, proferido no Processo n.º 01422/17*, in *Revista de Direito Administrativo*, Carla Amado Gomes e Tiago Serrão (Coord.), Lisboa: AAFDL EDITORA, setembro 2020, p. 12.

¹⁴⁰ Ac. do STA de 17/05/2018, Proc.º n.º 01422/17, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 12/06/2024].

¹⁴¹ Cfr. Ana F. NEVES, *Danos morais por falta de diligência administrativa..., op. cit.*, p. 13.

¹⁴² Cfr. Ana F. NEVES, *Danos morais por falta de diligência administrativa..., op. cit.*, p. 9.

¹⁴³ Cfr. Ana F. NEVES, *Danos morais por falta de diligência administrativa..., op. cit.*, p. 16.

No Acórdão do TCA do Sul de 13/02/2020 (Proc.º n.º 313/09.6BECTB)¹⁴⁴, já suprarreferido, os danos morais sofridos pelo Autor (desespero, ansiedade, grande stress e desgaste psicológico) são causalmente provocados pela conduta ilícita do Município. E, por isso, o Tribunal considera adequado (no seguimento da decisão da sentença recorrida) fixar-se uma indemnização, relativa aos danos morais, determinando-se o montante por recurso à equidade.

Por outro lado, o Tribunal, confirmando a sentença recorrida, não deu por verificada a relação de causalidade entre o dano patrimonial alegado pelo Autor e a conduta ilícita da pessoa coletiva pública, concluindo pela não imputação a esse título. Neste ponto, falece o preenchimento do pressuposto do nexo de causalidade.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3 da Lei 67/2007, de 31 de dezembro, o pressuposto dano engloba “danos já produzidos e os danos futuros” e, neste sentido, o Autor alegou que a (falta de) ação do Município lhe causou danos, na modalidade de lucros cessantes, no valor de 720 mil euros por não celebração de um negócio. No entanto, entendeu o Tribunal que a causa da produção destes danos não se relaciona com a inércia da Administração que levou à demora da prolação na decisão de um procedimento de licenciamento, mas sim com o facto de o Autor não ter obtido o mesmo licenciamento necessário à celebração do negócio.

Assim, o último pressuposto da RCEE, o nexo de causalidade, encontra-se preenchido entre o facto ilícito e culposo e os danos morais, estando preenchidos todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Município, no exercício da função administrativa.

Note-se, ainda, que, no entendimento do Ac. TCA do Norte de 05/02/2016¹⁴⁵, o particular não beneficia de qualquer “presunção natural de existência de um dano moral decorrente daquela violação”. Pelo contrário, o tribunal entende que cabe ao particular alegar e provar que a invocada demora procedimental “foi causadora de danos na sua esfera jurídica, pois é condição essencial da obrigação de indemnizar a existência de um dano”¹⁴⁶.

Ou seja, o Ac. TCA do Norte de 05/02/2016 refere que a jurisprudência tem entendido (mesmo nos casos onde existe violação do direito fundamental a uma decisão

¹⁴⁴ Disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 12/06/2024].

¹⁴⁵ Ac. TCA do Norte de 05/02/2016, Proc.º n.º 01158/13.4BEPRT, disponível em: www.dgsi.pt [consultado em 13/06/2024].

¹⁴⁶ Neste sentido, ver também, Acórdãos do STA, de 17/01/2007, Proc.º n.º 01164/06; e de 09/10/2008, Proc.º n.º 0319/08, disponíveis em: www.dgsi.pt [consultados em 13/06/2024].

judicial em prazo razoável), “em consonância com a doutrina, que não se trata de um dano automático”, decorrente da constatação de uma violação de um direito fundamental, mas antes exige que se demonstre que existe “ilicitude no atraso, dano reparável e nexo de causalidade adequada”.

Do exposto e da análise dos exemplos jurisprudenciais supracitados, retira-se o necessário fundamento ressarcitório por parte da Administração, acrescida da sua responsabilização civil extracontratual pelos danos provocados pela falta de celeridade e diligência, por um lado, na condução de procedimentos administrativos e, por outro lado, na exigência de uma boa e diligente organização dos serviços administrativos para, *in fine*, se conseguir proferir uma decisão administrativa em prazo razoável, sem dilações irrazoáveis, aos particulares – critérios estes essenciais numa atuação administrativa que se pauta pela prossecução do interesse público.

Conclusão

A Administração Pública na prossecução dos seus fins, organiza-se em formas distintas, que, no fundo, procuram a prossecução e garantia dos interesses públicos. No entanto, na concretização das atribuições da Administração, a mesma, e, em consequência, os seus trabalhadores podem falhar causando danos, seja à própria Administração, seja aos particulares, surgindo, assim, a necessidade de sancionar aqueles que contribuíram para más decisões que, a fim, levou a uma atuação inerte por parte da Administração.

