

Luís Pedro Pereira Coutinho, “Regulamentos Independentes do Governo”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, III, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 979-1064

Afonso Rodrigues Queiró, “Teoria dos Regulamentos”, republicado em *Estudos de Direito Público*, Vol. II, Tomo I, Acta Universitatis Conimbrigensis, Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2000

Ana Raquel Moniz, “A titularidade do poder regulamentar no direito administrativo português”, *BFDUC*, 80, 2004, pp. 483-562

## RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS

*Rui Medeiros*

### 1. Do princípio da irresponsabilidade a um regime centrado na responsabilidade da Administração

Em Portugal, à semelhança do que sucedeu em geral noutros Estados, o princípio tradicional da irresponsabilidade civil dos poderes públicos coexistia com o princípio segundo o qual, e para empregar a fórmula utilizada na redação originária do artigo 2399.º do Código Civil de Seabra, “os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos, que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas pela lei, exceto se excederem, ou não cumprirem de algum modo, as disposições da mesma lei”. A regra era, por conseguinte, a da irresponsabilidade da Administração e da responsabilidade civil pessoal dos empregados públicos pelos factos ilícitos culposos praticados no desempenho das suas funções.

Consumada a rejeição do princípio da irresponsabilidade civil dos poderes públicos com o aditamento introduzido, em 1930, na parte final do referido artigo 2399.º do Código Civil de Seabra (nos termos do qual, quando os empregados públicos excederem, ou não cumprirem de algum modo, as disposições da mesma lei, são “neste caso solidariamente com eles responsáveis as entidades de que forem serventuários”), a situação rapida-

mente evoluiu para a autonomização de um regime específico de responsabilidade civil da Administração por actos de gestão pública. Enquanto o regime aplicável aos actos de gestão privada ficou plasmado no artigo 501.º do Código Civil, o Decreto-Lei n.º 48.051, de 21 de Novembro de 1967, que vigorou durante mais de quarenta anos, consagrou um sistema integrado de responsabilidade civil da Administração, cobrindo não apenas o direito à reparação dos danos por factos ilícitos culposos, mas também pretensões indemnizatórias no âmbito da responsabilidade pelo risco e da tradicionalmente chamada responsabilidade por actos lícitos. A leitura que, ao longo da vigência do Decreto-Lei n.º 48.051, se acabou por impor, numa evolução na qual os tribunais tiveram um importante papel, retirou o sentido restritivo subjacente à afirmação, na esteira do *arrêt Blanco*, do princípio da autonomia da responsabilidade da Administração por actos de gestão pública. Concretamente, no domínio da responsabilidade por factos ilícitos culposos, a evolução da interpretação do Decreto-Lei n.º 48.051 permitiu estender significativamente o âmbito da responsabilidade civil dos poderes públicos (*v.g.* a construção jurisprudencial da figura da falta do serviço, a ampliação do conceito de ilicitude pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48051, a tendência dos tribunais para dispensarem o pressuposto da culpa nos casos em que os danos são causados por actos jurídicos ilegais, a releitura do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48.051 – que, no seu sentido originário, restringia a autonomia das acções de indemnização nos casos em que o lesado pretendesse obter a reparação dos danos causados por um acto administrativo ilegal e anulável).

O Decreto-Lei n.º 48.051 tinha, em qualquer caso, um âmbito limitado: por um lado, só se preocupava com a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa; por outro lado, mesmo em relação à responsabilidade da Administração, a cláusula da responsabilidade pelo risco fazia depender a obrigação de indemnizar da existência de prejuízos resultantes de “serviços administrativos *excepcionalmente perigosos* ou de coisas e actividades da mesma natureza (artigo 8.º) e a responsabilidade por actos lícitos só cobria, literalmente, embora

