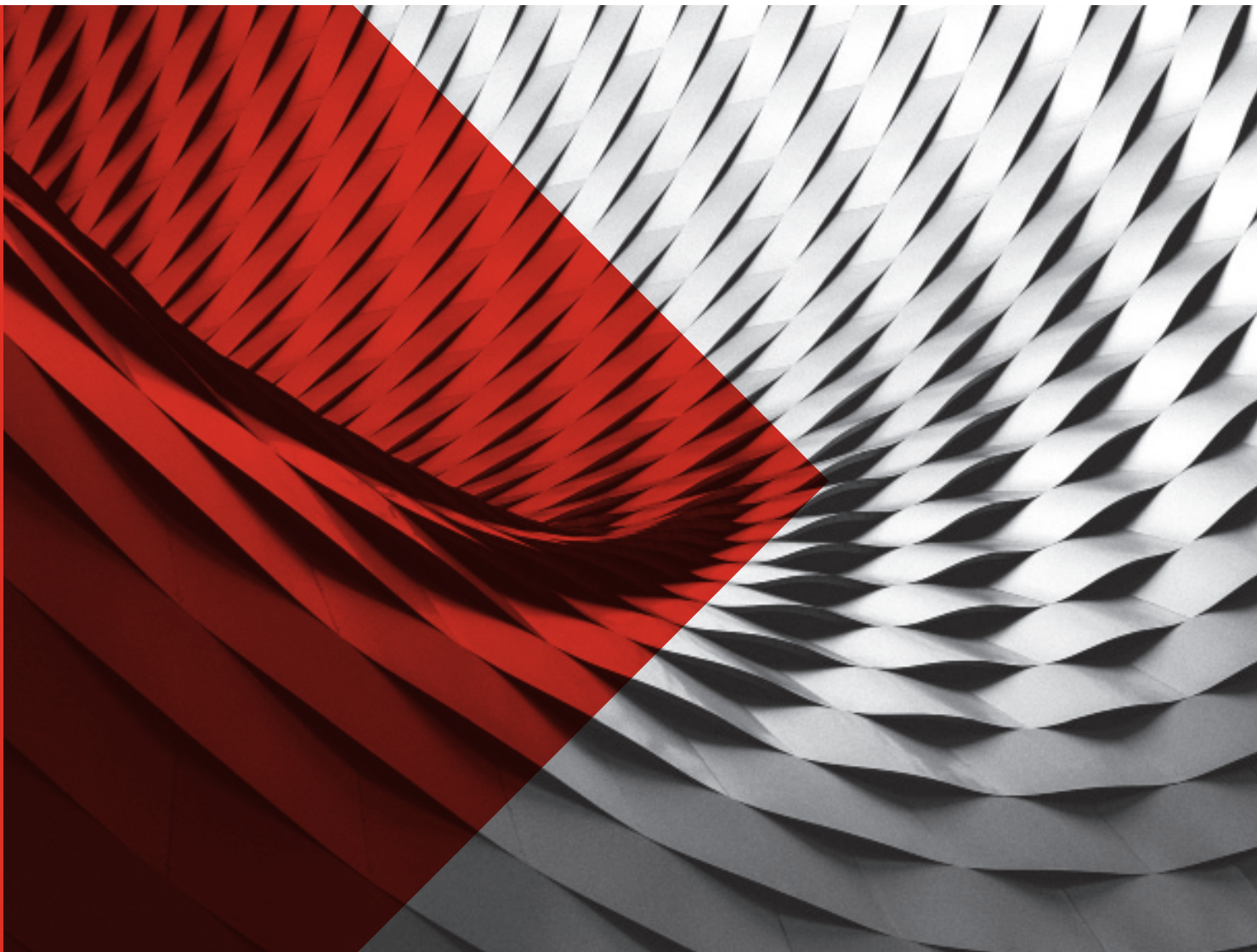


**A RESPONSABILIDADE CIVIL POR FACTO
LEGISLATIVO INVÁLIDO NA LEI 67/2007,
DE 31 DE DEZEMBRO**
PRESSUPOSTOS E INSUFICIÊNCIAS

GILBERTO DIAS



**FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO – POLÍTICAS**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL POR FACTO LEGISLATIVO
INVÁLIDO NA LEI 67/2007, DE 31 DE DEZEMBRO**

Pressupostos e Insuficiências

GILBERTO DIAS

SETEMBRO DE 2010

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO.....	3
II.	DELIMITAÇÃO DO OBJECTO	5
III.	RESPONSABILIDADE CIVIL POR FACTO LEGISLATIVO ILICITO.....	8
A)	FACTO LEGISLATIVO	8
B)	SUJEITOS PASSIVOS.....	8
C)	SUJEITOS ACTIVOS	9
D)	PRESSUPOSTOS	9
1.	FACTO LEGISLATIVO INVÁLIDO	10
2.	ILICITUDE	13
3.	CULPA.....	14
4.	DANO	16
5.	NEXO DE CASUALIDADE	18
E)	ALGUMAS INSUFICIÊNCIAS DO REGIME JURÍDICO	18
1.	ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE E OMISSÃO LEGISLATIVA.....	19
2.	O PRAZO DA PRESCRIÇÃO	20
3.	A MANIPULAÇÃO DO <i>QUANTUM</i> INDEMINIZATÓRIO	21
IV.	CONCLUSÕES	21
	BIBLIOGRAFIA	23

I. INTRODUÇÃO

A Responsabilidade Civil do Estado por danos decorrentes o exercício da função legislativa constitui, a par da responsabilidade civil por factos decorrentes do exercício da função política, a mais recente manifestação da tendência irradiadora do instituto da responsabilidade civil extracontratual sobre o Estado.

Com efeito, se a ideia da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelos danos decorrentes da manifestação do *ius imperii* é tributária do Estado de Direito emergente do Constitucionalismo pós – liberal, nem por isso a sua evolução se afigurou pacífica e célere, antes pelo contrário¹.

No que se refere ao ordenamento jurídico português, a Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro², que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEEP), constitui a primeira norma jurídica definidora dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício das funções administrativa, jurisdicional e político – legislativa na vigência da Constituição de 1976, que, por sua vez, proclama, o princípio

¹ *Primus*, porque foi necessário afastar o entendimento segundo o qual “*the King can do no wrong*” - cfr, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias GARCIA, *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Lisboa, Conselho Económico e Social (Estudos e Documentos), 1997, pág. 9. *Secundus*, na medida em que a irradiação do princípio da responsabilidade do Estado por acto da Administração Pública estava confinada, num primeiro momento, aos órgãos e agentes. *Tertius*, porque a teorização tripartida das funções do Estado erigiu um poder legislativo soberano, incumbido de criar, *ex novo*, de forma geral e abstracta, o direito a que os poderes aplicariam. Por um lado, a lei (acto de soberano), era incompatível com qualquer ideia da responsabilidade e, por outro lado, o carácter abstracto mas sobretudo geral da norma inviabilizaria a existência de danos aos cidadãos, pois, aqueles só poderiam ocorrer em concreto e, neste caso, por mediante actos (individuais) da Administração. Como refere, a propósito do Estado Liberal, M^a Consuelo ALONSO GARCÍA, é a generalidade “que excluye la configuración de los perjuicios de ella derivados como especiales o particulares, únicos que en la teoría de la responsabilidad extracontratual administrativa podían ser objecto de reparación.” Cfr. M^a Consuelo ALONSO GARCÍA, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado* - Legislador, Madrid / Barcelona: Marcial Pons, 1999, págs. 26 e 27. *Quartus*, atendendo que para a consagração da ideia da responsabilização civil do Estado foi necessário, por um lado, superar a resistência à aceitação da teoria jurídica da personalidade do Estado - sem a qual faltaria sempre o centro de imputação / assumpção da responsabilidade - e, por outro lado, aguardar pelo reconhecimento da necessidade de uma intervenção do Estadual na vida comunitária. Aliás, conforme as palavras de Gomes CANOTILHO, “ Ao Estado, abandonada a sua posição abstencionista de guardião da ordem e da propriedade privada, incumbe a tarefa de assegurar as condições de existência mínimas dos cidadãos que assim com o seu âmbito de espaço vital (...) na dependência de uma legislação – direcção e administração - constitutiva, declaradamente agressivas”. Cfr. *O problema da responsabilidade civil do Estado por actos lícitos*, Coimbra, Almedina, 1974, pág. 133.

² Com início de vigência em 30 de Janeiro de 2008.

da responsabilidade civil do Estado (e não só) por danos decorrentes do exercício das suas funções.

Com efeito, apesar do artigo 22º da CRP prescrever que “*O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou por omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdade e garantias ou prejuízos*”, a verdade é que, até à aprovação daquela lei, não havia sido aprovado qualquer outro acto legislativo que definisse e/ou concretizasse disciplina jurídica decorrente da normação ínsita no acima referido artigo³, pese embora a natureza delicada e a importância capital do mesmo^{4,5}.