De um ponto de vista interno, importa, mais uma vez, ressaltar a necessidade de uma boa ação disciplinar por parte dos superiores hierárquicos aos seus inferiores hierárquicos, de modo a garantir que, numa vertente preventiva, situações de produção de danos aos particulares não se verifiquem novamente, e, numa vertente repressiva, sancionar aqueles que deveriam ter agido de forma diligente e eficiente no seio da atividade da Administração.

De um ponto de vista externo, tem-se o instituto da RCEE que para ser aplicado tem de preencher os pressupostos da responsabilidade civil, havendo uma dificuldade no preenchimento do pressuposto da ilicitude. No entanto, o artigo 5.º do CPA ao apontar para as dimensões da eficiência e celeridade abre, e bem, uma “nova frente de controlo”¹⁴⁷.

No que respeita ao preenchimento dos pressupostos da RCEE, os tribunais ainda não recorrem, por regra, ao princípio da boa administração para, *per se*, ser fundamento de ilicitude da inércia por parte da Administração. No entanto, os mesmos tribunais têm vindo a reconhecer as diferentes dimensões que o princípio da boa administração abrange, mesmo aquelas que não são, por si só, reconduzíveis a princípios ou normas autónomas (os conceitos de eficiência e diligência) como dimensões comportamentais que devem orientar e vincular a Administração Pública na interação com os particulares.

E, por isso, decisões jurisprudenciais mais recentes da jurisdição administrativa começam a aceitar (em paralelo à ideia de decisão em prazo razoável no âmbito da tutela jurisdicional efetiva) o direito a uma decisão em prazo razoável no plano procedimental como uma decorrência do princípio da boa administração, entendendo como prazo razoável o período de tempo dentro do qual, considerando o procedimento administrativo

¹⁴⁷ Expressão utilizada por CARLA AMADO GOMES, in *A Responsabilidade Civil...*, *op. cit.*, p. 62.

em concreto e na sua globalidade, seria expectável a emissão de uma decisão em tempo útil.

Deste modo, importa que a determinação da duração expectável da emissão de uma decisão administrativa (razoabilidade da duração de um procedimento administrativo), seja feita segundo as circunstâncias do caso em concreto, i.e., complexidade do caso, comportamento dos interessados e das entidades administrativas, importância do procedimento administrativo para os interessados e, por fim, a duração média daquele tipo de procedimento administrativo.

E, de facto, a vertente temporal do princípio da boa administração que obriga a Administração a organizar-se de modo a atuar com celeridade e eficiência para que as decisões finais procedimentais sejam proferidas num prazo razoável, é suscetível de causar danos indemnizáveis aos particulares quando se verifica um atraso irrazoável na emissão da decisão administrativa.

Não obstante, importará, no âmbito do procedimento administrativo, pensar num direito a uma tomada de decisão que seja racionalmente elaborada, num prazo que se considere razoável para a complexidade instrutória e ponderativa do pedido, sem descurar a correta e completa instrução procedimental.

E ainda que seja de considerar que o princípio da boa administração não confira um efetivo “direito subjetivo” aos particulares para estes exigirem da Administração celeridade, eficiência e diligência nos procedimentos administrativos, é de admitir que, no mínimo, o princípio da boa administração confere um “interesse legítimo” aos interessados de verem os procedimentos a serem desenvolvidos de uma forma célere, eficiente e diligente para que se logre uma decisão administrativa em tempo razoável (tal como é bem explicitado, por exemplo, no Acórdão do TCA do Sul de 13/02/2020, Proc.º n.º 313/09.6BECTB).

Efetivamente, a inércia da atividade administrativa não se manifesta apenas na falta de celeridade por parte da Administração Pública, onde o particular se encontra na pendência do desenvolvimento procedimental. A inércia é, também ela, um estado de indolência por parte da Administração Pública, um estado de indiferença perante os deveres de diligência que os agentes administrativos estão na obrigação de cumprir.

Para se conseguir efetivar um “direito administrativo prático, próximo da realidade, simples, eficaz e sustentável”¹⁴⁸ é necessário entender as dimensões do

¹⁴⁸ Expressões utilizadas por Miguel Assis Raimundo para descrever o chamado *novo direito administrativo* – Miguel ASSIS RAIMUNDO, *Os princípios no CPA...*, op. cit., p. 341.

princípio da boa administração enquanto exigências (dirigidas à Administração) da prossecução do interesse público.

Então, uma Administração Pública, hoje, deve ser uma Administração constituída por serviços administrativos céleres, diligentes e eficientes na sua atividade para assim se conseguir respeitar plenamente os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

E, portanto, quando a Administração violar (ou não agir em conformidade com) estes deveres que lhe subjazem, deve ser devidamente responsabilizada pelos prejuízos provocados aos particulares, cabendo aos tribunais a tarefa de repor a justiça material, dentro dos limites adequados, “não intimidados pela dificuldade, a frequência ou a dúvida que são características da aplicação dos princípios”¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Expressão utilizada por Miguel ASSIS RAIMUNDO em *Os princípios no CPA...*, op. cit., p. 340.

