

A CONSTITUIÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

THE CONSTITUTION AND THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE

JORGE MIRANDA

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

SUMÁRIO: 1. A responsabilidade civil das entidades públicas – 2. A responsabilidade por actos legislativos em especial.

RESUMO: O autor, neste artigo, analisa, a partir de uma digressão histórica às Constituições do século XIX, os avanços na legislação portuguesa, enfatizando, de modo especial, o conteúdo expresso no art. 22, do diploma legal de 1976, referente à responsabilidade civil do Estado, frente às ações ilícitas e omissões praticadas no exercício da Administração Pública. O ideal almejado, frente ao aprimoramento dos recursos constitucionais, motivados pelo Estado de Direito, é a salvaguarda dos direitos de qualquer natureza dos cidadãos, admitindo-se como solução para os conflitos desse teor a solidariedade do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: responsabilidade civil do Estado, Constituição portuguesa, responsabilidade solidária, Administração Pública.

ABSTRACT: In this article, the author analyzes – based on a historical digression on constitutions of the 19th century – advances in the Portuguese legislation, emphasizing in particular the express wording of article 22 of the Constitution of 1976 regarding the civil liability of the State in light of the illicit acts and omissions in the exercise of government administration. When speaking of perfecting constitutional remedies in a State of Law, the ideal is to safeguard citizens' rights of any nature by allowing the joint and several liability of the State as a solution for conflicts of this nature.

KEY WORDS: Civil liability of the State, Portuguese constitution, joint and several liability, government administration.

1. A responsabilidade civil das entidades públicas

I – As Constituições portuguesas do século XIX consagraram quer a responsabilidade dos empregados públicos por “erros de ofício e abusos de poder” (arts. 14 e 17 da Constituição de 1822), “abusos e omissões que praticarem no exercício das suas funções” (art. 145, §§ 27 e 28, da Carta) ou “abuso¹⁻² ou omissão pessoal”³ (arts. 15 e 26 da Constituição de 1838), quer mesmo a dos juízes por “abusos de poder e erros” (art. 196 da Constituição de 1822) ou “abuso de poder e prevaricações” e “suborno, peita, peculato e concussão” (arts. 123 e 124 da Carta). Não era, porém, propriamente responsabilidade do Estado enquanto tal.

Com a excepção notável da responsabilidade por erro judiciário (art. 2.403 do Código Civil de 1867), só tardiamente, tal como⁴⁻⁵ noutros países, viria a responsabilidade⁶ civil extracontratual das entidades públicas a surgir,⁷ acompanhando os progressos da doutrina e das leis. Surgiria, primeiro, com a reforma do Código Civil feita em 1930 (donde, o novo art. 2.399) e com o Código Administrativo de 1936 (arts. 366 e 367). E viria a ter uma expressão regulamentadora *ex professo*, quanto⁸⁻⁹ à Administração Pública, no Decreto-lei 48.051, de 21 de novembro de 1967.

A Constituição de 1933 contemplava, entre os direitos dos cidadãos, o “de reparação de toda a¹⁰⁻¹¹ lesão efectiva conforme dispuser a lei” (art. 8.º, n.º 17), mas, sempre ou quase sempre, esse direito foi tomado – ao contrário do direito a indemnização em caso de revisão de sentença criminal injusta (art. 8.º, n.º 20) – como dirigindo-se contra os particulares, e não contra o Estado. Seria com a Constituição de 1976

que o princípio conseguiria ser estabelecido¹² com toda a amplitude.

II – Diz o art. 22 (21 inicial e, apesar das dúvidas que suscita, intocado até hoje): “O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária, com os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por acções 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”.

a) Como decorre do seu lugar sistemático, do confronto com as fórmulas precursoras das Constituições anteriores e com as raras¹³ fórmulas paralelas de Constituições de outros países, bem como da conexão íntima com outros artigos, trata-se de princípio geral. Não apenas todos os direitos devem receber tutela jurisdicional como,¹⁴ se lesados por qualquer modo, à actuação do Estado há-de corresponder uma contrapartida de responsabilidade civil.

b) Tem-se em vista todas as funções do Estado (*lato sensu*) – a administrativa, a jurisdicional, a legislativa e a governativa; tanto danos morais quanto danos morais resultantes do exercício dessas funções; e tanto o Estado (*stricto sensu*) como qualquer outra entidade pública.

c) A par do sentido objectivo e organizatório avulta, à semelhança do que sucede no art. 20, a dimensão subjectiva. Os cidadãos (e, por extensão, os estrangeiros e as pessoas colectivas) têm direito às prestações em que se traduz tal responsabilidade.