Embora subsistisse em vigor, no quadro da Constituição de 76, o Decreto – Lei nº 48051, de 21 de Novembro de 1967, respeitante à “responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública”, *rectius*, as normas do referido diploma legal que não tivessem sido afectadas pela inconstitucionalidade superveniente, o certo é que o mesmo tinha uma intencionalidade própria a que correspondia, ao nível do âmbito material de aplicação, unicamente a responsabilidade civil decorrentes do exercício da função administrativa^{6,7,8} pelo que, no que se refere à função legislativa, importavam

³ É nesse contexto que afirmava Freitas do AMARAL, “fazer um diploma novo e inovador sobre a responsabilidade civil do Estado neste momento, sem incluir uma palavra sobre as funções políticas, legislativa e jurisdicional, era um pouco como ir a Roma e não ver o Papa.” Ver Freitas do AMARAL, «*Intervenção no II Colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”* in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP)*, Coimbra Editora, 2002, págs. 44 e 45.

⁴ Não obstante o entendimento maioritário na doutrina segundo o qual o referido preceito já contemplaria a responsabilidade civil do Estado por acto legislativo, incluindo “*no silêncio da lei*” danosa. Cfr. Maria da Glória Ferreira Pinto Dias GARCIA, *A responsabilidade civil do Estado...*, ob. cit., pág. 62 e 63; Freitas do AMARAL, ainda que com alguma reserva acerca da previsão da responsabilidade civil por actos legislativos lícitos em legislação ordinária. Cfr. ob. cit., págs. 44 e 45, 47 e 48. No sentido de que o art. 22º da CRP não contemplaria a responsabilidade civil por facto da função legislativa, ver Maria Lúcia da Conceição Abrantes do Amaral Pinto CORREIA, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, págs. 422, 444, 700 e 710.

⁵ No entanto, do que vem dito, não se conclua que não houvesse ou não persistisse no Direito Português uma disciplina legal respeitante à responsabilidade patrimonial do Estado. Pois, na omissão do legislador ordinário pós 76, o regime da responsabilidade civil do Estado continuava a ser regido pelo Decreto – Lei 48051, de 21 de Novembro de 1967, ainda que perspectivado, doutrinário e jurisprudencialmente, à luz da Constituição de 76, por forma quer a eliminar as eventuais manifestações de inconstitucionalidade superveniente quer a extrair elementos estruturantes do regime e fornecer critérios de decisão.

⁶ Não se ignora, todavia, a lenta evolução histórica da temática desde a afirmação do princípio da irresponsabilidade do Estado prevista nos art. 2399º e 2400º do Código Seabra, de 1867, passando pela responsabilidade por actos ilegais constantes dos art. 366º e 367º do Código Administrativo, ou mesmo do art. 8º, nº 17 do Constituição de 1933, sem prejuízo da remissão para o legislador ordinário.

unicamente os ditames do artigo 22º da CRP, interpretado à luz do labor doutrinário e jurisprudencial. Donde, o erigir de um regime jurídico - legal respeitante à responsabilidade por facto da *função legislativa*⁹, constitui, ao nosso ver, o aspecto mais inovador na Lei nº 67/2007.

II. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO

Não cabe, desde logo, no âmbito do presente estudo *a responsabilidade civil por actos legislativos lícitos*¹⁰ ou *válidos*, a que corresponde a chamada responsabilidade por sacrifício, prevista no artigo 16º da Lei nº 67/2007. Com efeito, para quem, como nós, comunga do entendimento que o artigo 22º da CRP constitui uma cláusula geral da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício de qualquer uma das suas funções, o mesmo engloba também a função legislativa, e no âmbito desta quer a responsabilidade decorrentes dos factos inválidos quer a decorrente de factos válidos¹¹, conquanto causem danos *anormais*¹² ou cause danos e imponham encargos não apenas *anormais* mas também *especiais*^{13, 14}, respectivamente.

⁷ Quer por actos ilícitos culposos (art. 2º), quer pelo exercício de actividades perigosas ou por factos causais, a qual tem subjacente o princípio *ubi quomodo ubi incomoda* (art. 8º) quer ainda por actos lícitos ou sacrifícios impostos (art. 9º).

⁸ Sobre o regime da responsabilidade civil do Estado consagrado no Decreto – Lei nº 48051 ver, entre outros, Maria da Gloria Ferreira Pinto Dias GARCIA, *A Responsabilidade Civil do Estado...*, *ob. cit.*, págs. 29 e seg.

⁹ Sem prejuízo de, como afirmava Gomes CANOTILHO, “*a responsabilidade por “facto das leis (e da ausência delas!) cabe no âmbito de protecção do artigo 22º da Constituição”* Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO, «*Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de Maio de 2002*», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 134º, pág. 221.

¹⁰ É de notar que, já em 1974, no domínio da vigência do Decreto – Lei nº 48051, de 1967, Gomes CANOTILHO advogava a aceitação de uma responsabilidade por facto das leis, pois *os princípios constitucionais (...) impõem ao legislador o dever de indemnizar os cidadãos sacrificados por medidas emanadas dos órgãos legiferantes*. Cfr. *O problema da responsabilidade...*, *ob. cit.*, págs. 71-72. Todavia, no plano do direito constituído, face à ausência de normas legislativas nesse sentido, prevalecia o princípio da irresponsabilidade civil do estado por actos da função legislativa. Actualmente o referido autor, conjuntamente com Vital Moreira, entende que o “*enunciado normativo do art. 22º parece não abranger este tipo de responsabilidade*”, sem prejuízo da sua guarida constitucional ao abrigo dos art. 62, nº 1 e 83º da CRP. Ver J. J. Gomes CANOTILHO / Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º, Volume I, 4ª Edição Revista*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 431.

¹¹ Não obstante posição minoritária então representada na doutrina por Maria Lúcia AMARAL, com proposição de uma tese em sentido oposto, à luz da qual existiria, sim, a “*figura da lei expropriativa*”, tendo a art. 22º da CRP a natureza, na dogmática jusconstitucional, de uma garantia institucional. Cfr. Maria Lúcia da Conceição Abrantes Amaral Pinto Correia - *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador...*, *ob. cit.*, págs. 422, 444, 700 e 710. Posição diversa é a de Rui MEDEIROS, para a quem o art. 22º da RCP não compreenderia a responsabilidade civil extracontratual por facto lícito, modalidade que teria o seu fundamento autónomo no direito individual de propriedade, previsto no art. 62º da CRP. Cfr. Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, Almedina, 1992, págs.330 e 334.

Também não cabe no âmbito do presente estudo a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da *função política*. A doutrina tem descortinado, ao nível da actividade do Estado, um núcleo de actos insusceptíveis de serem reconduzidos à qualquer uma das três funções cristalizadas pela clássica tripartição das funções do Estado¹⁵, na medida em que não se equiparam aos actos que as integram e cuja competência, para a sua prática, é exclusiva de alguns órgãos com dignidade constitucional. Os referidos actos constitucionais, e materialmente políticos na acepção clássica do termo, são tributários da livre valoração política pelos decisores políticos no âmbito da garantia constitucional de que estes gozam, impondo, por conseguinte, *self – restraint* por parte dos Tribunais¹⁶. São os chamados actos políticos integrantes da *função política*¹⁷ do Estado, constituindo verdadeiros *indirizzos políticos*, que operam no quadro da livre conformação política dos órgãos político – constitucionais mas sempre no domínio da constitucionalidade^{18, 19}.

¹² Definidos, pelo legislador, no art. 2º do RRCEEP, como sendo *os que, ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito*.

¹³ Definidos, pelo legislador, no art. 2º do RRCEEP, como sendo os que *incidam sobre uma pessoa ou grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas*.

¹⁴ Devendo, em consequência, os seus titulares serem indemnizados em nome do princípio da igualdade na repartição de encargos, tributária do *Estado de Justiça*. Com efeito, no dizer de GONZALÉZ BOTIJA, “cada derecho va ligado a una serie de deberes que responden a la función social que debe cumplir”, pelo que, ainda segundo este autor, o “problema reside y há residido siempre em saber dónde empezaba y dónde terminaba dicho limite”. Cfr. Fernando GONZALÉZ BOTIJA, «*Los principios de la jurisprudencia comunitaria y su influencia en la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre responsabilidad del estado legislador*», in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, pág. 359. Nesse sentido, o regime da indemnização por sacrifício vertido no art. 16º da Lei nº 67/2007 não é exclusivo da função da função administrativa, antes estende-se à função legislativa, constituindo, por um lado, a pedra basilar para uma teoria geral da responsabilidade pelo sacrifício que, por sua vez, é complementado parcelarmente mediante a concorrência de vários regimes especiais, de fonte constitucional ou legislativa.

¹⁵ Nuno PIÇARRA, *A Separação de Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – Um Contributo para o Estudo das suas Origens e Evolução*, Coimbra Editora, 1989, pág. 251.

¹⁶ Cfr. A. J. PORRAS NADALES, «*Actos políticos y funcion de direccion política*», in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, Murcia, n.3 (1991), págs. 131-132. Sobre as reservas à previsão da responsabilidade civil do Estado por acto da Função Política, Ver Maria Lucía AMARAL «*Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa*», in *CJA, Cadernos de justiça administrativa*, Braga, n.40 (Jul. - Ago.2003), Número monográfico dedicado ao V Seminário de Justiça Administrativa págs.40-41.

