ASSUNTO:	Parecer relativo à Proposta de Lei 100/XVII/1 (GOV), que autoriza o Governo a regular um procedimento administrativo de atribuição de indemnizações por responsabilidade civil extracontratual do Estado

PARECER	17-09-2026

I. Objeto

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 09 de setembro de 2026, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), a Proposta de Lei 100/XVII/1 (GOV), que autoriza o Governo a regular um procedimento administrativo de atribuição de indemnizações por responsabilidade civil extracontratual do Estado, para emissão de parecer, por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

II. Enquadramento

A presente Proposta de Lei visa autorizar o Governo a aprovar um procedimento administrativo de atribuição de indemnizações por responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas por danos causados no exercício da função administrativa, mais se juntando o respetivo Decreto-Lei autorizado com o projeto desse procedimento administrativo.

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

De acordo com o texto preambular, com a presente Proposta visa-se:

a) Dar continuidade ao objetivo do Governo de exercer a respetiva função administrativa orientada para os cidadãos, com reforço da eficiência e da confiança dos cidadãos e das empresas;
b) Criar um modelo inovador de conhecimento de pretensões indemnizatórias fundadas em responsabilidade civil extracontratual contra as entidades públicas, inserindo-o dentro da função administrativa, permitindo um alívio da pressão sentida pelos Tribunais Administrativas, com diminuição dos processos pendentes;
c) Nessa sequência, permitir uma resposta extrajudicial, necessariamente mais célere e flexível do que o recurso à via judicial, sem, no entanto, se alterarem os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual, nem se restringir o direito à tutela jurisdicional efetiva (cf. artigo 20.º da CRP);
d) Igualmente, remeter para os Tribunais os litígios que não possam ser resolvidos pela Administração, reduzindo-se os libelos judiciais desnecessários;
e) O estabelecimento de regras que permitam a independência da apreciação por parte do órgão responsável pela decisão, dotando-a de credibilidade;
f) Criar soluções de consenso entre as partes em litígio, sem prejuízo dos direitos dos interessados.

Tomando como ponto de partida tais objetivos, nos termos do artigo 197.º, n.º 1, alínea d) da CRP, o Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei de autorização legislativa (cf. artigo 165.º, n.º 2 e 3 da Constituição da

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

República Portuguesa, CRP), para que seja o órgão constitucional executivo autorizado a criar o mencionado procedimento administrativo especial.

Ora, do Decreto-Lei autorizado anexo à Proposta em apreciação destacamos, sumariamente, as seguintes regras, visando-se, desde já, lançar o mote para a apreciação que *infra* faremos:

i. O procedimento administrativo criado visa «(…) a atribuição de indemnizações por responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos causados no exercício da função administrativa, de que resulte a violação de direitos subjetivos ou de interesses legalmente protegidos de natureza não obrigacional.» (cf. artigo 1.º, n.º 1);

ii. A atribuição de indemnização rege-se, também, pelo disposto na Lei n.º 67/2007, 31 de dezembro, que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEE), com especial menção ao direito de regresso da Administração contra os titulares de órgãos funcionários ou agentes responsáveis (cf. artigo 1.º, n.º 2);

iii. A aplicação dos regimes especiais de responsabilidade civil não é prejudicada pelo procedimento administrativo especial criado, sem prejuízo de «O recurso aos regimes especiais referidos no número anterior não imped[ir] a utilização do procedimento previsto no presente decreto-lei quanto ao dano que não tenha sido objeto de ressarcimento ao abrigo desses regimes.» (cf. artigo 1.º, n.º 3 e 4);

iv. O procedimento é aplicável aos danos provocados por órgãos da administração direta e indireta do Estado, com exceção, nesta última,