d) Está presente aqui um direito de natureza análoga¹⁵⁻¹⁶⁻¹⁷ à dos direitos, liberdades e garantias para todos os efeitos do art. 17.

e) O art. 22 é directamente aplicável (art. 18, n.º 1), se bem que não imediata-

mente exequível quanto às formas¹⁸⁻¹⁹ jurisdicionais de efectivação.

f) *Prima facie* dir-se-ia estar aí tão só considerada a responsabilidade por factos ilícitos, em virtude de, expressamente, se consignar a regra da solidariedade.

g) Sob este aspecto, o art. 22 conjuga-se com o art. 117, n. 1, sobre responsabilidade dos titulares de cargos políticos, e com o art. 271, sobre responsabilidade dos funcionários e agentes da Administração; e abre a porta às excepções à irresponsabilidade dos juízes admitidas pelos arts. 216, n. 2, e 223, n. 3.

h) E afloramentos, em áreas particularmente sensíveis, vêm a ser o art. 27, n. 5, sobre privação da liberdade pessoal contra o disposto na Constituição e na lei; o art. 29, n. 6, sobre condenação²⁰⁻²¹⁻²²⁻²³ penal injusta; e o art. 52, n. 3, sobre danos contra a saúde pública e contra o ambiente quando provenientes de entidades públicas.²⁴

i) Não é de arredar, entretanto, a responsabilidade por factos lícitos e objectiva, por²⁵ força dos princípios do Estado de Direito, para se conferir ao art. 22 o máximo efeito útil e porque, a par dos direitos patrimoniais salvaguardados pelos arts. 62, n. 2, 83 e 94, n. 1, pode haver direitos de outra natureza susceptíveis de ser afectados por acções lícitas do Estado (v.g., em estado de sítio ou de emergência, em estado de necessidade administrativa ou em caso de inexecução lícita de sentença de tribunal administrativo) e relativamente aos quais não menos se justifica um dever de indemnizar.

j) Nem se compreenderia que um princípio geral sito na Constituição de²⁶⁻²⁷ 1976 fosse menos abrangente que o regime do Decreto-lei 48.051 (nascido ainda no tempo da Constituição de 1933),²⁸ o qual contempla responsabilidade por factos ilícitos culposos (arts. 2.º e 3.º) e, em moldes

de princípio geral, responsabilidade²⁹⁻³⁰ pelo risco ou por factos casuais (art. 8.º) e responsabilidade por actos lícitos da Administração³¹⁻³² que provoquem danos especiais e anormais (art. 9.º).

l) Embora de bem menor importância, algum suporte literal acha-se no próprio art. 22, com base na distinção entre *violação* e *prejuízo*; com a referência a *violação* (de direitos, liberdades e garantias ou, como se diz, no art. 271, n. 1, de “direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos”) está-se contemplando a responsabilidade por factos ilícitos; com a referência a *prejuízo* a responsabilidade por factos lícitos.

m) Do princípio da continuidade do Estado, e não do art. 22, decorre a responsabilidade do Estado por acções ou omissões relevantes jurídico-internacionalmente antes da entrada em vigor da Constituição de 1976; já não assim quanto a factos ocorridos em mero âmbito interno.

n) Mas, porque a responsabilidade do Estado pressupõe o exercício efectivo da soberania, o Estado não se obriga a pagar indemnizações por prejuízos resultantes, directa ou indirectamente,³³⁻³⁴ de acções de guerra, as quais são da responsabilidade do agressor (art. 66 da Lei 29/82, de 11 de dezembro, Lei de Defesa Nacional).

III – Mais de vinte anos volvidos, não se tem avançado tanto quanto seria de esperar na clarificação e na conformação de um regime adequado ao sistema constitucional de direitos fundamentais.

a) Continua em vigor no tocante à responsabilidade da Administração por actos de gestão pública o Decreto-lei 48.051, salvo, porventura, na parte caducada por inconstitucionalidade superveniente (por não estender a todas as formas de actuação ilícita com culpa a regra da solidariedade).

b) Um mais longo caminho tem de ser percorrido no domínio da responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, sobretudo por causa da morosidade dos processos. A consagração em 1997 do direito à decisão em prazo razoável (novo art. 20, n. 4) não foi seguida até agora de reformas ou de uma prática equivalente à desenvolvida, no âmbito europeu, com fundamento no art. 6.º da Convenção de Direitos do Homem.