¹⁷ A um tempo adjectivada de “meio misteriosa e dificilmente discernível”, por Afonso QUEIRÓ, «*A Função Administrativa*», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Ano XXIV, NºS 1-2-3, Janeiro - Setembro, pág.41.

¹⁸ Conferir, sobre o assunto, Cristina M. M. QUEIROZ, *Os Actos Políticos no Estado de Direito, o problema do controlo jurídico do poder*, Almedina, Coimbra, 1990, pág. 143 e seg.

¹⁹ Ora, a função política, assim entendida, integra, juntamente com as funções administrativa, judicial e legislativa, as principais funções do Estado, pelo que o seu exercício também pode constituir um facto gerador de responsabilidade reconduzível ao art. 22º da CRP. Também nesse sentido, Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre...*, *ob. cit.*, pág. 126. Todavia, não obstante a tentativa da autonomização entre as funções política e legislativa em matéria da responsabilidade civil no âmbito dos projectos da reforma do regime da responsabilidade civil do Estado de demais entidades públicas, o legislador ordinário parece ter

Pese embora a epígrafe e, bem assim, o nº 1 do artigo 15º do RRCEEP, referirem à “*função político - legislativa*”, resultam do referido artigo unicamente os aspectos respeitantes à função legislativa²⁰, não existindo quaisquer elementos que se refiram, mesmo indirectamente, à *função política*^{21, 22, 23}. De resto, cremos que quer a função legislativa e os seus actos são, por natureza, políticos²⁴, e objectamos que a função política e respectivos actos integrem ou correspondam necessariamente à função legislativa e seus actos.

Diferentemente, o presente estudo tem como objecto o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do Estado por *facto legislativo inválido* ou dito também *ilícito* – vertido pelo legislador ordinário no art. 15º da Lei nº 67/2007., de 31 de Dezembro.

Propomo-nos, pois, dentro do limites a que o presente trabalho está sujeito, identificar e analisar os pressupostos legais da responsabilidade civil por facto legislativo inválido, por um lado, aferir da conformidade, ou ao menos, da compatibilidade constitucional da disciplina jurídica fixada pelo legislador ordinário, por outro lado, a que remataremos com as conclusões extraídas da análise do regime legal da responsabilidade civil extracontratual do Estado decorrente do exercício da função legislativa, nomeadamente por facto legislativo inválido.

abandonado a responsabilidade no propósito da consagração da responsabilidade civil decorrente do exercício da função política.

²⁰ Aliás, diferentemente do que sucedia com a Proposta de Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, datada de 2005, que mencionava “*funções legislativas e políticas*” (sublinhado o nosso) e não “*função político – legislativa*”, como veio a constar tanto nas epígrafes do Capítulo IV e do art. 15º, bem como na redacção do nº 1 deste artigo.

²¹ Veja-se, por exemplo, a propósito da Assembleia da República as competências de natureza não legislativas plasmadas no art. 191º da CRP, sob a epígrafe, acertada, “Competência política e legislativa” e não político – legislativa”, ou mesmo as mencionadas no nº 1 do art. 197º da CRP, sob epígrafe “Competência política” quanto ao Governo.

²² Não se desconhece os pontos de confluência entre estas duas funções do Estado. Todavia, atendendo que a função legislativa é, por natureza, uma função política (*lato sensu*), e considerando ser possível autonomizar actos da função política todavia não legislativa que possam fundamentar a responsabilização civil do Estado entendemos que teria sido mais acertado a menção função legislativa, ao menos que se estabelecesse também um regime respeitante à responsabilidade civil por danos decorrente da função política reconduzível o princípio geral vertido no art. 22º da CRP.

²³ Exemplo de um caso institucionalmente perspectivado na óptica da responsabilidade civil por actos da função política. Cfr. Maria da Glória Ferreira Pinto Dias GARCIA, *A responsabilidade civil do Estado...*, ob. cit., págs. 67 e 78, que colocava em foco a necessidade de existir uma disciplina legal respeitante a responsabilidade civil do Estado por actos da função política.

²⁴ No sentido comunitário do termo.

III. RESPONSABILIDADE CIVIL POR FACTO LEGISLATIVO ILICITO

A) FACTO LEGISLATIVO

“A aceitação de uma responsabilidade por facto das leis constitui um triunfo recente da doutrina. Objecções e preconceitos de mais diversa índole entravaram o reconhecimento de um dever indemnizatório do Estado por lesões directamente emergentes do exercício da função legislativa e ainda hoje não falta quem rejeite, in limine, a admissibilidade de uma compensação por sacrifícios impostos através dos actos normativos gerais.”²⁵

A primeira e mais típica manifestação do facto gerador da responsabilidade civil pelo exercício da função legislativa é a que decorre do exercício positivo ou negativo da actividade legiferante do Estado, pois, é na *expressão da vontade política primária da comunidade*, mediante emissão de norma jurídica inovatória, que se poderá deparar com a invalidade ou desvalor jurídico do acto ou da omissão legislativa indevida, por contrária às *impositiones constituzionales*.

No entanto, a invalidade um acto legislativo, ou omissão deste, fruto da desconformidade com a *norma – padrão*, ou impositiva da sua prática, não é, de *per si*, fonte de danos para os particulares²⁶, na medida em que não se repercute necessariamente na esfera jurídico - subjectiva daqueles se e quando a *norma - padrão* não é atributiva de direitos ou protectora de interesses subjectivos ou subjectiváveis. A invalidade não pressupõe nem implica danos, e sem estes não há o dever de reparar, logo também não há responsabilidade civil extracontratual.

B) SUJEITOS PASSIVOS

Nos termos dos nºs 1 e 3 do art. 15º do RRCEEP, a obrigação de indemnizar com fundamento em factos legislativos inválidos²⁷ tem como destinatários: (i) o Estado e (ii) as Regiões Autónomas (da Madeira e dos Açores) porquanto, na arquitectura jurídica –

²⁵ J. J. Gomes CANOTILHO - *O problema da responsabilidade...*, ob. cit., pág. 144.

²⁶ Excepto na hipótese, académica, de se descortinar a lesão de um direito subjectivo à emissão de actos válidos, caso em seria forçoso considerar tratar-se de um direito comum a todos os cidadãos, os quais, por essa via, se tornariam também titulares de pretensões indemnizatórias.

²⁷ Ou válido, por ser irrelevante, em matéria de sujeito da responsabilidade civil por facto legislativo, tratar-se de actos legislativos válidos ou inválidos.

constitucional portuguesa, apenas àquelas entidades pode ser reconduzida a titularidade (e o conseqüente exercício) da função legislativa²⁸.

A Competência legislativa do Estado tem a vocação nacional e é exercida unicamente pela Assembleia da República^{29, 30} e / ou pelo Governo³¹, consoante esteja-se, ou não, em presença de matérias circunscritas ao domínio de reserva de cada um destes órgãos de soberania. Diferentemente, a competência legislativa da Região Autónoma (dos Açores e da Madeira) tem fundamentalmente em conta as especificidades de cada uma das regiões, as quais visa responder, e é exercida pela respectiva Assembleia Legislativa Regional^{32, 33, 34}.

C) SUJEITOS ACTIVOS

Não obstante os n.ºs 1 e 3 do referido art. 15.º mencionarem unicamente “os cidadãos”, parece-nos defensável que serão titulares de direito de indemnização todos os lesados, sejam eles pessoas singulares ou colectivas, públicas³⁵ ou privadas, desde que, em concreto, se verifiquem os necessários pressupostos da responsabilidade *aquiliانا*.

D) PRESSUPOSTOS

O *facto legislativo inválido* e os *danos* que dele decorrem são dois pressupostos necessários, porém não suficientes, para que impenda sobre o Estado (e sobre as regiões autónomas) o dever de indemnizar, no âmbito da responsabilidade civil por facto legislativo ilícito. Àqueles dois pressupostos, acrescem, pois, três outros: (i) ilicitude; (ii) culpa e (iii) nexo de causalidade entre o facto e o dano.

²⁸ Questão distinta é a dos titulares (não exclusivo) do impulso legislativo e bem assim dos intervenientes no *iter legislationis*.

²⁹ O parlamento é o órgão legislativo por excelência do Estado Português independentemente da tendencial deslocação, por razões diversas, do centro da produção legislativa para a órbita governamental.

³⁰ Sobre a competência legislativa exclusiva da AR, ver os art. 161.º e 164.º, sobre a competência reservada, o art. 165.º, da CRP.

³¹ Sobre a competência exclusiva do Governo, o art. 198.º, n.º 2, sobre a competência natural (*rectius*, concorrential) do Governo, o art. 198.º, n.º 1, a), e sobre a competência *condicional* do Governo, o art. 198.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

³² Cfr. o âmbito e o alcance geográfico das matérias previstas, entre outras, nas alíneas a), b), e c) do n.º 1 do art. 227.º é a que decorre dos n.ºs 1 e 2 do art. 228.º da CRP, isto é, versam sobre os assuntos respeitantes aos Açores e à Madeira e que não constituem matéria reservada da Assembleia da República e do Governo.