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

das empresas públicas com natureza de sociedade comercial (cf. artigo 2.º);

v. A abertura do procedimento depende da iniciativa do particular alegadamente lesado, através de requerimento (cf. artigo 3.º, n.º 1 e 2) ou de iniciativa oficiosa, caso em que a decisão de início do procedimento cabe ao órgão ou serviço pretensamente faltoso - em qualquer caso, no prazo máximo de um ano a contar da ocorrência ou cessação do facto lesivo (cf. artigo 3.º, n.º 3);

vi. No caso de iniciativa oficiosa, a decisão de início deve ser comunicada aos interessados pretensamente lesados no prazo de 20 dias (cf. artigo 4.º, n.º 1), ao passo que, em situações de iniciativa particular, deve o órgão pretensamente faltoso pronunciar-se sobre a pretensão indemnizatória, no prazo de 30 dias e remeter o processo administrativo completo ao Conselho de Consultores do Centro Jurídico do Estado, a quem cabe, na pessoa de um dos seus membros, a direção da instrução do procedimento (cf. artigo 5.º, n.º 1);

vii. Quanto ao órgão competente para a decisão:

   a. Se houver lugar a indemnização de valor inferior a 50.000€, compete ao dirigente máximo do serviço ou da entidade decidir, sem prejuízo do dever de homologação pelo Ministro com poderes de direção ou de superintendência e tutela, no caso de o valor ser superior a 10.000€ (cf. artigo 5.º, n.º 2 e 3);

   b. Se houver lugar à atribuição de indemnização superiores a 50.000€ e igual ou inferior a 500.000€, a competência pertence ao

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

Ministro com poderes de direção ou de superintendência e tutela;

c. Nos restantes casos, a competência pertence ao Conselho de Ministros;

viii. Elaborado o projeto de decisão pelo Conselho de Consultores, o mesmo é submetido a audiência prévia dos interessados (cf. artigo 7.º) e, posteriormente, ao órgão com competência decisória (cf. artigo 8.º, n.º 1 e 2);

ix. Prevê-se que a decisão final proferida reveste a natureza de uma proposta que, se refutada, não impede o recurso à via jurisdicional (cf. artigo 8.º, n.º 4);

x. Também se prevê a possibilidade de extinção do procedimento por convénio alcançado na fase de instrução e vertido no projeto de decisão (cf. artigo 8.º, n.º 1 *in fine*), caso o órgão competente para decidir aceite essa resolução e se proceda «(…) [à] formalização do acordo pelo lesado ou lesados e pelo órgão competente para o subscrever.» (cf. artigo 8.º, n.º 5);

xi. Por último, lê-se no artigo 8.º, n.º 6: «A aceitação da proposta e formalização do acordo impede o lesado de propor uma ação com o mesmo objeto no tribunal administrativo competente.».

Apesar de algumas diferenças, que começam, desde logo, no facto de esta matéria não ser regulada em diploma autónomo, das regras propostas surge uma semelhança com o regime espanhol, conforme é dito na disposição preambular. Nesse ordenamento, a responsabilidade patrimonial da Administração é regulada

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

pela *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, assim como pela *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (artigos 32 a 37), detetando-se as seguintes semelhanças e diferenças, sem pretensões de exaustividade:

a) No caso de início do procedimento por requerimento do interessado, o direito a iniciar o procedimento caduca 1 ano «(…) a contar da ocorrência ou cessação do facto lesivo com vista a obter uma indemnização.», o mesmo se verificando no caso de iniciativa oficiosa (cf. artigo 3.º, n.º 1 e 3 da Proposta). O mesmo prazo surge no artigo 67.º, n.º 1 da *Ley 39/2015*, embora se esclareça, também, o modo de contagem no caso de danos físicos e psíquicos*;*

b) O requerimento apresentado pelo interessado «(…) deve alegar os factos constitutivos do direito à indemnização, especificando os danos sofridos e o momento em que se produziram, e indicar os respetivos meios de prova, quantificar o montante da indemnização pretendida, juntar os documentos e prestar todas as informações relevantes, bem como requerer a produção dos demais meios de prova que considere necessários.» (cf. artigo 3.º, n.º 2). O legislador espanhol fixa, salvo melhor opinião, requisitos mais exigentes, para além dos fixados para os requerimentos feitos ao abrigo do regime comum (identificação das partes, órgão a que se dirige, factos e motivações apresentados de forma clara), lendo-se:

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

> «Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.» (artigo 67.º, n.º 1 da *Ley 39/2015*);

c) Em ambos os casos, prevê-se a possibilidade de resolução convencional do procedimento (cf. artigo 8.º da Proposta, 86, 91 e 114, n.º 1, alínea d) da *Ley 39/2015)*, embora com diferenças de regime, prevendo-se no ordenamento espanhol que o acordo deve fixar a quantia e o modo de indemnização segundo o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado previsto na *Ley 40/2015* (cf. artigo 86.º, n.º 5 da *Ley 39/2015*) e mais se determinando que, na impossibilidade de acordo, será proferido um ato administrativo que põe fim ao procedimento e que deverá respeitar apertados requisitos de fundamentação, nos termos dos artigos 91, n.º 1 e 2 e 114, n.º 1, alínea e) da *Ley 39/2015*;

III. Apreciação

Ao abrigo do disposto no artigo 74.º, n.º 2, alínea l) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, na redação atualmente em vigor, compete ao Conselho Superior dos Tribunais

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, «(...) emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal».

Tendo presentes as atribuições e as competências que, nos termos da lei, cabem a este Conselho Superior, mas também os princípios da separação e interdependência de poderes, estabelecidos nos artigos 110.º, n.º 2, e 111.º, n.º 1 da CRP, a pronúncia do CSTAF relativamente a iniciativas legislativas deve limitar-se às questões que, de forma direta ou indireta, estejam relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, devendo abster-se de tomar posição sobre aspetos que se prendam com opções de cariz eminentemente político.

Não obstante, e sem prejuízo do cumprimento rigoroso do princípio da separação de poderes, tal não determina que o parecer do CSTAF olvide a letra da Proposta, sempre que a respetiva redação possa criar entropias na interpretação jurídica e, portanto, na aplicação do Direito pelo julgador, procurando-se evitar vários resultados interpretativos, geradores de necessária incerteza jurídica e quebra dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, ambos princípios estruturantes de um Estado de Direito Democrático (cf. artigo 2.º da CRP)[1]. A Lei Fundamental é perentória ao determinar que «Os

[1] Neste sentido, *v.* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 355/2013, Proc. n.º 917/12, Senhor Juiz Conselheiro Relator José da Cunha Barbosa: *" (...) o juízo-ponderação de que o Tribunal Constitucional vem lançando mão para apreciar as restantes situações potencialmente lesivas do princípio da segurança jurídica assenta no pressuposto de que o princípio do Estado de Direito contido no artigo 2.º da CRP implica "um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas". Neste sentido, "**a normação que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança (...), terá de ser entendida como não consentida pela lei básica**" (cfr. Acórdão n.º 556/03, disponível em www.tribunalconstitucional.pt)."* (destaque nosso).

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

tribunais são independentes **e apenas estão sujeitos à lei**.» (destaque nosso), pelo que apenas a clareza e objetividade do texto normativo permitem cumprir plenamente esta obrigação, reduzindo-se discricionariedades e incongruências interpretativas. Consequentemente, as considerações tecidas neste âmbito estarão, pelo menos, indiretamente relacionados com a jurisdição administrativo e fiscal, na medida em que os Tribunais Administrativos e Fiscais aplicam a lei e à mesma estão sujeitos.

O mesmo raciocínio vale para a fiscalização difusa da constitucionalidade exercida pelos Tribunais, que se encontram impedidos de aplicar «(…) normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.» (cf. artigo 204.º da CRP). Destarte, a compatibilidade da Proposta com os direitos fundamentais e princípios constitucionais da Proposta encontra-se, pelo menos, indiretamente relacionado com a jurisdição administrativa e fiscal.