Bibliografia e Webgrafia

AMADO GOMES, Carla.

- *A “Boa Administração” na revisão do CPA: depressa e bem....* ICJP: 2013. Disponível em: [icjp](#) [última consulta em 16/06/2024].
- *A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa – Anotação ao Acórdão do TCA-Sul, de 11 de abril de 2013 (proc. 07084/11). In Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência.* Carla Amado Gomes e Tiago Serrão (Coord.). ICJP: outubro de 2013.
- *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Quebra do Dever de Boa Administração. In Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.* Lisboa: Centro de Estudos Judiciários: 2020. Disponível em: [Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas \(justica.gov.pt\)](#) [última consulta em 05/12/2022].
- *O regime de responsabilidade civil/patrimonial extracontratual do Estado, em especial da Administração: ambiguidades de um instituto milenar no contexto jurídico-público do século da incerteza. in Direito Administrativo – Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade, Volume II,* Pedro Costa Gonçalves (Coord.). Almedina. 2023.

AMADO GOMES, Carla, PEDRO, Ricardo

- *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual Administrativa: Questões Essenciais.* 1.^a Edição. AAFDL Editora. 2022.

AMADO GOMES, Carla, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago (Coord.).

- *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência.* 2.^a Edição. AAFDL Editora. Lisboa 2018.
- *O Regime de responsabilidade civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência.* 3.^a Edição. AAFDL Editora. Lisboa 2022.

AROSO DE ALMEIDA, Mário

- *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares.* 2.^a Edição. Almedina 2015.
- *Teoria Geral do Direito Administrativo.* 10.^o Edição. Almedina. 2022.

ASSIS RAIMUNDO, Miguel.

- *Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular. In Comentários ao Código do Procedimento Administrativo. Volume I. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão (Coord.). 5.ª Edição. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2020.*
- *Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular. In Comentários ao Código do Procedimento Administrativo. Volume I. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão (Coord.). 6.ª Edição. Lisboa: AAFDL EDITORA, 2023.*

CHENG LEONG, Hong. *O Princípio da Eficiência no “Cosmos” da Ilícitude da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado-Administração. In CEDIPRE Online – 30. Coimbra: março de 2017. Disponível em: [public 30.pdf \(uc.pt\)](#) [última consulta em 16/12/2023].*

COLAÇO ANTUNES. *A Ciência Jurídica Administrativa – Noções Fundamentais*. Com a colaboração de Juliana Coutinho Ferraz. Almedina. 2012.

CORTEZ, Margarida. *Responsabilidade civil da administração por atos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado. In STVDIA IVRIDICA 52. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra Editora: 2000.*

COSTA GONÇALVES, Pedro.

- *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “new public governance”. In O Governo da Administração Pública. Almedina. 2012.*
- *Ensaio sobre a figura da inação administrativa oficiosa. In Nos 20 anos dos CJA, CEJUR. Braga: 2017 (pp. 295-340). Disponível em: [ensaio.pdf \(pedrocostagoncalves.eu\)](#) [última consulta em 06/11/2023].*
- *Funções e Valores do Direito Administrativo. In Estudos de Homenagem a Mário Esteves de Oliveira. 1.ª Edição. Almedina: 2018. Disponível em: <http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/FuncoesValoresDA.pdf>. [última consulta em 14/12/2023].*

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário, COSTA GONÇALVES, Pedro e PACHECO DE AMORIM, João. *Código do Procedimento Administrativo – Comentado. 2ª Edição. Almedina: 2003.*

F. NEVES, Ana.

- *Danos morais por falta de diligência administrativa, danos relevantes e determinação do valor da indemnização – Anotação ao Acórdão do STA de 17 de maio de 2018, proferido no Processo n.º 01422/17. In Revista de Direito*

Administrativo. Carla Amado Gomes e Tiago Serrão (Coord.). Lisboa, AAFDL EDITORA: setembro 2020.

- *Direito da Organização Administrativa e Serviço Público*. Almedina. 2023.
- FERNANDES CADILHA, Carlos Alberto.
- *O novo regime de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*. Disponível em: [Gencontroscsm_carloscadilha2.pdf](#) [última consulta em 14/12/2023].
 - *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*. Coimbra Editora: 2011.

FERNANDES VALENTE, Ilda Maria. O Direito a uma Decisão Administrativa em Prazo Razoável. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa no âmbito do Mestrado Profissionalizante em Direito Administrativo. Ano 2016. Orientador: Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes.