³³ Cfr art. 232.º, n.º 1 e da CRP.

³⁴ Sob a forma de decretos legislativos regionais, ver o n.º 4 do art. 227.º e n.º 1 do art. 233.º, ambos da CRP.

³⁵ No sentido da não exclusão das *entidades públicas*, Ver J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., pág. 426.

1. FACTO LEGISLATIVO INVÁLIDO

O facto legislativo inválido tanto pode consistir num acto legislativo inválido ou numa omissão inválida (de acto legislativo).

i. Fontes da Invalidade do Acto Legislativo

São quatro os grupos de desconformidade jurídica do facto legislativo, no âmbito da responsabilidade civil, consoante a natureza ou posição jurídico - hierárquica das normas que constituem o parâmetro da aferição do desvalor jurídico da norma (inválida) e danosa:

- a) Desconformidade face às normais constitucionais: a inconstitucionalidade é a primeira e a mais comum fonte da responsabilidade por facto da função legislativa. Qualquer que seja o entendimento que se tenha acerca da Constituição³⁶ ou da eventual auto-suficiência densificadora, de várias das suas normas³⁷, cabem aos actos legislativos intermediar, densificar, concretizar os *indirizzos costituzionali* em função da concreta margem conformação deixada pelo legislador constituinte. Portanto, a desconformidade face à Constituição acarreta, no plano do *princípio da constitucionalidade*³⁸, a inconstitucionalidade da norma violadora³⁹, com os demais efeitos directos e indirectos que lhe estão associados;
- b) Desconformidade face aos actos legislativos de valor reforçado: os actos em causa integram, na hierarquia das normas jurídicas, uma posição *infra – constitucional*⁴⁰ todavia *supra legal* face aos demais actos legislativos ordinárias, em relação aos quais constitui, em primeira linha, parâmetro de e para aferição da sua validade^{41, 42};
- c) Desconformidade face aos tratados internacionais: os Estado são os sujeitos, por excelência do Direito Internacional, em cujo âmbito encetam relações jurídicas, das quais podem advir, para os cidadãos, posições jurídicas subjectivas. Donde a eventual desconformidade do acto legislativo face àquelas normas⁴³, pode originar

³⁶ Se se trata de um projecto social, um *corpus* essencialmente programático ou um conjunto de prescrições e directivas primárias de uma determinada comunidade.

³⁷ Que as tornariam ou não directamente aplicáveis.

³⁸ O qual constitui o princípio normativo reitor da actuação do Estado que se pretende Constitucional, nos termos, entre outros, do nº 3 do art. 3º e do nº 2º da CRP.

³⁹ Nos termos do nº 1 do art. 277º da CRP.

⁴⁰ Pelo que a sua violação não acarreta o vício de inconstitucionalidade.

⁴¹ Donde decorre que a sua violação origina (ainda e somente) um vicio de ilegalidade.

⁴² Em virtude da sua “parametricidade directiva ou substancial”, ver Carlos Blanco de MORAIS, *As Leis Reforçadas. As Leis Reforçadas pelo Procedimento no Âmbito dos Critérios Estruturantes das Relações entre os Actos Legislativos*, Coimbra Editora, 1998, pág. 158.

⁴³ E não se cura aqui de qualificar juridicamente o vício em causa, sem prejuízo de, sermos propensos a considerar que o mesmo poderá ser qualificado de ilegalidade, no caso o parâmetro de controlo ser uma

danos para os cidadãos, os quais poderão, por essa razão, ser investidos na qualidade de credores de pretensões indemnizatórias contra o Estado;

- d) Desconformidade face ao direito comunitário: independentemente do princípio do primado do direito comunitário e dos efeitos directos das directivas, o legislador auto vinculou - se, no processo de integração europeia, a proceder à uniformização e/ou harmonização do direito nacional com o direito comunitário. Ora, diz-nos a realidade que, intencionalmente, ou não, muitas vezes os *actos*⁴⁴ legislativos nacionais não estão, *ab initio*, ou de forma superveniente, em conformidade com o direito comunitário⁴⁵. E quando esta desconformidade for acompanhada de *danos anormais* para os lesados, o Estado poderá incorrer em responsabilidade civil⁴⁶.

norma ou um princípio de direito internacional geral ou comum, por força do n.º 1 do art. 8.º da CRP, ou de inconstitucionalidade, no caso do parâmetro normativo ser uma convenção internacional, por força das disposições conjugadas dos art. 8.º, n.º 2, e 277.º, n.º 2, todos da CRP.

⁴⁴ Concordamos, pois, com Maria José Rangel MESQUITA no sentido de que a previsão desta fonte de invalidade unicamente para a desconformidade por acção, e não também por omissão, por contrária ao Direito da União Europeia, pode “configurar *per se* uma situação de incumprimento estadual sindicável”, “ela própria geradora de responsabilidade estadual por incumprimento”. Ver Maria José Rangel MESQUITA, «*Responsabilidade por Incumprimento do Direito da União Europeia imputável à função legislativa: o passado e o futuro – anotação ao Ac. Do STJ de 27.11.2007, P. 07A3954*», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 72, Novembro/Dezembro de 2008, pág. 14.

⁴⁵ Sempre se dirá que a desconformidade do acto legislativo quer à face do direito internacional quer à face do direito comunitário apenas poderá constituir o Estado Português em responsabilidade na senda internacional e na senda comunitária, respectivamente, pois, o que está em causa ao nível da lei ordinária da responsabilidade civil em apreço é o apuramento da responsabilidade civil na óptica e no plano do direito interno independentemente do modo de articulação entre o direito interno com o direito internacional e com o direito comunitário.

⁴⁶ Responsabilidade civil por violação do direito comunitário aferida na perspectiva do Direito Interno e não responsabilidade civil extracontratual do Estado no plano da União Europeia, para o qual ao guardião da ordem jurídica comunitária vem exigindo, de forma sustentada, desde os acórdãos *Francovich e Bonifaci*, de 19.11.1991, *Brasserie du Pêcheur / Factortame Ltd*, de 05.03.1996, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares (pressuposto de subjectivização do dano); (ii) que a violação seja suficientemente caracterizada (pressuposto da culpa); (iii) que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (pressuposto nexo de causalidade). Sobre o assunto, conferir, entre outros, Maria Luísa DUARTE - «*O artigo 22.º da Constituição Portuguesa e a necessária concretização dos pressupostos da responsabilidade extracontratual do Legislador - ecos da jurisprudência comunitária recente*», in *Legislação (Cadernos de Ciência e de Legislação)*, n.º 17, 1996, Outubro – Dezembro, págs. 9 e segs; M^a Consuelo ALONSO GARCÍA, ob. cit., pág. 137 e seg.; e Fausto QUADROS, «*Responsabilidade dos Poderes Públicos no Direito Comunitário: Responsabilidade Extracontratual da Comunidade Europeia e Responsabilidade dos Estados por Incumprimento do Direito Comunitário*», in *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: III Coloquio hispano-luso de derecho administrativo*, Valladolid, 16-18 de Octubre de 1997 / José Luis Martínez López-Muñiz, Antonio Calonge Velázquez (Coords); Junta de Castilla y León, Marcial Pons, págs. 137 e segs.; Santiago MARTINEZ LAGE, «*La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción de normas comunitarias europeas: la histórica sentencia del Tribunal Supremo español de 12 de junio de 2003 en la reclamación de los daños causados a Canal Satélite Digital*», in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, Madrid, n.227 (Septiembre-October2003), págs.6-12.

ii. Fontes da Invalidez da Omissão Legislativa

Tem-se entendido, a nosso ver bem, que a Constituição não atribuiu ao legislador ordinário uma ilimitada de liberdade conformadora, antes pelo contrário⁴⁷, cometeu-lhe, entre outros, *imposições constitucionais concretas*⁴⁸, directivas operativas de direitos, liberdades, garantias. Com efeito, se algumas normas constitucionais são *self executing*⁴⁹, outras há, porém, que não só pressupõem como também exigem uma intervenção legislativa que as *aggiorne* e concretize. Como salienta GOMES CANOTILHO, “dentre as imposições constitucionais, algumas há carecidas de suficiente determinabilidade, cabendo ao legislador o *dever constitucional* de lhes dar operatividade prática, de forma a que elas constituam efectivamente direito actual e actuante.⁵⁰” Ora, nos casos em que se verifique essa obrigação de legislar⁵¹, o desvalor jurídico da *inércia* do legislador, traduzido no vício de inconstitucionalidade, poderá ser acompanhado da atribuição de um direito subjectivo ao lesado contra o Estado por causa do exercício da função legiferante⁵². O que só sucederá, na perspectiva do n.º do art. 15.º do RRCEEP, unicamente se e quando estiver em causa a violação do dever de emitir normas que sejam (i) *necessárias para tornar exequíveis* (ii) *normas constitucionais*⁵³.