Este mandado legal deve, por isso, delimitar e nortear o âmbito da pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relativamente a todas as iniciativas legislativas que lhe são apresentadas. Em face dos considerandos expostos, o CSTAF emite as seguintes observações relativamente ao conjunto de alterações que vem preconizado na presente Proposta de Lei.

A)

Num juízo probabilístico, e seguindo as regras da experiência, a resolução extrajudicial de pedidos de indemnização por responsabilidade civil

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

extracontratual do Estado e demais entidades públicas proposta surtirá, a médio/longo prazo, um efeito positivo na diminuição das entradas de processos judiciais nos Tribunais Administrativos, visto que a Administração chegará a um consenso com os cidadãos e/ou empresas através de um procedimento administrativo próprio, sem necessidade de se recorrer à via judicial.

Destarte, perspetiva-se essa potencial diminuição, que, não obstante, poderá não ocorrer, uma vez que os cidadãos e/ou empresas não estão obrigados a recorrer a este procedimento administrativo especial antes de recorrerem aos Tribunais Administrativos, solução que se considera respeitadora do direito à tutela jurisdicional efetiva (cf. artigo 20.º da CRP), como anunciado em sede preambular.

B)

Por sua vez, e partindo para uma análise mais detalhada da Proposta, relacionada com algumas dificuldades jurídicas interpretativas que detetamos, no artigo 1.º, n.º 1 não é oferecida qualquer definição quanto ao que se entende como *exercício da função administrativa*, o que é da maior importância, uma vez que determina o âmbito de aplicação objetivo do diploma. Efetivamente, a utilização de tal conceito indeterminado dá azo a várias interpretações, por alguma indeterminabilidade, o que compromete, salvo melhor opinião, os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da igualdade.

Note-se que no artigo 1.º, n.º 2 do RRCEE o legislador teve a preocupação de delimitar o mesmo conceito, **considerando-se vantajosa a adoção do mesmo**

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

conceito, de maneira a garantir a harmonia jurídica e a esclarecer cabalmente os cidadãos e empresas sobre as circunstâncias em que podem apresentar um pedido indemnizatório diretamente junto da Administração.

C)

Em segundo lugar, no n.º 2 do artigo 1.º da Proposta determina-se a aplicabilidade do RRCEE «À atribuição de indemnização (…)». Salvo melhor entendimento, a redação do preceito suscita dúvidas: a) o RRCEE é aplicável *in totum,* no que respeita aos preceitos gerais e ao capítulo relativo à responsabilidade civil extracontratual no exercício de funções administrativas (Capítulos I e II), procedendo o legislador a uma remissão para esse diploma, com aplicação *mutatis mutandis*?; b) ou, noutra mão, deve ser o preceito interpretado de forma restritiva, entendendo-se que é feita uma remissão apenas, e tão só, para os artigos respeitantes à forma de indemnizar e ao direito de regresso, a saber, artigos 3.º, 6.º, 8.º, n.º 3, 11.º, n.º 2 do RRCEE?

Ora, esta dúvida não é despicienda, especialmente para o cidadão ou empresa que funda o seu pedido indemnizatório, porquanto os pressupostos que fundam a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas encontram-se descritos no RRCEE. *Mais,* no mesmo se preveem regras específicas que, por exemplo, invertem o ónus de prova, beneficiando o alegado lesado de uma presunção de culpa leve na prática de atos jurídicos ilícitos por agentes de entidades públicas (cf. artigo 10.º, n.º 2 do RRCEE).

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

É dizer, ao abrigo dos princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, parece-nos de esclarecer em que medida é que o RRCEE é aplicável no âmbito do procedimento administrativo especial a criar, nomeadamente para efeitos de elaboração do requerimento por parte do particular e, até, para efeitos decisórios, aquando da verificação do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual. Relativamente a este último ponto, poderá surgir a dúvida se o regime substantivo a seguir, e no qual se funda a responsabilidade das entidades administrativas, será o previsto no Código Civil (cf. artigo 483.º) ou no RRCEE, na sequência da interpretação restritiva *supra* referida.