Mais: sem embargo do princípio constitucional da irresponsabilidade dos juízes (art. 216, n. 2), pode-se perguntar se não carecem de densificação e extensão as normas do art. 1083 do Código de Processo Civil (cominando sanções por peita, suborno, concussão ou prevaricação, dolo e denegação da justiça) e dos arts. 225 e 226 do Código de Processo Penal (sobre privação ilegal da liberdade). O problema da responsabilidade pessoal³⁵⁻³⁶⁻³⁷⁻³⁸⁻³⁹⁻⁴⁰⁻⁴¹⁻⁴²⁻⁴³ dos juízes está na ordem do dia em muitos países.

Como a actividade do Ministério⁴⁴ Público, apesar de distinta⁴⁵ da jurisdição, se acha estruturalmente conexas com a dos tribunais, parece dever sujeitar-se a regras análogas.

c)⁴⁶ As transformações da lei num duplo sentido de alargamento e complexificação dos seus modos de intervenção, por um lado, e, por outro lado (até por causa disso) de sujeição a formas crescentes de limitação não podiam deixar de reflectir no domínio da responsabilidade. Assim como se vai afirmando cada vez mais o controlo⁴⁷⁻⁴⁸ jurisdicional da constitucionalidade, também se vai colocando, embora em⁴⁹⁻⁵⁰ termos longe de pacíficos, o problema da responsabilidade do Estado por actos da função legislativa.

A generalidade da lei não obsta à subjectivação de eventuais prejuízos; e,

desde que a Administração é obrigada⁵¹⁻⁵²⁻⁵³ a executar normas inconstitucionais, a obrigação de indemnizar⁵⁴ recai unicamente sobre o Estado legislador. Subordinados à Constituição, os actos legislativos também podem envolver responsabilidades quando a infringjam ou quando, mesmo não a infringindo, afectem direitos constitucionalmente garantidos.

O que se diz acerca da lei vale, por maioria de razão, para os regulamentos susceptíveis igualmente de determinarem responsabilidade ainda da Administração.

d) Não é de excluir responsabilidade por actos políticos *stricto sensu*: assim, por declaração de estado de sítio ou de emergência (se se optar por qualificá-la nessa categoria) e, no limite, com ofensa de direitos insusceptíveis de suspensão (art. 19, n. 6) ou por convenções internacionais que atinjam direitos fundamentais.

e) Finalmente, poderá haver responsabilidade do Estado por causa de leis de revisão constitucional?

Poderá haver por preterição de limites materiais⁵⁵ (art. 288, alíneas *d* e *e*), mormente em caso de derrogação.

2. A responsabilidade por actos legislativos em especial

I – Comportamento ilícito do legislador seja por acção, seja por omissão, é aquele que se traduz na contradição com normas a que esteja sujeito (normas constitucionais, internacionais ou de lei de valor reforçado) ou com decisão referendária, da qual resulte ofensa de direitos dos cidadãos. E, por isso, não é qualquer inconstitucionalidade que determina inconstitucionalidade: só a material e a orgânica convolável em material.

O conceito de culpa, tal como consta do art. 487 do Código Civil e do art. 2.º do

Decreto-lei 48.051, não parece que possa aplicar-se em termos gerais, por mal se conjugar com a liberdade de conformação inerente à função política e com o contraditório inerente ao pluralismo parlamentar. A falar-se em culpa, terá de ser numa acepção objectivada e imbricada com o princípio da responsabilidade política (que tem um duplo alcance, pessoal e institucional).

Culpa (ou, talvez melhor, dolo) registar-se-á, sim, em certas hipóteses: reaprovação de norma declarada inconstitucional ou ilegal com força obrigatória geral pelo Tribunal Constitucional (art. 282), sem que haja sido mudada a norma parâmetro; aprovação de acto legislativo contrário ao resultado do referendo sobre questão a ele referente (art. 115); decreto-lei ou decreto legislativo regional publicado na mesma sessão legislativa em que a sua cessação de vigência tenha sido aprovada, pela Assembleia da República (art. 169, n. 4); persistência de omissão legislativa a despeito de o Tribunal Constitucional ter verificado a inconstitucionalidade e de ter feito ciente dela o órgão legislativo (art. 283, n. 2).

II – Actos legislativos lícitos (conformes ao Direito) e até por vezes impostos por normas constitucionais que provoquem responsabilidade podem vir a ser leis de nacionalizações ou de apropriação colectiva (ou, inversamente, de privatização), leis financeiras, ou leis-medida que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos.

III – Maria Lúcia Amaral, recentemente, sustentou a inexistência de responsabilidade civil do Estado por prejuízos causados por actos da função legislativa, lícitos ou ilícitos.