Ao consagrar a omissão de actos legislativos necessários para tornar exequíveis normais constitucionais como a única fonte da invalidez para efeitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado e regiões autónomas, excluindo, *ipso facto*, as invalidades

⁴⁷ Acerca da temática das imposições constitucionais e vinculação constitucional, ver José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, Coimbra Editora, 2ª Edição, 2001, pág. 316 e seg.

⁴⁸ Ver José Joaquim Gomes CANOTILHO, *idem*, pág. 332.

⁴⁹ Nesse sentido, José Carlos Vieira Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1987, pág. 257.

⁵⁰ Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO, *O Problema da Responsabilidade...*, *ob. cit.*, pág. 163.

⁵¹ Sendo que, como assinala Jorge Pereira da SILVA, “O problema fundamental que deve colocar-se aqui é, portanto, o de determinar as fontes do dever de legislar”. Cfr. Jorge Pereira da SILVA, *Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas*, Lisboa: UCE, 2003, pág.15.

⁵² Porém, também aqui não é suficiente a existência da violação do dever de legislar para que o Estado ou as regiões autónomas se constituam na obrigação indemnizar.

⁵³ O que denota uma concepção minimalista ou redutora dos *deveres constitucionais* incidíveis sobre o legislador ordinário, sendo por conseguinte necessário fazer apelo directo ao art. 22.º da CRP por forma a ressarcir, por exemplo, danos decorrentes das situações de incumprimento evidente “dos deveres de protecção de direitos fundamentais”. Vide, Mario Aroso de ALMEIDA, «A Responsabilidade do Legislador no âmbito do artigo 15.º do Novo Regime introduzido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro», in *Julgar*, n.º 5, 2008, pág. 47; *Idem*, «A responsabilidade do legislador no âmbito da nova lei portuguesa da responsabilidade civil extracontratual do Estado», in *VI Encontro anual do Conselho Superior da Magistratura, Tomar*, 25 e 26 de Setembro de 2009, pág. 16, publicado no site www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm_rosoalmeida.pdf

decorrentes da desconformidade com o direito internacional, com o direito comunitário e com as leis de valor reforçado, o legislador introduziu uma distinção materialmente injustificada e cujo efeito prático é a restrição, *contra constitutionem*, do âmbito material de aplicação do direito fundamental consagrado no art. 22º da CRP, facto gerador da inconstitucionalidade originária material da norma do nº 3 do art. 15º do RRCEEP⁵⁴.

2. ILICITUDE

A invalidade do facto legislativo não implica nem se repercute necessária ou imediatamente nas posições jurídico – subjectiva dos particulares⁵⁵, razão pela qual estes não passam a ser inexoravelmente titulares de direito à pretensão reparadora ou indemnizatória.

Se a invalidade é a consequência primária, natural e necessária da desconformidade *jusconstitucional*⁵⁶ do facto legislativo face à respectiva norma paramétrica, já a *ilicitude*⁵⁷, na acepção material, será, *in casu*, o *comportamento* subjacente à uma invalidade⁵⁸ e ofensivo dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos cidadãos⁵⁹. Portanto, só haverá ilicitude se e quando a *norma - padrão* violada tiver irradiação subjectiva. Evidencia-o, desde logo, o facto de nem todas as normas (constitucionais ou legais de valor reforçado) serem incidíveis de posições jurídico – subjectivas dos particulares⁶⁰. Nesse sentido, para que o facto legislativo (activo ou

⁵⁴ Além de eventual violação do princípio da igualdade entre os lesados por acção ou omissão legislativa.

⁵⁵ Na medida em que os efeitos *ex tunc* da declaração da inconstitucionalidade incidem unicamente sobre os efeitos jurídicos da norma declarada inconstitucional, não podendo, todavia, fazer desaparecer as concretas consequências materiais danosas da norma em causa. Nesse sentido, Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, Almedina, 1992, págs. 137-138.

⁵⁶ Sendo a obrigação de indemnizar a sua consequência secundária. Ver Rui MEDEIROS, *idem*, pág. 163.

⁵⁷ Cfr. art. 15º, nº 4, *in fine*.

⁵⁸ O que, em princípio, excluirá os danos decorrentes de uma desconformidade qualificada todavia superveniente, pois, à partida, faltará a típica ilicitude essencial à responsabilidade patrimonial do Estado. Cfr. Carlos Alberto Fernandes CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas*, Anotado, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pág. 273.

⁵⁹ Cfr. Diogo Freitas do AMARAL / Rui MEDEIROS, «*Responsabilidade civil do Estado por omissão de medidas legislativas – o caso Aquaparque*», in *RDES*, ano XLI, nº 3 e 4, Agosto - Dezembro 2000, págs. 346 e 361; Ou, ainda, nas palavras de Rui MEDEIROS, “sempre que da inconstitucionalidade (ou ilegalidade) resulte a violação de qualquer direito subjectivo ou interesse legalmente protegido”. Cfr. Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre ...*, ob. cit., pág. 172.

⁶⁰ Veja-se, por exemplo, os casos das normas constitucionais referentes à organização e funcionamento internos dos órgãos de soberania, à articulação entre os mesmos, ou ainda as normas vertidas na generalidade das leis orgânicas, das leis de base. Logo, a violação destas normas apenas originará inconstitucionalidade ou ilegalidade da norma e não qualquer violação de direitos e interesses dos particulares nem tão pouco prejuízo para estes.

omissivo) seja ilícito é necessário que o mesmo enferme de uma invalidade qualificada da qual resulte ofensa aos direitos ou interesses tutelados pelo Direito. É nesse sentido que, nas palavras de JORGE PEREIRA DA SILVA, “o conceito de ilicitude tem, em matéria de responsabilidade civil, a função de filtrar, entre os danos verificados, aqueles que são ressarcíveis e, em consequência, as pessoas com direito a indemnização”⁶¹.

3. CULPA

Prima facie, poder-se-á entender que, situando-se os actos legislativos no âmbito do exercício primário do poder de conformação política inovatória do Estado⁶², e sendo competentes os órgãos constitucionais políticos, colegiais e tendencialmente *pluri-partidários* quanto à sua composição, a responsabilidade civil por facto legislativo inválido seria necessariamente incompatível com o instituto da culpa. Todavia, não tem de ser necessariamente assim, e, aliás, foi outra, e ao nosso ver bem, a opção tomada pelo legislador ordinário, que fixou a culpa como um dos pressupostos materiais da responsabilidade civil por facto legislativo inválido.

Ao exigir, no nº 4 do artigo 15º do RRCEEP, que a determinação da existência e da extensão da responsabilidade civil sejam determinadas *atendendo as circunstâncias concretas de cada caso e, designadamente, ao grau de clareza e precisão da norma violada, ao tipo de inconstitucionalidade e ao facto de terem sido adoptadas ou omitidas diligências susceptíveis de evitar a situação de ilicitude*⁶³, o legislador mais não fez que do que fixar os parâmetros para a aquilatar a margem de manobra de que, em concreto, dispõe o legislador e, *ipso facto*, aferir da eventual censurabilidade⁶⁴ da respectiva acção ou omissão⁶⁵. Parece-nos, desde modo, claro que nº 4 do artigo 15º exige, pressupõe, mas não presume a existência de culpa⁶⁶. E exige um tipo de culpa compatível com a natureza política primária ou inovatória da normação legislativa

⁶¹ Cfr. *ob. cit.*, pág. 318.

⁶² Sem prejuízo das situações em que o mesmo depara-se com inequívocas imposições constitucionais as quais anulam o espaço de liberdade de actuação legislativa existente em diversos domínios materiais da constituição.

⁶³ Art. 15º, nº 4.

⁶⁴ Enquanto “juízo ético – jurídico”, nas palavras de Carlos Alberto Fernandes CADILHA, *ob. cit.*, pág. 248.

⁶⁵ Aliás, na linha de que vem sendo entendido pela jurisprudência comunitária sobre a matéria. Ver, por todos, Jorge Pereira da SILVA, *ob. cit.*, págs. 331 a 334.

⁶⁶ Sob pena da generalização do dever de indemnizar pelo facto legislativo ilícito ir além das possibilidades do Estado, ainda que tendo sempre presente a equidade como princípio modelar previsto nº 6 do art. 15º do RRCEEP.

emitida ou omitida por órgãos que congregam em si o contraditório político existente na sociedade⁶⁷, razão pela qual aquela tem, aqui, um alcance distinto do seu equivalente cunhado pela dogmática privatística, logo, que não seja subjectivável nos titulares dos órgãos legiferantes - autores do acto. Primeiro, porque se, como decorre do artigo 22º da CRP, também os *titulares dos órgãos* do Estado respondem *por acções e 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*, temos que decorre, outrossim, do nº 1 do artigo 157º da CRP, o princípio irresponsabilidade civil dos deputados pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções⁶⁸. Segundo, visto que tratando-se de uma função cujo exercício pressupõe uma margem de liberdade de conformação política traduzida na escolha de medidas julgadas mais adequadas em cada momento com vista à realização do interesse público, julgamos que também não subsistem razões para a responsabilização patrimonial dos titulares dos demais órgãos legiferantes, ou seja, o Governo e as regiões autónomas⁶⁹. Entendemos, pois, que a responsabilidade civil extracontratual em apreço é uma responsabilidade subjectiva.⁷⁰

⁶⁷ “Culpa do legislador em abstracto” e não do “autor material” do acto. Cfr. Freitas do AMARAL e Rui MEDEIROS, *ob. cit.*, pág. 43; todavia, aferida em “*função do circunstancialismo de cada caso concreto*”. Nesse sentido, ver Carlos Alberto Fernandes CADILHA, *ob. cit.*, pág. 287.

