

# Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas

---

## O EXERCÍCIO OBRIGATÓRIO DO DIREITO DE REGRESSO

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Diana Ettner  
5 de Dezembro de 2012



# APRESENTAÇÃO DO TEMA

---

- Significado das duas alterações mais significativas consagradas pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, no regime da responsabilidade civil extracontratual dos **titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos** por danos decorrentes de ações ou omissões adotadas no **exercício da função administrativa e por causa desse exercício**:
  - **Alargamento da responsabilidade solidária do Estado** aos casos de **culpa grave**;
  - Consagração da **obrigatoriedade do exercício do direito de regresso** do Estado sobre os titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos.

# 1. ENQUADRAMENTO

---

## – PONTO DE PARTIDA

- A forma como em cada momento é resolvida a questão da repartição da responsabilidade entre a pessoa coletiva pública e as pessoas através das quais esta atua, determina:
  - O sentido da evolução do instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado;
  - A função do instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado dentro do quadro constitucional e legal em que se insere.

# 1. ENQUADRAMENTO

---

## – QUANTO À EVOLUÇÃO:

1. A responsabilidade dos agentes públicos começa por relevar como **fundamento exclusivo da responsabilidade da entidade pública**, que responde na condição e na medida da responsabilidade do agente.
2. A responsabilidade do Estado passa a fundar-se também nos regimes da responsabilidade pelo risco e por atos lícitos (responsabilidade objetiva), para a qual irreleva a responsabilidade dos agentes públicos.
3. A responsabilidade dos agentes públicos passa a assumir uma **função própria**, de **responsabilização pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes por atos praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício**.

# 1. ENQUADRAMENTO

---

## – QUANTO À FUNÇÃO:

- A solução adotada por cada sistema jurídico quanto à **repartição da responsabilidade entre o Estado e os seus agentes** fornece a pista essencial para concretizar a função do regime:
  - Mais **garantística do pagamento do pagamento de indenizações aos particulares lesados**, quando são acentuados os mecanismos que permitem assegurar o ressarcimento dos cidadãos por atuações públicas, independentemente do agente causador do dano;
  - Mais **penalizadora da atuação dos servidores públicos em nome da promoção da eficiência administrativa**, quando se reforçam os mecanismos de responsabilização pessoal do agente causador do dano por atos praticados no exercício das suas funções e por causa desse exercício.

## 2. SIGNIFICADO DAS INOVAÇÕES DA LEI 67/2007

---

- **ALARGAMENTO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO ESTADO**
  - Reforço da **eficiência e eficácia do aparelho administrativo**, através do alargamento das situações em que a lei permite ao lesado demandar diretamente o agente público causador do dano.
- **CONSAGRAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DO DIREITO DE REGRESSO**
  - Consagração do **dever de efetivação da responsabilidade do agente público** causador do dano por atos ilícitos e culposos praticados no exercício das suas funções.



Autonomização de um **princípio de responsabilidade civil pessoal dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos.**

## 3. ÂMBITO PESSOAL

---

### – TITULARES DE ÓRGÃOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS

- Os “funcionários e agentes públicos” deixaram de ter correspondência na Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro).
- Proposta:
  - Por **funcionário** devem entender-se as modalidades da relação jurídica de emprego público constituídas **com caráter de permanência** (nomeação definitiva e contrato por tempo indeterminado).
  - Por **agente** devem entender-se as modalidades da relação jurídica de emprego público constituídas **sem caráter de permanência** (nomeação provisória, contrato a termo certo ou incerto e comissão de serviço).