O problema só se colocaria em face de danos sofridos por particulares por efeito da vigência de leis inconstitucionais lesivas de direitos fundamentais, e ocorridos duran-

te o período de tempo compreendido entre o momento da entrada em vigor da lei e o momento da declaração da inconstitucionalidade. No estado actual de desenvolvimento do direito constitucional português, tais prejuízos não seriam indemnizáveis, porque a inconstitucionalidade se não configuraria ainda e por si só como uma forma de ilicitude civil.

Em contrapartida, existiria entre nós um dever de indemnizar do legislador, que se constituiria à margem de todos os mecanismos da responsabilidade civil, e que se formaria na esfera jurídica estadual no momento mesmo em que os poderes públicos decidissem impor ao património dos privados, por intermédio de lei, sacrifícios graves e especiais em nome da prossecução do bem comum. As leis que impusessem tais sacrifícios, ou que autorizassem a sua imposição, seriam leis expropriatórias que só se tornariam conformes à Constituição se incluíssem uma cláusula indemnizatória conjunta destinada a compensar o sacrifício imposto. Nos termos do art. 62, n. 2, em leitura conjugada com os princípios dos arts. 2.º, 13, 18 e 266, n. 2, são inconstitucionais as leis expropriatórias que omitirem a cláusula de concessão conjunta de indemnização, ou que previrem nela compensação insuficiente. No momento da formulação do juízo relativo à inconstitucionalidade de tais leis, o Tribunal Constitucional poderia ainda vir a arbitrar o pagamento de compensações indemnizatórias aos particulares afectados apenas em dois casos: (i) na hipótese de impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade da lei, pelo facto de a omissão ou insuficiência da “junktim-Klausel” se ficar a dever a erro de prognose do legislador; (ii) na hipótese de a declaração de inconstitucionalidade, embora fundamentada, se não mostrar capaz de assegurar, só por intermédio dos seus efeitos, a eliminação

de todo o sacrifício que foi efectivamente imposto ao património privado em consequência da vigência da lei inconstitucional. Os fundamentos desta competência do Tribunal Constitucional encontrar-se-iam consagrados nos arts. 221 e 282, n. 4, da Constituição.

Por outro lado, a inconstitucionalidade da lei não se configuraria como expressão de um ilícito civil, capaz de fazer nascer na esfera jurídica estadual uma obrigação de ressarcir que decorra do facto da contrariedade do acto legislativo à norma fundamental. Prevaleceria uma orientação objectiva do princípio da constitucionalidade, porque a vinculação do legislador aos direitos fundamentais não acarreta a degradação da função legislativa em actividade de mera execução; e a Constituição de 1976 recusaria o princípio do acesso directo dos cidadãos ao controlo.

Quanto a nós, admitimos (sem conceder) o entendimento, também sufragado, na doutrina portuguesa, por Manuel Afonso Vaz, relativo às leis expropriatórias. *A priori* o art. 62, n. 2, tanto pode ser encarado em conexão com o art. 22 (conforme propendemos a crer) como tomado à sua margem como também faz Rui Medeiros. E, por certo, são diferentes as ideias de justiça subjacente: de justiça comutativa na responsabilidade por factos ilícitos e de justiça distributiva na responsabilidade por factos lícitos.

Apesar de tudo, entretanto, há que distinguir. Se a lei expropriatória negar ou vedar a indemnização ou se se mostrar discriminatória, evidentemente, dar-se-á inconstitucionalidade por acção. Porém, se a não previr, deverá aplicar-se directamente o art. 22 (ou, no caso de direitos patrimoniais, o art. 62, n. 2, ou o art. 94, n. 1), cabendo à Administração ou aos tribunais determinar o seu montante: e evitando-se

afectar soluções materiais não necessariamente inconstitucionais.

Mas o que se nos afigura sobretudo inaceitável é a recusa – salvo “casos pontuais, aberrantes e patológicos” – da responsabilidade por actos legislativos ilícitos, pelos seguintes motivos:

- 1.º) Porque o realce que a autora presta ao primado da Constituição deveria implicar uma relevância acrescida da violação das normas constitucionais – sendo a responsabilidade, precisamente, uma consequência da inconstitucionalidade a par da invalidade;
- 2.º) Porque, vinculando os direitos, liberdades e garantias todas as entidades públicas (art. 18, n. 1), não compreendemos como pode afirmar-se que uma lei ofensiva desses direitos não corresponde à omissão de um comportamento devido que vincule o legislador;
- 3.º) Porque o primado da Constituição não possui apenas uma dimensão objectiva, não pode desligar-se da garantia dos direitos fundamentais (como diz o art. 2.º); não há que falar num direito à constitucionalidade, basta atender a cada um desses direitos;
- 4.º) Porque os cidadãos portugueses têm acesso directo ao controlo da constitucionalidade, por meio da fiscalização difusa (art. 204), por via de excepção e por via de acção declarativa, e podem propor acções de indemnização por perdas e danos perante os tribunais judiciais como tribunais comuns [art. 211, n. 1, da Constituição e art. 4.º, n. 1, alínea *b*), do estatuto dos tribunais administrativos e fiscais];

5.º) Porque não pode tirar-se argumento da circunstância de ordenamentos próximos do nosso não consagrarem a responsabilidade por actos legislativos ilícitos; não poderia supor-se que, tal como em 1911 com a fiscalização judicial difusa, Portugal seria pioneiro neste campo?

IV – Será aplicável a regra da solidariedade à responsabilidade por actos legislativos ilícitos?

Pareceria que sim, até porque a Constituição proclama que os titulares de cargos políticos respondem *civilmente* pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções (art. 117, n. 1). Porém, ela não menos estipula que os deputados *não respondem* civilmente pelos seus votos e opiniões (art. 157, n. 1) e seria então patente o contraste com o estatuto dos ministros titulares de outro órgão legislativo do Estado (art. 198).

Uma solução razoável poderia consistir em admitir a solidariedade nas hipóteses mais graves, acabadas de indicar. Temos dúvidas sobre se é viável.

V – Outro problema difícil provém da faculdade do Tribunal Constitucional de restringir os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com fundamento em segurança jurídica, equidade ou interesse público de excepcional relevo (art. 282, n. 4).

Pode admitir-se uma correlativa e conseqüente redução da indemnização, mas não tal ou tanta que vulnere o conteúdo essencial do direito constante do art. 22.

NOTAS

1. Cf. Maria José Rangel de Mesquita, Da responsabilidade civil extracontratual da Administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente, *Responsabilidade civil extracon-*

tratual da Administração Pública, obra colectiva, Coimbra, 1995, p. 87 e ss.

2. V. ainda art. 3.º, n. 30, da Constituição de 1911.

3. Cf. José Dias Ferreira, *Código Civil português anotado*, 2. ed., IV, Coimbra, 1905, p. 308-309; Maria da Glória Garcia, *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Lisboa, 1997, p. 23 e ss.

4. Para uma visão histórico-comparativa, v., por exemplo, Gomes Canotilho, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Coimbra, 1974, p. 27 e ss.; Georges Vedel e Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, 10. ed., Paris, 1988, p. 446 e ss.; Garcia de Enterría e Tomaz-Ramón Fernandez, *Curso de derecho administrativo*, 5. ed., Madrid, 1998, II, p. 353-354; Maria da Glória Garcia, *A responsabilidade...*, cit., p. 10 e ss.; Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra, 1998, p. 35 e ss.; Luís Guilherme Catarino, *A responsabilidade do Estado pela administração da justiça*, Coimbra, 1999, p. 33 e ss.

5. Cf. Gomes Canotilho, *O problema...*, cit., p. 139-140.

6. V. *Diário da Assembleia Constituinte*, n. 36 e 42, de 23 de agosto e de 4 de setembro de 1975, p. 980 e 1196 e ss.

7. Nos projectos de revisão constitucional n. 2/V e n. 2, 3 e 4/VII propuseram-se – sem êxito – aditamentos, embora não alterações. V., quanto à revisão de 1989, *Diário da Assembleia da República*, 5.ª legislatura, 2.ª sessão legislativa, 1.ª série, n. 66, reunião de 19 de abril de 1989, p. 2303 e ss.

8. Sobre o art. 22.º, v. Castro Mendes, *Direitos liberdades e garantias – Aspectos gerais*, *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, I, Lisboa, 1977, p. 111; Jorge Miranda, *O regime dos direitos, liberdades e garantias*, ibidem, III, Lisboa, 1979, p. 65; Marcelo Rebelo de Sousa, *O princípio da legalidade administrativa na Constituição de 1976*, *Democracia e liberdade*, n. 13, p. 15-16, jan. 1980, e *Responsabilidade dos estabelecimentos públicos de saúde: culpa do agente ou culpa da organização?*, *Direito da saúde e bioética*, obra colectiva, Lisboa, 1996, p. 162; Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Consti-*