⁶⁸ Poder-se-á, porventura, considerar a hipótese da emissão, pelo Governo, de um acto, normativo ou não, materialmente administrativo sob a forma, por exemplo, de decreto - lei, caso em que, verificando-se os pressupostos da responsabilidade civil, a culpa grave decorrente da inadmissibilidade da forma adoptada para a prática de acto administrativo poderia levar a que se imputasse ao Governo mas também o ministro titular da pasta em causa, em regime solidariedade com o Estado, ou por via de direito de regresso, a obrigação de indemnizar, em moldes semelhantes ao da responsabilidade civil extracontratual da administração pública, nomeadamente quanto ao regime da solidariedade entre o órgão e os titulares, com o consequente direito de regresso, termos dos nºs 1 e 2 do art. 8º e do nº 1 do art. 6º, todos do RRCEEP. Mais julgamos também que numa tal hipótese a obrigação de indemnizar poderá, inclusive, estender-se concorrentialmente ao Presidente da República, já que se co-responsabiliza com o Governo mediante a promulgação de um tal decreto-lei, sem que impenda sobre o mesmo a obrigação política ou constitucional de o promulgar. Todavia, estaríamos já a entrar no órbita da responsabilidade civil pelo exercício da função política.

⁶⁹ Questão diferente é saber se a responsabilidade civil decorrente da prática, pelo Governo, de actos materialmente administrativos sob a forma decreto-lei, qualificado de ilícito, não deve ser analisada em moldes semelhantes ao da responsabilidade civil extracontratual da administração pública, nomeadamente quanto ao regime da solidariedade entre o órgão e os titulares, com o consequente direito de regresso. Nos termos dos nºs 1 e 2 do art. 8º e do nº 1 do art. 6º, todos do RRCEEP.

⁷⁰ Fausto QUADROS, por exemplo, pugnava já em 2001 para que os requisitos da responsabilidade por facto legislativo ilícito fossem os mesmos da “responsabilidade subjectiva por facto ilícito”, ressaltando, todavia, a questão do direito de regresso e da prova da culpa. Cfr. Fausto QUADROS, «*Intervenção no II Colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”*» in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 55.

4. DANO

Para que haja dever de indemnizar por facto legislativo inválido igualmente necessário que aquele provoque um dano, mas não um qualquer dano, sobretudo no âmbito da função legislativa. É que, mesmo no quadro da admissibilidade das *meias-medidas* ou *leis – individuais*⁷¹, a intervenção legislativa ocorre sempre em nome da comunidade, a cujo interesse (público) visa, pelo que, invariavelmente, provoca consequências negativas para alguns, mais não seja porque a “*generalidade da lei não obsta a subjectivação de eventuais prejuízos*”⁷².

Ora, se a intervenção legislativa acarreta quase sempre, de forma directa ou ao menos indirecta, um dano⁷³, então é necessário que este seja qualificado para que se possa considerar existir o dever de indemnizar⁷⁴. Também por isso o dano terá de ser efectivo (“actual e real”⁷⁵), seja na modalidade *dano emergente actual ou futuro* seja na de *lucro cessante actual ou futuro*⁷⁶, tenha aquela natureza patrimonial ou não patrimonial⁷⁷.

Nos termos do nº 1 do artigo 15º do RRCEEP é necessário que os danos sejam “anormais”, definidos no artigo 2º daquele diploma legal, como sendo os que, *ultrapassando os custos próprios da vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade*⁷⁸, *a tutela de direito*⁷⁹. Exige-se *danos anormais*, mas já não os *especiais*,

⁷¹ Os quais, nota-se, põs em causa o dogma da generalidade como um dos atributos do acto legislativo. Cfr. M^a Consuelo ALONSO GARCÍA, ob. cit., pág. 27.

⁷² Jorge MIRANDA, «*Responsabilidade do Estado pelo exercício da Função Legislativa – breve síntese*», in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 189.

⁷³ Outro não é o sentido das palavras de Laferrière: “Es de principio que los daños causados a los particulares por medidas legislativas no los confieran ningún derecho de indemnización. La Ley es, en efecto, un acto de soberanía, y lo propio de la soberanía es imponerse a todos, sin que puede reclamar de ella ninguna compensación”. Cfr. M^a Consuelo ALONSO GARCÍA, ob. cit., pág. 25.

⁷⁴ sob pena de toda e qualquer intervenção legislativa poder ser fonte de responsabilidade civil do Estado

⁷⁵ Cfr. Jesús LEGUINA VILLA, «*La protección Jurídica del administrado: evolución y principios actuales*», in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 95.

⁷⁶ “Desde que seja certo e não meramente eventual” – Mariano YSQUIERDO TOLSADA - *Responsabilidade Civil Contractual y extracontractual, Vol I, Editorial Réus, Madrid, 1993, págs. 188 e 189.*

⁷⁷ Sob pena de uma não consentida redução legal do âmbito material da aplicação da norma do art. 22º da CRP. Sobre o reconhecimento dos danos morais directamente a partir do art. 22º da CRP, cfr. Jorge MIRANDA – ob. cit., pág.186; João CAUPERS, «*Responsabilidade do Estado por Actos Legislativos e Judiciais*», in *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: III Coloquio hispano-luso de derecho administrativo Valladolid, 16-18 de octubre de 1997 / José Luis Martínez López-Muñiz, Antonio Calonge Velázquez; (Coords); Junta de Castilla y León, Marcial Pons, pág. 83; Rui MEDEIROS, Ensaio sobre...», ob. cit., págs. 127 e 163. Questão hoje ultrapassada com a previsão expressa da obrigação de indemnizar por danos não patrimoniais nº 3 do art. 3º do RRCEEP.*

⁷⁸ Podendo a gravidade ser aferida nas dimensões temporal, espacial, financeira, dos custos causados.

⁷⁹ Diferentemente, no caso da responsabilidade por facto legislativo impositivo de *sacrifícios*, é necessário que os danos causados sejam não apenas *anormais* mas também *especiais*.

como sucede com o regime da responsabilidade por acto legislativo válido, porquanto está em causa um facto ilícito culposo do legislador⁸⁰. A razão desta opção reside, ao nosso ver, na intencionalidade típica da normação legislativa: a realização do interesse público passa, quase sempre, pela intermediação de normas destinadas a generalidade dos cidadãos. Donde não adviria, do carácter geral da norma, a especialidade dos danos, pois, estes seriam incidíveis sobre a generalidade dos destinatários e não somente de alguns.

Todavia, existem situações em que a salvaguarda ou a prossecução do interesse público⁸¹ exige, ou ao menos implica, a *afecção ou sacrifício* de direitos ou de interesses juridicamente protegidos somente de alguns, que são, por essa via, *especialmente* afectados pela norma válida e danosa não prever.

Se, em ambos os casos, a norma visa o interesse público, temos que no primeiro a consequência danosa para o particular é um efeito secundário de uma norma primariamente inválida enquanto que no segundo a consequência é um efeito intencional ou ao menos inevitável em nome do interesse dos demais. No caso de actos válidos é crucial que os danos *anormais* incidam sobre uma pessoa ou grupo de pessoas sem que existam razões materiais *fundamentantes* de e para a diferenciação de tratamento daquela pessoa ou daquela grupo *afectados* ou *sacrificados* pela intervenção legislativa. Faltando este fundamento material, impende sobre o Estado o dever de indemnizar aqueles em nome do princípio de igualdade na repartição de encargos⁸², ou de justiça distributiva⁸³. Já no caso de actos inválidos, parece-nos que o legislador terá entendido que, por um lado, os danos são, *a se*, uma consequência não apenas do próprio desvalor jurídico da norma legislativa como também da *ilicitude* desta vez que a norma qualificada violada constituiria fonte de direitos ou de interesses com guarida jurídicas, e, por outro lado, a generalidade⁸⁴ dos actos legislativos teria como consequência a afectação de todos ou de nenhuns, razão pela qual bastaria que os danos

⁸⁰ Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre...*, ob. cit., págs. 78-79.

⁸¹ O qual “tem que ser imperioso, inadiável, urgente”. Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO, *Responsabilidade...*, ob. cit., pág. 328.

⁸² Sob pena dos alguns terem de arcar com os custos originados para o benefício de todos. Uma formulação acertada deste princípio é a que encontramos no segundo princípio de justiça de Rawlsiano: “as desigualdades económicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente: **a)** se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos; **b)** decorram de posições e funções às quais todos têm acesso”, cfr. John RAWLS, *Uma Teoria da Justiça*, Editorial Presença, 1993, pág. 68.