# ENCICLOPÉDIA DA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

*Coordenação*

**JORGE BACELAR GOUVEIA**  
**FRANCISCO PEREIRA COUTINHO**



LISBOA  
2013

<i>Pedro Velez</i>	
Fascismo .....	154
<b>R</b>	
<i>Ravi Afonso Pereira</i>	
Tribunal Constitucional .....	374
<i>Ricardo Branco</i>	
Associação .....	47
Competência .....	75
Demissão .....	106
Domínio Público .....	134
Invalidade .....	214
Limites materiais de revisão constitucional .....	234
Nomeação .....	261
<i>Rita Calçada Pires</i>	
Direito Fiscal .....	121
Finanças Locais .....	156
Finanças Regionais .....	158
Taxas .....	369
<i>Rogério M. Fernandes Ferreira</i>	
Impostos .....	195
<i>Rui Medeiros</i>	
Responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas .....	341
<i>Rui Tavares Lanceiro</i>	
Governo de Gestão .....	177
<b>S</b>	
<i>Sandra Lopes Luís</i>	
Promulgação .....	302
Publicidade dos Atos .....	312
Quórum .....	315
<b>T</b>	
<i>Teresa Ruel</i>	
Assembleia Legislativa Regional .....	44

Ana Fernanda Neves • Ana Rita Gil  
Anabela Costa Leão • André Folque • André Ventura  
Andreia Sofia Pinto Oliveira • António Araújo  
António Carlos dos Santos • António Filipe  
António Francisco de Almeida Calhau  
António Garcia Pereira • António Leitão Amaro  
Benedita MacCrorie • Carla Amado Gomes  
Carlos Ferreira de Almeida • Carlos Proença  
Célia Belim • David Castaño • Diogo Freitas do Amaral  
Duarte Miranda Mendes • Eduardo Correia Baptista  
Fernanda Frizzo Bragato • Francisco Pereira Coutinho  
Francisco Proença Garcia • Frederico Barreiros Mota  
Gonçalo de Almeida Ribeiro • Gonçalo Saraiva Matias  
Guilherme Marques Pedro  
Gustavo Gramaxo Rozeira • Helena Pereira de Melo  
Isabel Alexandre • Ivo Miguel Barroso  
João Carlos Santana da Silva • João Caupers  
João Chumbinho • João Pedro Pimenta  
João Raposo • João Salis Gomes  
Jorge Azevedo Correia • Jorge Bacelar Gouveia  
Jorge Cortês • Jorge Duarte Pinheiro

Jorge Morais Carvalho • José João Abrantes  
José Lebre de Freitas • José Lucas Cardoso  
José Manuel Meirim • José P. Ribeiro de Albuquerque  
José Pina Delgado • Karina Macedo Fernandes  
Luís Pereira Coutinho • Luís Pessanha  
Luís Salgado de Matos • Luís Tirapicos Nunes  
Lúcia Neto • Manuel Afonso Vaz  
Maria de Assunção do Vale Pereira  
Maria Helena Brito • Maria Manuel Bastos  
Mariana França Gouveia • Mário Silva  
Miguel Prata Roque • Nuno Canas Mendes  
Nuno Piçarra • Patrícia Calca • Patrícia Jerónimo  
Paulo Cardinal • Paulo Lopes Marcelo • Paulo Otero  
Paulo Pulido Adragão • Pedro Caetano Nunes  
Pedro Duro • Pedro Tivão do Rosário • Pedro Velez  
Ravi Afonso Pereira • Ricardo Branco  
Rita Calçada Pires • Rogério M. Fernandes Ferreira  
Rui Medeiros • Rui Tavares Lanceiro  
Sandra Lopes Luís • Teresa Ruel • Teresa Violante  
Tiago Duarte • Victor Marques dos Santos  
Vitalino Canas • Wladimir Brito

# Enciclopédia da Constituição Portuguesa

Coordenação  
JORGE BACELAR GOUVEIA  
FRANCISCO PEREIRA COUTINHO

ISBN 978-972-724-642-7



9 789727 246427

[www.quidjuris.pt](http://www.quidjuris.pt)