tuição portuguesa de 1976, Coimbra, 1983, p. 337; Dimas de Lacerda, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado – Alguns aspectos, Contencioso administrativo*, obra colectiva, Braga, 1986, p. 254 e ss.; Barbosa de Melo, *Responsabilidade civil extracontratual – não cobrança de derrama pelo Estado, Colectânea de Jurisprudência*, ano XI, t. 4, p. 36, 1986; Fausto de Quadros, *Omissões legislativas sobre direitos fundamentais, Nos dez anos da Constituição*, obra colectiva, Lisboa, 1987, p. 60-61; Gomes Canotilho, anotação ao acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de outubro de 1990, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n. 3804, p. 84 e ss., jul. 1991; Rui Medeiros, *Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por actos legislativos*, Coimbra, 1992, p. 83 e ss.; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República portuguesa anotada*, 3. ed., Coimbra, 1993, p. 168 e ss.; Maria José Rangel de Mesquita, op. loc. cit., p. 101 e ss.; Manuel Afonso Vaz, *A responsabilidade civil do Estado – Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, 1995; Maria Luísa Duarte, O artigo 22.º da Constituição portuguesa e a necessária concretização dos pressupostos da responsabilidade extracontratual do legislador, *Legislação*, n. 17, p. 16-17, out.-dez. 1996; Maria da Glória Garcia, *A responsabilidade...*, cit., p. 53 e ss.; Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado*, p. 397 e ss.; José Gabriel Queiró, *La responsabilité de l'État par violation de l'article 30 du Traité de Rome, en droit portugais, Direito e Justiça*, n. 2, p. 97-98, 1998; Luís Guilherme Catarino, op. cit., p. 151 e ss. V. ainda Parecer 137/83 da Procuradoria-Geral da República, de 17 de dezembro de 1983, *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 336, p. 202 e ss., maio 1984; acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de maio de 1986, *ibidem*, n. 357, p. 392 e ss., jun. 1987; acórdão 153/90 do Tribunal Constitucional, de 3 de maio, *Diário da República*, 2.ª série, n. 207, de 7 de setembro de 1990; acórdão 45/99, de 19 de janeiro, *ibidem*, 2.ª série, n. 72, de 26 de março de 1999.

9. Art. 17.º da Constituição japonesa, art. 20.º da Constituição equatoriana, art. 48.º da Constituição romena, art. 26.º da Constituição eslovena, art. 15.º da Constituição cabo-verdiana, art. 77.º, n. 1, da Constituição polaca. Já

não, por mais, restritas, art. 28.º da Constituição italiana e art. 34.º da Constituição alemã.

10. Como se sabe, o art. 22.º foi elaborado pela comissão da Assembleia Constituinte que se ocupou dos títulos I e II da parte I, e daí mencionarem-se somente os direitos, liberdades e garantias.

11. Nem isso é infirmado por, na reserva de competência legislativa da Assembleia da República, se falar em responsabilidade civil da Administração (art. 165.º, n. 1, alínea s).

Deve, de resto, entender-se, por maioria de razão e por o direito consagrado no art. 22.º beneficiar de todo o regime dos direitos, liberdades e garantias, que aquela reserva de competência abrange também a responsabilidade por actos da função jurisdicional, da legislativa e da governativa.

12. No sentido só de garantia institucional, Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade...*, cit., p. 422 e ss.

13. Cf. acórdão 90/84 do Tribunal Constitucional, de 30 de julho, *Diário da República*, 2.ª série, n. 31, de 6 de fevereiro de 1985.

14. Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição...*, cit., p. 169; ou Maria José Rangel de Mesquita, op. loc. cit., p. 111-112 (chamando também à colação o art. 266.º, n. 1, 2.ª parte, que obriga a Administração a respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos).

15. Cf., diferentemente, Marcelo Rebelo de Sousa, *Responsabilidade dos estabelecimentos...*, cit., loc. cit., p. 162: a expressão “prejuízo para outrem” visa englobar todos os casos de ilicitude que não se reconduzam a violação de direitos, liberdades e garantias – violação de outros direitos e interesses legalmente protegidos.

Ou, em termos menos plausíveis, Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit., p. 110 e ss.: verificando-se violação de direitos, liberdades e garantias haveria lugar a indemnização tanto de danos patrimoniais como de danos morais, ao passo que, relativamente a outros direitos e interesses, só estaria garantida a indemnização por danos patrimoniais.

16. Sobre responsabilidade internacional do Estado, v., por todos, Giovanni Pau, *Responsabilità internazionale*, *Enciclopedia del Diritto*,

XXXIX, 1988, p. 1432 e ss.; Silva Cunha, *Direito internacional público – Relações internacionais*, Lisboa, 1990, p. 93 e ss.; ou Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Droit international public*, 6. ed., Paris, 1999, p. 740 e ss.