### – PESSOAS COLETIVAS PRIVADAS

- Extensão da regra da **obrigatoriedade do exercício do direito de regresso** às pessoas coletivas privadas quando adotem ações ou omissões no exercício do poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

# 4. CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR DO AGENTE PÚBLICO

---

## – O EXERCÍCIO DO DIREITO DE REGRESSO

- **Formulação do problema:** direito de regresso do Estado contra o agente público deve corresponder a um **reembolso integral** do montante pago pela Administração ao lesado ou o valor da indemnização deve ser **repartido entre ambos?**
- A parte da indemnização a suportar pelo agente público por danos decorrentes de atos ilícitos praticados com dolo ou culpa grave deve **limitar-se ao necessário** para efetivar a sua responsabilidade pessoal no caso concreto:
  - Princípio de responsabilidade subjetiva dos funcionários e agentes do Estado consagrado no n.º 1 do art. 271.º CRP;
  - Confronto entre a regra da responsabilidade solidária (art. 22.º CRP) e o princípio da prossecução do interesse público (art. 266.º CRP).
  - Solução paralela no direito civil.

## 4. CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR DO AGENTE PÚBLICO

---

### – A MEDIDA DA OBRIGAÇÕES DE INDEMNIZAR DO FUNCIONÁRIO

- A proporção da indemnização a pedir ao agente público deve ser aferida caso a caso, de acordo com uma ideia de equidade, segundo alguns critérios possíveis:
  - Grau de censurabilidade,
  - Conteúdo funcional do cargo desempenhado,
  - Eventual contribuição de terceiros,
  - Conduta profissional,
  - Valor do dano e situação económica do agente.
- Esta posição não afeta a necessidade de salvaguardar o respeito pelo núcleo fundamental do art. 22.º da CRP, ou seja, a necessidade de garantir o direito do lesado à indemnização.

## 4. CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR DO AGENTE PÚBLICO

---

- **EXERCÍCIO DO DIREITO DE REGRESSO CONTRA O ESTADO PELO AGENTE PÚBLICO**
- Admissibilidade do exercício do direito de regresso pelo agente público contra o Estado:
  - O direito de regresso do Estado contra o agente público decorre do regime da responsabilidade solidária.
  - O n.º 4 do art. 271.º da CRP não consagra a exclusividade do exercício do direito de regresso pelo Estado.
  - O n.º 4 do art. 271.º da CRP visa garantir que o exercício do direito de regresso pelo Estado contra os agentes públicos é regulado e efetivado.

## 5. A EFETIVAÇÃO JUDICIAL

---

- **IMPLICAÇÕES PROCESSUAIS DA CONSAGRAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DO DIREITO DE REGRESSO**
- A ação de responsabilidade intentada pelo particular lesado pode terminar de duas formas quanto à **qualificação do grau de culpa** das atuações (ou omissões) ilícitas dos agentes públicos:
  1. **Com demonstração** do dolo ou culpa grave.
    - Neste caso, a entidade pública pode exercer diretamente o direito de regresso contra o agente público.
  2. **Sem demonstração** do dolo ou culpa grave.
    - Neste caso, a ação deve prosseguir, nos termos do n.º 4 do art. 8.º da Lei 67/2007.
- A forma como o Estado pode exercer o direito de regresso está dependente da concreta configuração da causa de pedir pelo lesado na ação de responsabilidade e do fundamento da decisão de condenação do Estado.

## 5. A EFETIVAÇÃO JUDICIAL

---

- **O N.º 4 DO ART. 8.º DA LEI 67/2007**
- Aplicabilidade circunscrita aos casos em que **não tenha sido apurado o concreto grau de culpa** do agente público responsável.
  - Situação típica: aplicação da presunção de culpa leve (10.º/2 RRCEE).
- **Objetivo** do preceito:
  - Equilíbrio entre a consagração da presunção de culpa leve, em favor do particular lesado, e a determinação da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, em favor do Estado.
  - Regime da intervenção acessória provocada (330.º a 333.º do CPC).
- **Problemas** por clarificar:
  - Saber se a prossecução da ação entre o Estado e o agente público deve ter lugar a título oficioso ou mediante iniciativa nesse sentido.
  - Operacionalização do preceito em face do regime do caso julgado.

# Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas

---

## O EXERCÍCIO OBRIGATÓRIO DO DIREITO DE REGRESSO

Diana Ettner

5 de Dezembro de 2012