D)

Por outro lado, no âmbito da iniciativa do procedimento por parte do interessado, dispõe o artigo 3.º, n.º 2 da Proposta que: «No requerimento, o interessado deve alegar os factos constitutivos do direito à indemnização, especificando os danos sofridos e o momento em que se produziram, e indicar os respetivos meios de prova, quantificar o montante da indemnização pretendida, juntar os documentos e prestar todas as informações relevantes, bem como requerer a produção dos demais meios de prova que considere necessários.».

Salvo melhor leitura, não são mencionados todos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual que resultam da Lei 67/2007, faltando o requisito da ilicitude, culpa e nexo de causalidade. Neste sentido, sugerimos que seja acompanhada a solução do ordenamento espanhol (cf. artigo 67.º, n.º 1 da *Ley 39/2015*), como linha orientadora, em que, apesar de nem todos os pressupostos

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

surgirem referidos, há uma expressa menção ao nexo de causalidade entre os factos e os danos, o que é muito relevante, em especial, neste tipo de litígios, para a sustentabilidade da pretensão, podendo o particular ficar cabalmente esclarecido quanto à melhor forma de reagir junto da Administração, sabendo o que deve fazer e protegendo a legítima confiança depositada na letra da lei. Por outras palavras, se se atenuar as exigências de fundamentação do requerimento, mais improvável será o deferimento da pretensão do particular que, no entanto, fundou o seu requerimento no que a lei expressamente prevê, o que representa, parece-nos, uma potencial restrição do princípio da proteção da confiança.

E)

Em quarto lugar, no artigo 5.º da Proposta determina-se qual o órgão competente para a decisão final do procedimento. O critério estabelecido é quantitativo, ou seja, será competente determinado órgão em função do valor da indemnização requerida.

No entanto, parece-nos que a letra da Proposta suscita dúvidas. De facto, é utilizada a formulação «haja lugar à atribuição», **dando-se a entender que a competência para decidir apenas surge quando exista a certeza de que a pretensão do requerente merece provimento, o que, com a devida vénia, não será o entendimento que se parece pretender transparecer, uma vez que cabe ao órgão competente para decidir, numa fase posterior a esta, apreciar se há fundamento para a indemnização.**

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

Acresce que não é fixada qualquer competência ao órgão de instrução para, no final dessa fase, em caso de manifesta improcedência do pedido, indeferir o requerimento, pelo que, de acordo com uma interpretação sistemática, parece que, em qualquer situação, tal competência tem de estar noutro órgão. Este reparo aplica-se, portanto, aos números 2 a 5 do artigo 5.º.

Sugere-se, portanto, que a expressão seja alterada, fazendo-se, antes, menção ao valor indemnizatório requerido.

F)

Em quinto lugar, após a elaboração do projeto de decisão, no artigo 7.º determina-se que o direito de audiência prévia nasce na esfera dos «(…) titulares de órgãos, funcionários ou agentes aos quais seja imputada a conduta lesiva, **sempre que possa haver lugar ao exercício de direito de regresso**.» (destaque e sublinhado nosso).

Salvo melhor opinião, restringe-se o dever de audiência prévia de tais intervenientes aos casos em que *pode* haver direito de regresso. Presumindo-se a aplicação do Capítulo II do RRCEE, o direito de regresso fica dependente do grau de culpa subjacente à conduta desses intervenientes, cuja graduação é feita na decisão final. **Até aí, agindo a Administração sempre por via dos seus funcionários, a possibilidade de direito de regresso existe sempre**, precisamente porque se desconhece qual a decisão que será tomada no final do procedimento. **Daí que se considere que o segmento «(…) sempre que possa haver lugar ao exercício de direito de regresso.» nada acrescenta, por**

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

redundância da redação, podendo, inclusivamente, levar a um juízo prévio de não audição que lesa o direito dos interessados, sugerindo-se a respetiva supressão.