17. O que não quer dizer que o Estado não deva então – tal como na ocorrência de graves calamidades naturais – adoptar providências de apoio às vítimas, inclusive de carácter pecuniário. Isso, porém, em nome de princípios básicos de solidariedade ou de satisfação de necessidades colectivas [arts. 1.º, 9.º, alínea d, ou 199.º, alínea g, *in fine*], não de um princípio de responsabilidade.

18. A bibliografia é imensa. Cf., por todos, Marcello Caetano, *Manual de direito administrativo*, II, 9. ed., Coimbra, 1972, p. 1195 e ss.; Freitas do Amaral, *Direito administrativo*, III, Lisboa, 1989, p. 471 e ss.; e, mais recentemente, a obra colectiva já citada *Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública*, Coimbra, 1995, e Rui Medeiros, *Acções de responsabilidade*, Cascais, 1999. Sobre a responsabilidade por danos ambientais, v. exemplo, Vasco Pereira da Silva, *Responsabilidade administrativa em matéria do ambiente*, Lisboa, 1997.

19. Quanto à responsabilidade por actos de gestão privada, v. o art. 501.º do Código Civil.

20. Pense-se, designadamente, na aplicação de lei declarada inconstitucional ou ilegal com força obrigatória geral pelo Tribunal Constitucional.

21. Cf., entre tantos, Gomes Canotilho, *O problema...*, cit., p. 209 e ss.; Alessandro Giuliani e Nicola Picardi, I modelli stranieri della responsabilità del giudice, *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, obra colectiva, I, Milão, 1979, p. 527 e ss.; J. M. REYES MONTERREAL, *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de la justicia*, Madrid, 1987; Mauro Cappelletti, *Giudici irresponsabili?*, Milão, 1988; Marcelo Rebelo de Sousa, *Orgânica judicial responsabilidade dos juízes e Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1992, p. 19 e ss.; Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit., p. 123 e ss.; Flávio de Queiroz Cavalcanti, Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da justiça, *Revista de Infor-*

mação Legislativa, n. 116, p. 107 e ss., out.-dez. 1992; Paulo Otero, *Ensaio sobre o caso julgado inconstitucional*, Lisboa, 1993, p. 133 e ss.; A. B. Cotrim Neto, Da responsabilidade do Estado por acto do juiz em face da Constituição de 1988, *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, p. 31 e ss., 1993; Fernão Fernandes Thomaz, Da irresponsabilidade à responsabilização dos juízes, *Revista da Ordem dos Advogados*, p. 489 e ss., 1994; Daniel Lupet, Quelle responsabilité des magistrats?, *Pouvoirs*, p. 119 e ss., 1995; Maria da Glória Garcia, *A responsabilidade...*, cit., p. 54 e ss.; Vera Lúcia Jucowsky, *Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional*, São Paulo, 1999; Luís Guilherme Catarino, op. cit., maxime p. 233 e ss.

22. Cf. o nosso *Manual de direito constitucional*, V, Coimbra, 1997, p. 36-37 e autores citados.

23. Cf. *Manual...*, V, cit., p. 128 e ss., e autores citados.

24. Cf., na doutrina portuguesa, Martinho Nobre de Melo, *Teoria geral da responsabilidade do Estado*, Lisboa, 1914, p. 114; Fésas Vital, Da responsabilidade do Estado no exercício da função legislativa, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, ano II, 1916, p. 267 e 513 e ss.; Afonso Queiró, *Teoria dos actos do governo*, Coimbra, 1948, p. 217-218, nota; Manuel de Andrade, Capacidade das pessoas colectivas, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 83, p. 259, nota; Gomes Canotilho, *O problema...*, cit., p. 143 e ss., e *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 3. ed., Coimbra, 1999, p. 476; Vieira de Andrade, *Os direitos...*, cit., p. 337; Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit.; Maria Luísa Duarte, *A cidadania da União e a responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário*, Lisboa, 1994, p. 75 e ss., e *O artigo 22.º...*, cit., loc. cit., p. 5 e ss.; Maria da Glória Garcia, *A responsabilidade...*, cit., p. 62 e ss.; Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade...*, cit. Na doutrina de outros países, cf. Juan Alfonso Santamaria Pastor, La teoría de la responsabilidad del Estado legislador, *Revista de Administración Pública*, 1972, p. 57 e ss.; René Chapus, *Droit administratif général*, I, 7. ed., Paris, 1993, p. 1091 e ss.; Almiro do Couto e Silva, *A responsabilidade extracontratual do Estado no direito*