⁸³ Maria Lúcia AMARA, *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, ob. cit., pág. 414.

⁸⁴ A suposta generalidade, uma vez que a existência de *leis – medidas* ou *leis – individuais* colocou em causa a generalidade como um dos atributos da lei, como defendia o positivismo legalista oitocentista.

fossem anormais para que os cidadãos passassem a ser titulares de pretensões indemnizatórias face ao Estado.

5. NEXO DE CASUALIDADE

Reunidos os demais pressupostos da responsabilidade civil, é necessário que o acto ou omissão legislativo tenha sido a *causa* do dano. Não uma causa qualquer mas sim uma que seja *adequada*. Pois, como afirma PAPIER, nomeadamente a propósito da omissão legislativa, “*só pode afirmar-se existir um nexo de casualidade quando, a verificar-se uma actuação positiva e constitucionalmente exigida do poder legislativo, o dano, segundo um juízo de probabilidade próximo da certeza, não se teria produzido*”⁸⁵.

Nessa óptica, tem-se por verificado o nexo de causalidade, por exemplo, nas situações em que o dano é consequência *directa* de um acto administrativo que se limitou a aplicar a norma legislativa (sua causa *imediate*, ainda que *indirecta*)⁸⁶. A explicá-lo está o entendimento do princípio da legalidade da actuação da administração, por uma banda, e o facto de que sem aquela norma não se teria verificado aquele dano, por outra banda⁸⁷. Dir-se-á, *in casu* e em síntese, que sendo o dano consequência indirecta mas imediata, necessária ou inevitável do acto legislativo - a que a administração está vinculada em nome do princípio da legalidade - o mesmo continuará a ser reconduzível ao órgão legiferante, logo, imputável ao Estado⁸⁸.

E) ALGUMAS INSUFICIÊNCIAS DO REGIME JURÍDICO

Como supra se salientou, constitui igualmente pressuposto ou condição da responsabilização do Estado e das Regiões Autónomas por facto legislativo ilícito a existência prévia de um juízo de desconformidade qualificada emitido pelos tribunais⁸⁹, sem o qual, ou em caso de juízo negativo, ficaria afastado o dever de indemnizar.

⁸⁵ Cfr. Gomes CANOTILHO, «Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de Maio de 2002», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 134º, pág. 223.

⁸⁶ Cfr. Mariano YSQUIERDO TOLSADA, *Responsabilidad Civil...*, ob. cit., págs. 187-188.

⁸⁷ Em conformidade com “o princípio da relevância da casualidade indirecta”, conquanto, acrescentamos nós, seja ainda adequada. Ver Diogo Freitas do AMARAL / Rui MEDEIROS, ob. cit., págs. 376-377; Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre...*, ob. cit., pág. 200.

⁸⁸ Sem prejuízo de eventual concurso de responsabilidade entre o *Estado - Administrador* e o *Estado - Legislador*.

⁸⁹ Importa ter presente o sistema misto de controlo da constitucionalidade de *normas: judicial, difuso, incidental e concreto* (a cargos dos tribunais comuns) e *abstracto concentrado* (a cargo do Tribunal Constitucional) pelo que, nos feitos submetidos à sua decisão, todos os tribunais (mormente os da jurisdição administrativa onde será intentada a acção de responsabilidade civil) são competentes para apreciação da inconstitucionalidade. Sobre a natureza ou tipo do sistema de fiscalização da

E é justamente aqui que reside o terceiro elemento da insuficiência do regime ou redutor do alcance prático da disciplina jurídico – legal da responsabilidade por omissão ilícita de normas legislativas⁹⁰.

1. ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE E OMISSÃO LEGISLATIVA

Com efeito, o sistema de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão é abstracto e *concentrado* no Tribunal Constitucional. Logo, em nome de uma pretensa manutenção da coerência, o legislador ordinário fez depender a *constituição da responsabilidade* por omissão legislativa ilícita da prévia verificação de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional – cfr. art. 15º, nº 5⁹¹.

Sucedo, porém, que o acesso àquele tribunal é restrito, pelo que também os lesados não dispõem de uma via processual para a prévia obtenção de declaração de verificação de inconstitucionalidade⁹². Donde parece resultar a inviabilização prática da responsabilidade civil através de uma insuportável tentativa de esvaziamento legal do direito (constitucional) à indemnização por violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos causadas pelo Estado no exercício da função legislativa, consagrado no artigo 22º da CRP^{93, 94, 95}.

constitucionalidade na CRP ver: J. J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA – *Os Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, pág. 235 e seg.

⁹⁰ Sendo o primeiro a eleição da inconstitucionalidade como a única fonte de invalidade da responsabilidade por omissão de medidas legislativas e o segundo a inconstitucionalidade por omissão de providências legislativas necessárias para tornar exequíveis normas constitucionais (não auto - exequíveis). Ver, na pág. 12, o que dissemos acerca da *fonte da invalidade da omissão legislativa*.

⁹¹ Ainda que a inconstitucionalidade por omissão não seja o pressuposto mas somente o ponto fático de partida para a verificação do pressuposto da ilicitude. Nesse sentido, Jorge Pereira da SILVA, *Dever de legislar...*, ob. cit., pág. 292. Ainda para a problemática da difícil articulação entre o sistema concentrado da fiscalização da constitucionalidade por omissão previsto na CRP e a existência de uma autónoma acção de responsabilidade civil por violação do dever de legislar, Ver Maria Lúcia AMARAL, «A responsabilidade do Estado – Legislador: Reflexões sobre uma reforma», in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, págs. 223 e segs.

⁹² Por força do nº 1 do art. 283º, apenas o Presidente da República e o Provedor de Justiça e, e forma limitada, os presidentes das assembleias legislativas regionais podem requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação da inconstitucionalidade por omissão de normas legislativas necessárias à exequibilidade da Constituição, sendo certo que não assiste ao particular um mecanismo legal de determinar àqueles órgãos constitucionais o desencadear do fiscalização da constitucionalidade por omissão.

⁹³ Norma constitucional susceptível de ser directamente aplicada.

⁹⁴ Seria, por conseguinte, uma solução de duvidosa conformidade constitucional face ao disposto no nº 2 do art. 18º da CRP.

⁹⁵ Propugnando pela dependência da acção de responsabilidade por omissão legislativa da declaração previa de inconstitucionalidade por omissão com força obrigatória geral, por um lado, e pela *ressarcibilidade* dos danos apenas nos casos em que os efeitos *ex tunc* do acórdão não repusessem o *stato quo ante*, Ver, Maria Lúcia AMARAL, *Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa*, ob. cit., pág. 45.

Acresce ainda que a exigência da prévia declaração de inconstitucionalidade por omissão na medida em que pode impedir a instauração da acção de responsabilidade civil poderá resvalar para a denegação da tutela judicial.

A alternativa, julgamos nós, poderá consistir na instauração da autónoma acção de responsabilidade civil por omissão legislativa indevida na jurisdição administrativa⁹⁶, devendo ser suscitado o incidente da inconstitucionalidade material da norma do nº 5 do art. 15º – que exige à prévia declaração da inconstitucionalidade por omissão – por forma a desencadear a respectiva fiscalização concreta e incidental, e, por essa via, provocar a intervenção do Tribunal Constitucional, ao abrigo das alíneas a) ou b), consoante o caso, do nº 1 do art. 280º da CRP.

2. O PRAZO DA PRESCRIÇÃO

Constitui, igualmente, um aspecto perturbador do regime responsabilidade civil por actos legislativos inválidos, a projecção temporal da falta de articulação entre a exigência da prévia obtenção da declaração de inconstitucionalidade e a acção de responsabilidade civil, sobretudo no caso da omissão de normas legislativas devidas. Atente-se que, por um lado, o pedido de fiscalização da constitucionalidade por omissão não está sujeito a qualquer prazo e, por outro lado, o direito a indemnização prescreve no prazo de 3 anos *a contar da data que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete*⁹⁷, tendo sempre presente, todavia, que o prazo de prescrição só começa a correr quando o direito poder ser exercido⁹⁸.

Pensamos que, independentemente de se poder considerar o juízo prévio de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional um pressuposto (material) de existência do direito subjectivo à indemnização ou tão só pressuposto (formal) de acção judicial com vista à obtenção de pretensões indemnizatórias, o prazo prescricional de três anos só deverá começar a contar a partir daquela decisão judicial, já que, na primeira hipótese, é naquele momento que ficam reunidos todos os pressupostos da responsabilidade civil, e, na segunda hipótese, só a partir daquela decisão poderá ser

⁹⁶ Competente por força do disposto na alínea g) do nº 1 do art. 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

⁹⁷ Nos termos do nº 1 do art. 498º do Código Civil *ex vi* do art. 5º do RRCEEP.

⁹⁸ Art. 306º, nº 1 do Código Civil.

exercido o direito à indemnização⁹⁹, o qual estará, em qualquer das hipóteses, em princípio, sujeito ao prazo ordinário de prescrição¹⁰⁰.