Se assim é, devem sempre tais intervenientes ser ouvidos previamente à decisão, na qualidade de interessados, visto que a decisão final pode, eventualmente, e analisados os pressupostos da responsabilidade civil, gerar um efeito negativo na respetiva esfera jurídica. Da redação apresentada poderá ser entendido que se o órgão responsável pela instrução entender que a prova não permite sustentar a culpa grave do interveniente a quem é imputada a conduta lesiva, não o deve ouvir, sendo que, se o órgão competente para a decisão entender o contrário, proferirá uma decisão sem audiência prévia desse interveniente.

Neste sentido, salvo melhor opinião, deverão sempre ser ouvidos todos os interessados, entendidos como o órgão administrativo e o respetivo funcionário que alegadamente praticou a conduta lesiva, sem prejuízo do ponto seguinte.

G)

Quanto ao mesmo normativo ora em análise, e na mesma sequência de pensamento, atento o disposto no artigo 11.º, n.º 2 do RRCEE (responsabilidade pelo risco), que prevê o direito de regresso do Estado e demais entidades públicas contra «(…) terceiro [que] tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos (…)», na sequência, também, da responsabilidade solidária aí prevista,

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

parece-nos que o direito de audiência prévia deverá, também, ser salvaguardado expressamente nesses casos. **Assim, parece-nos que deve ser aclarada a necessidade de audição de terceiros que tenham contribuído para a produção ou para o agravamento do dano sofrido pelo particular, nas situações de responsabilidade pelo risco.**

H)

Em sexto lugar, no artigo 8.º, n.º 1 *in fine* da Proposta, prevê-se que o projeto de decisão submetido ao órgão com competência para decidir «(…) **pode** constituir um acordo **se houver perspetiva de resolução convencional do procedimento**.» (destaque nosso). Salvo melhor interpretação, prevê-se que o projeto de decisão pode limitar-se a verter um pré-acordo indemnizatório entre as partes do procedimento administrativo, que será sujeito a análise pelo órgão competente para a decisão (cf. artigo 8.º, n.º 2), sendo que, se aceite por este, «(…) o procedimento termina com a formalização do acordo pelo lesado ou lesados e pelo órgão competente para o subscrever.» (cf. artigo 8.º, n.º 5).

No entanto, a vontade de acordo pode não surgir, caso em que, parece-nos, o procedimento administrativo especial em análise terminará com o proferimento de um ato administrativo que negue a pretensão total ou parcial, ou aceite a pretensão total ou parcialmente. Efetivamente, essa decisão será proferida ao abrigo de poderes jurídico-administrativos e irá produzir efeitos na esfera jurídica do particular (ou particulares) que formularam a pretensão indemnizatória,

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

sendo, portanto, individual e concreta (cf. artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo, CPA[2]).

Ou seja, o artigo 8.º, n.º 1 e 5 da Proposta parecem aclarar o que resulta do disposto no artigo 127.º do CPA que transcrevemos, para melhor explanação de raciocínio:

> «Salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer, o procedimento pode terminar pela **prática de um ato administrativo** ou **pela celebração de um contrato.**» (destaque e sublinhado nosso).

Apesar de esta leitura nos parecer a mais adequada, especialmente tendo em conta a aplicação subsidiária do CPA (cf. artigo 9.º da Proposta), o disposto no artigo 8.º, n.º 4 da Proposta gera dúvidas sobre a possibilidade de extinção do procedimento administrativo através de ato administrativo, nos casos em que o(s) particular(es) não estiverem disponíveis para celebrar um contrato que satisfaça os interesses de ambas as partes em litígio.