- brasileiro, Revista de Direito Administrativo*, p. 36 e ss., out.-dez. 1995; Marisa Helena d'Arbo Alves de Freitas, O Estado legislador responsável, *Revista de Informação Legislativa*, n. 128, p. 285 e ss., out.-dez. 1995.
25. Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit., p. 201.
26. Coisa bem diferente vem a ser a responsabilidade internacional do Estado por desrespeito de convenções a que esteja vinculado.
27. V. *Manual...*, II, 4. ed., Coimbra, 2000, p. 137 e ss.
28. Cf. *Manual...*, II, 3. ed., Coimbra, 1991, p. 348-349.
29. Cf. Maria Lúcia Amaral, op. cit., p. 16 e ss.
30. Atendimento, aliás, mesmo em Direito Civil, vai no sentido de certa objectivação da culpa.
31. Cf. Jorge Miranda, Responsabilidade (direito constitucional), *Verbo*, 16, p. 418.
32. Cf. o conceito de culpa do legislador em Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit., p. 188 e ss.; há culpa do legislador quando ele podia e devia evitar a aprovação de lei inconstitucional.
33. Por exemplo, a extinção de empresa pública sem se acautelarem os interesses dos trabalhadores. Cf. Bernardo Xavier e António Nunes de Carvalho, Um caso especial de caducidade de empresa pública. Indemnização aos trabalhadores, *Revista de Direito e Estudos Sociais*, p. 81 e ss., maxime p. 86 e 104 e ss., 1992.
34. *Responsabilidade...*, cit.
35. *Ibidem*, p. 709-710.
36. *Ibidem*, p. 689.
37. *Ibidem*, p. 699.
38. *Ibidem*, p. 700.
39. *Responsabilidade...*, cit., p. 12-13: a indemnização não é uma consequência da ilicitude, mas um pressuposto da admissibilidade constitucional da restrição de um direito.
40. Embora este autor considere que a responsabilidade do Estado constitucionalmente prevista abrange quer actos ilícitos, quer actos lícitos, só finda aquela no art. 22.º (*Ensaio...*, cit., p. 92 e ss.); a segunda funda-se na garantia da propriedade privada ou, para além disso, nos princípios do Estado de Direito (p. 235 e ss.).
41. Assim, Maria Lúcia Amaral, op. cit., p. 414.
42. Cf. acórdão 254/99 do Tribunal Constitucional, de 4 de maio, *Diário da República*, 2.ª série, n. 137, de 15 de junho de 1999.
43. No caso do art. 83.º (que alude a "critérios de indemnização"), a situação será diferente: será de inconstitucionalidade por omissão, implicando a ineficácia (não a invalidade) da lei.
44. Defender a inconstitucionalidade por acção neste caso seria tão radical como defendê-la a propósito da preterição do princípio da igualdade (cf. *Manual...*, IV, 3. ed., Coimbra, 2000, p. 242 e ss.).
45. Op. cit., p. 702. Esses casos correspondem aos por nós apontados como actos legislativos com culpa (ou talvez dolo).
46. *Ibidem*, p. 305 e ss.
47. *Ibidem*, p. 700.
48. *Ibidem*, p. 688 e ss.
49. A inexistência de um sistema de fiscalização difusa da inconstitucionalidade por omissão, análogo ao da inconstitucionalidade por acção, não impede o reconhecimento jurisdiccional da omissão pressuposta da responsabilidade.
50. V. *Manual...*, II, 3. ed., p. 358-359.
51. Um caso de responsabilidade por actos de função legislativa: acórdão da Relação de Lisboa de 18 de abril de 1991, *Colectânea de Jurisprudência*, 1991, t. II, p. 187 e ss.
52. Neste sentido, relativamente a omissões legislativas, acórdão 238/97 do Tribunal Constitucional, de 12 de março, *Diário da República*, 2.ª série, n. 111, de 14 de maio de 1997 e, quanto ao caso de AQUAPARQUE, acórdão da Relação de Lisboa de 30 de janeiro de 1997, *Colectânea de Jurisprudência*, 1997, I, p. 107 e ss.
53. Op. cit., p. 661 e ss.
54. Maria Lúcia Amaral fala, aliás, em "invenções" futuras e em sinais de mudança: *ibidem*, p. 702 e ss.
55. Cf. Rui Medeiros, *Ensaio...*, cit., p. 156 e ss., maxime 160; Manuel Afonso Vaz, *A responsabilidade*, cit., p. 15-16.