FERRAZ COUTINHO, Juliana. *O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto em ciências jurídico-administrativas. Ano 2014. Orientadores: Profs. Doutores Colaço Antunes e Paulo Otero. Almedina. 2017.

FREITAS DO AMARAL.

- *Curso de Direito Administrativo*. Volume I. 4.^a Edição. Almedina. 2022.
- *Colóquio sobre A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*. In *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*. Coimbra Editora. 2002.

LEITÃO, Alexandra. *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa*. 2011. Disponível em: [artigo-responsabilidade2.pdf \(icjp.pt\)](#) [última consulta em 16/06/2024].

MEDEIROS, Rui (Org.). *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Universidade Católica Editora. Lisboa 2013.

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Volume III. 2.^a Edição. Universidade Católica Editora. 2020.

OLIVEIRA, Heloísa. *Jurisprudência Comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: influência, omissão e desconformidade*. ICJP. CIDP. Disponível em: [645-963.pdf \(icjp.pt\)](#) [última consulta em 14/12/2023].

OLIVEIRA, Fernanda Paula e FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 4.^a Edição. Almedina. 2015.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos.

- *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra. 2020.
- *A Responsabilidade por Danos Decorrentes do Exercício da Função Administrativa na Nova Lei sobre Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entes Públicos*. in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 137.º Ano 2007-2008. N.ºs 3946-3951.

Legislação

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

D.L. n.º 48051, de 21 de novembro.

DL n.º 135/99, de 22 de abril.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

Livro Branco sobre a Governança – Comunicação da Comissão, de 25 de julho de 2001. «Governança Europeia - Um Livro Branco».

Portugal.

- Código Civil (1966) aprovado pelo D.L. n.º 47344/66, de 25 de novembro.
- Código Civil de Seabra (1867).

Portugal. Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Portugal. Código do Procedimento Administrativo.

Portugal.

- Constituição da República Portuguesa de 02 de abril de 1976.
- Constituição de 11 de abril de 1933.
- Constituição de 2 de agosto de 1911.
- Constituição de 20 de março de 1838.
- Carta Constitucional de 29 de abril de 1826.
- Constituição de 23 de setembro de 1822.

Portugal. Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas: aprovada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

Princípios orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos apresentados em 2021 pela Presidência portuguesa da União Europeia.

Recommendation on Digital Government Strategies da OCDE de 2014.

Resolução do Parlamento Europeu de 9 de junho de 2016, sobre uma administração aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)). Disponível em: [Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração da União Europeia aberta, eficaz e independente \(2016/2610\(RSP\)\). \(europa.eu\)](#) [última consulta em 16/12/2023].

Tratado da União Europeia

Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Referências jurisprudenciais

Ac. do STA de 18/04/2024 (Proc.º n.º 0501/21.7BELRA-A).

Ac. do STA n.º 8/2023 de 25/11/021.

Ac. do STA de 17/05/2018 (Proc.º n.º 01422/17).

Ac. do STA de 10/09/2014 (Proc.º n.º 090/12).

Ac. do STA de 27/11/2013 (Proc.º n.º 0144/13).

Ac. do STA de 09/10/2008 (Proc.º n.º 0319/08).

Ac. do STA de 09/10/2008 (proc.º n.º 0319/08).

Ac. do STA de 17/01/2007 (Proc.º n.º 01164/06).

Ac. do STA de 29/04/2004 (Proc.º n.º 01537/03).

Ac. do STA de 22/11/1994 (Proc.º n.º 033221).

Ac. do STJ de 01/03/2018 (Proc.º n.º 1203/12.0TBPTL.G1.S1).

Ac. do TC n.º 154/07.

Ac. do TC n.º 153/1990.

Ac. do TCA do Norte de 23/06/2022 (Proc.º n.º 00476/21.2BECBR).

Ac. do TCA do Norte de 15/05/2020 (Proc.º n.º 01543/11.6BEPRT).

Ac. do TCA do Norte de 30/10/2020 (Proc.º n.º 00662/19.5BEAVR).

Ac. do TCA do Norte de 05/02/2016 (Proc.º n.º 01158/13.4BEPRT).

Ac. do TCA do Sul de 03/03/2022 (Proc.º n.º 1229/11.1BELSB).

Ac. do TCA do Sul de 13/02/2020 (Proc.º n.º 313/09.6BECTB).

Ac. do TCA do Sul de 28-05-2020 (Proc.º n.º 1225/17.5BESNT).

Ac. TCA do Sul de 11/04/2013 (Proc.º n.º 07084/11).

Ac. do TEDH de 25 de abril de 2024 – *Carreto Ribeiro c. Portugal*.

Ac. do TEDH de 30 de outubro de 2014 – *Sociedade de construções Martins e Vieira Lda, e outros, c. Portugal*.

Ac. do TEDH de 6 de abril de 2000 – *Comingersoll, S. A c. Portugal*.

FACULDADE DE DIREITO