De facto, o n.º 4 carateriza a decisão do órgão competente como uma *proposta*, o que, salvo melhor entendimento, não é um ato administrativo, precisamente pela falta de unilateralidade e autoridade subjacente ao próprio conceito (cf. artigo 148.º do CPA). Destarte, a possibilidade de resolução convencional que, no n.º 1 do mesmo preceito, se qualifica como meramente

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, 07/01.

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

possível, torna-se, no final, o único meio de terminar o procedimento, visto que a decisão reveste (sempre) a natureza de proposta.

A título preliminar, duas dúvidas se levantam: i) como entender a parte final do n.º 1 do artigo 8.º da Proposta, quando estabelece a mera possibilidade de acordo?; ii) se o particular não aceitar essa *proposta*, como se extingue o procedimento administrativo, se não existiu ato administrativo, nem contrato, nem se prevendo a extinção por outro motivo (cf. artigo 127.º do CPA)?

Surge-nos como possível razão desta redação a salvaguarda da possibilidade de o particular intentar uma ação de responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos ou respetivos trabalhadores em funções públicas, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea k) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)[3], como, aliás, resulta da própria letra do preceito («(…) não o impede de propor uma ação **com o mesmo objeto** no tribunal administrativo competente.», destaque e sublinhado nosso). É dizer, no seguimento do disposto no preâmbulo, o objetivo do procedimento administrativo especial em análise não será negar o acesso à justiça, resultando uma especial preocupação em proteger o mencionado direito fundamental, deixando-se bem claro que o procedimento não impede o recurso aos Tribunais Administrativos.

Todavia, salvo melhor opinião, existe outra resposta, que nos parece mais coerente com o sistema jurídico e com a Proposta no seu todo, e que oferece

[3] Aprovado pela Lei n.º 15/2002, 22/02.

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

menores dúvidas interpretativas, garantindo-se, igualmente, o direito à tutela jurisdicional efetiva. Neste sentido:

a. No caso de indisponibilidade de acordo transmitido pelo órgão de instrução, o órgão competente para a decisão final profere o seu juízo fundamentado, sendo o ato praticado qualificado como um ato administrativo, contrariamente ao que resulta do n.º 4 do artigo 8.º;

b. No caso de o particular não se conformar com a decisão tomada (indeferimento total ou indeferimento parcial), o particular poderá recorrer à via jurisdicional, intentando uma ação de condenação à prática de ato devido (cf. artigos 37.º, n.º 1, alínea b) e 66.º ss. do CPTA), em que se discutirá, precisamente, os pressupostos de responsabilidade civil extracontratual;

c. É o que decorre, salvo melhor opinião, não só do facto de o objeto de tal processo ser a pretensão do Autor e não o ato de indeferimento, que será eliminado da ordem jurídica em caso de condenação (cf. artigo 66.º, n.º 1 e 2 do CPTA), mas também do preenchimento dos pressupostos fixados no artigo 67.º do CPTA, mesmo no caso de deferimento parcial (cf. artigo 67.º, n.º 1, alínea c) do CPTA).

Saliente-se que no ordenamento espanhol, conforme *supra* se referiu, prevê-se que, face à indisponibilidade de chegar a acordo, o órgão competente para a decisão final profere um ato administrativo que coloca termo ao procedimento, nos termos dos artigos 97, n.º 1 e 2 e 114, n.º 1, alínea e) da *Ley*

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

39/2015. Transcreve-se o artigo 97, n.º 1 e 2, cuja solução poderá inspirar o legislador português:

> «1. Una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. **Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente.**
>
> 2. Además de lo previsto en el artículo 88, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, **será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público**.» (destaque e sublinhado nosso).

I)

Ainda dentro da fase decisória, determina o n.º 6 do artigo 8.º da Proposta: «A aceitação da proposta e formalização do acordo impede o lesado de propor uma ação com o mesmo objeto no tribunal administrativo competente.».

Como primeira consideração, o CSTAF sublinha que a proposta normativa citada não parece preterir o direito à tutela jurisdicional efetiva (cf. artigo 20.º da

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

CRP). Efetivamente, se o particular aceita o acordo indemnizatório, qualquer demanda judicial de uma indemnização pelos mesmos factos ilícitos representará uma quebra do princípio da proibição de enriquecimento sem causa (cf. artigo 473.º, n.º 1 do CC), visto que a eventual condenação no processo judicial representará o recebimento de um valor indemnizatório indevido, porque já assegurado através do acordo que pôs fim ao procedimento administrativo prévio.

Porém, esta conclusão apenas se parece manter caso o contrato celebrado entre o requerente e a Administração fixe uma indemnização a atribuir ao particular. Caso o acordo vise, unicamente, extinguir o procedimento por mútuo acordo, sem que seja estabelecida uma indemnização, salvo melhor entendimento, a renúncia legal automática estabelecida no n.º 6 do artigo 8.º da Proposta lesa o direito fundamental de acesso à tutela jurisdicional efetiva. Neste sentido, parece-nos ser de esclarecer, no mesmo normativo, que o impedimento apenas surge se for atribuída uma indemnização ao particular («A aceitação da proposta e formalização do acordo que fixe uma indemnização (…)»), sob pena de se admitir a renúncia convencional a esse direito.

A segunda consideração a tecer consiste na interpretação jurídica da expressão «(…) com o mesmo objeto (…)» (cf. artigo 8.º, n.º 6 *in fine*). Com a devida deferência, parece-nos que o impedimento vale em relação às ações judiciais em que o objeto seja um pedido indemnizatório com base nos mesmos factos vertidos no requerimento – o que se compreende, em virtude do princípio da proibição do enriquecimento sem causa. Tal significa que o n.º 6 não tem a virtualidade de impedir a ação judicial que vise apreciar a execução e validade do contrato

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

administrativo, nos termos do disposto nos artigos 37.º, n.º 1, alínea l), 77.º-A e 77.º-B do CPTA. Se assim não fosse, seria colocado em causa o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

Note-se que o contrato celebrado revestirá a natureza de contrato administrativo com objeto passível de ato administrativo (cf. artigo 127.º do CPA), o que traz duas consequências. A primeira prende-se com a sua sujeição ao regime previsto na parte III do Código dos Contratos Públicos[4] (CCP), como resulta da alínea b) do n.º 1 do artigo 280.º do mesmo diploma. A segunda está na possibilidade da execução e validade de tais contratos poderem ser discutidos junto dos Tribunais Administrativos, como expressamente decorre do artigo 77.º-B, n.º 1 do CPTA.

Deste modo, considera-se benéfico aclarar que os particulares não se encontram impedidos de intentar ações cujo objeto seja a validade e execução dos contratos que extingam o procedimento administrativo especial.

J)

Por fim, tendo em vista a diminuição dos litígios judiciais, sugere-se a especificação do conteúdo do acordo indemnizatório, como resulta da lei espanhola, mais concretamente, no artigo 86, n.º 5 da Ley 39/2015:

«5. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de

[4] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, 29/01, sendo a parte III dedicada ao «Regime substantivo dos contratos administrativos».

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt

indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.» (destaque e sublinhado nosso).

Assim, prevenindo-se ações sobre a validade e execução desses acordos, sugerimos a previsão de regras objetivas acerca do conteúdo dos acordos, fixando-se como conteúdo mínimo o valor da indemnização e a forma de cálculo da mesma.

IV. Conclusão

Em suma, face ao exposto, e sem prejuízo das observações acima enunciadas, que considera que devem, pelo menos, ser ponderadas, porque direta ou indiretamente relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite, por maioria, parecer favorável à Proposta de Lei 100/XVII/1 (GOV), que autoriza o Governo a regular um procedimento administrativo de atribuição de indemnizações por responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Lisboa, 17 de setembro de 2026.

Avenida da República, n.º 23
1050-185 Lisboa
telef: +351213 216 267
fax: +351213 216 214
email: correio@cstaf.pt
web: www.cstaf.pt