3. A MANIPULAÇÃO DO *QUANTUM* INDEMINIZATÓRIO

O acto legislativo possui uma intencionalidade concretizadora e conformadora normativo – inovatória, à luz da consciência materialmente axiológica de uma comunidade sendo que as normas padecidas de invalidades qualificadas têm um potencial danoso¹⁰¹ extensível a um número considerável de lesados¹⁰², com as previsíveis repercussões financeiras para o erário público¹⁰³.

Com o objectivo de prevenir este tipo de situação, o n.º 6 do artigo 15.º do RRCEEP atribuiu aos tribunais o poder de, em nome do *interesse público de excepcional relevo*¹⁰⁴, manipular o *quantum* indemnizatório, limitando-o ao montante *inferior ao que corresponderia à reparação integral dos danos causados*^{105, 106}, mesmo nos casos em que o grau de censurabilidade do legislador seja intenso, solução que consideramos criticável.

IV. CONCLUSÕES

- i. Apesar do princípio da responsabilidade civil do Estado por facto da função legislativa ter sido admitido na Constituição de 76, coube a doutrina e a jurisprudência, na falta da concretização legal, densificar dos respectivos pressupostos materiais e fornecer critérios de decisão.
- ii. Enquanto cumprimento, tardio, de um dever constitucional imposto pelo artigo 22.º da CRP, o RRCEEP, aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, tem na definição do concreto regime jurídico da responsabilidade civil do Estado por facto legislativo inválido o seu aspecto mais inovador.

⁹⁹ Pelo menos o que decorre dos danos incidíveis sobre os bens patrimoniais.

¹⁰⁰ Nos termos do art. 309.º do Código Civil.

¹⁰¹ Com o alcance reconhecido n.º 3 do art. 3.º do RRCEEP.

¹⁰² *De iure condendo*, Rui MEDEIROS defendia em 2001, que a “a generalidade do dano releva apenas em sede de limitação do montante de da indemnização a atribuir” no quadro da responsabilidade pelo ilícito legislativo, Cfr. *A Responsabilidade Civil pelo Ilícito Legislativo no quadro da Reforma do Decreto – Lei n.º 48051*, in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 207.

¹⁰³ O que equivale dizer para os contribuintes.

¹⁰⁴ O qual deve ser aferido caso a caso.

¹⁰⁵ Questão diferente, todavia relevante, é a dos *efeitos aditivos* ou *manipulatórios* da decisão de inconstitucionalidade ao abrigo do n.º 4 do art. 282.º da CRP.

¹⁰⁶ Para lá da questão prévia do eventual concurso da culpa do lesado, nos termos do art. 4.º do RRCEEP.

- iii. Um aspecto inovador que só o é na aparência, a que acresce uma dimensão contraditória quantos aos regimes, limitativa quanto à amplitude dos direitos e potencialmente impeditiva de acesso ao direito e aos tribunais.
- iv. *Contraditória*, porque se, por um lado, tipifica como fontes de invalidade causadora da responsabilidade civil a desconformidade da *lei* face à Constituição, às leis de valor reforçada, ao direito internacional e ao direito comunitário, por outro lado, confina a responsabilidade civil por omissão à violação das normas constitucionais e, dentre estas, às *auto-exequíveis*.
- v. *Contraditória*, outrossim, porque, a pretexto de coerência com o sistema de fiscalização da constitucionalidade por acção e por omissão, condiciona o acesso à via judicial à prévia obtenção de uma declaração de inconstitucionalidade por omissão pelo Tribunal Constitucional, sem que os lesados disponham de mecanismos de acesso àquele Tribunal para aqueles efeitos.
- vi. *Limitativa* não só pelo que antecede mas também porque prevê, para os casos em que haja um acentuado número de lesados, a possibilidade de, sob invocação de *razões de interesse público de excepcional relevo*, fixar o *quantum* indemnizatório em valor inferior ao que seria *justo*.
- vii. *Potencialmente impeditiva de acesso ao tribunal e ao direito* já que, em virtude do que imediatamente precede, acaba por remeter *ad eternum* – ou ao limite do prazo da prescrição ordinária, caso se considere tratar-se de um direito constitucionalmente prescritível – a efectivação do direito à indemnização, facto que aconselha a que, em nome do princípio e da garantia constitucional de acesso ao direito e a tutela judicial efectiva, se intente a referida acção e se suscite a inconstitucionalidade da norma nº 5 do art. 15º da RRCEEP obrigando a que o tribunal se pronuncie acerca da mesma, por via incidental e concreta, ao abrigo do princípio geral da apreciação da inconstitucionalidade pelos tribunais, provocando deste modo a intervenção dos juízes do *Palácio Ratton*.
- viii. Finalmente, trata-se de uma inovação que só o é na aparência, visto que o regime consagrado ficou aquém do patamar antes alcançado pela doutrina e reconhecido pela jurisprudência, por um lado, e limita, *contra constitutionem*, os direitos fundamentais dos lesados, quais sejam o de aceder aos tribunais e de ser indemnizado por danos decorrentes do facto legislativo inválido reconduzíveis de forma auto – suficiente ao art. 22º da CRP.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Mário Aroso de – «A responsabilidade do legislador no âmbito da nova lei portuguesa da responsabilidade civil extracontratual do Estado», in *VI Encontro anual do Conselho Superior da Magistratura, Tomar, 25 e 26 de Setembro de 2009*, publicado no site www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm_aroalmeida.pdf ;
- «A Responsabilidade do Legislador no âmbito do artigo 15º do Novo Regime introduzido pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro», in *Julgar*, nº 5, 2008, pág. 39 – 50;
- ALONSO GARCIA, Mª Consuelo - *La Responsabilidad Patrimonial del Estado - Legislador, Madrid / Barcelona: Marcial Pons, 1999*;
- AMARAL, Diogo Freitas / MEDEIROS, Rui, «Responsabilidade civil do Estado por omissão de medidas legislativas – o caso Aquaparque», in *RDES*, ano *XLI*, nº 3 e 4, Agosto - Dezembro 2000, págs. 299-383;
- «Intervenção no II Colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”» in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 43 e ss*;
- AMARAL, Maria Lúcia - «Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa», in *CJA, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.40 (Jul. - Ago.2003), pág.39-45, Número monográfico dedicado ao V Seminário de Justiça Administrativa* ;
- «A responsabilidade do Estado – Legislador: Reflexões sobre uma reforma», in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002; págs. 217 e segs*;
- ANDRADE, José Carlos Vieira – «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 de jurisprudência, Coimbra, a.137, n.3951 (Jul. - Ago.2008), págs.360-371*;

- *Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1987;*
- CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Regime da Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas, Anotado, Coimbra, Coimbra Editora, 2008;*
- CANOTILHO, J. J. Gomes – «*Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de Maio de 2002*», in *Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 134º, págs. 202 e ss. (em especial, 220-224);*
- *O problema da responsabilidade civil do Estado por actos lícitos, Coimbra, Almedina, 1974;*
- *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas, Coimbra Editora, 2ª Edição, 2001*
- CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007;*
- CORREIA, Maria Lúcia da Conceição Abrantes do Amaral Pinto - *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador, Coimbra, Coimbra Editora, 1998;*
- CAUPERS, João – «*Responsabilidade do Estado por Actos Legislativos e Judiciais*», in *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: III Coloquio hispano-luso de derecho administrativo Valladolid, 16-18 de octubre de 1997 / José Luis Martínez López-Muñiz, Antonio Calonge Velázquez; (Coords); Junta de Castilla y León, Marcial Pons, págs. 79 e segs;*
- DUARTE, Maria Luísa – «*O artigo 22º da Constituição Portuguesa e a necessária concretização dos pressupostos da responsabilidade extracontratual do Legislador - ecos da jurisprudência comunitária recente*», in *Legislação (Cadernos de Ciência e de Legislação), nº 17, 1996, Outubro – Dezembro, págs. 5 - 39;*
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas, Lisboa, Conselho Económico e Social (Estudos e Documentos), 1997;*
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando – «*Los principios de la jurisprudencia comunitaria y su influencia en la reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre*

- responsabilidad del estado legislador», in Revista de Derecho Comunitario Europeo, pág. 347-373;*
- LEGUINA VILLA, Jesús – «*La protección Jurídica del administrado: evolución y principios actuales*» in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 81-120.*
- MARTINEZ LAGE, Santiago - «*La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción de normas comunitarias europeas: la histórica sentencia del Tribunal Supremo español de 12 de junio de 2003 en la reclamación de los daños causados a Canal Satélite Digital*», in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, Madrid, n.227 (Septiembre-Octubre2003), págs.3-15;*
- MEDEIROS, Rui - *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos, Coimbra: Almedina, 1992;*
- «*Apreciação geral dos projectos*», in *CJA, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.40 (Jul. - Ago.2003), pág.8 - 17, Número monográfico dedicado ao V Seminário de Justiça Administrativa;*
- «*A Responsabilidade Civil pelo ilícito legislativo no quadro da reforma do Decreto – Lei nº 48 051*», in *CJA, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.27 (Maio – Junho 2001), págs. 20-33;*
- MESQUITA, Maria José Rangel de – «*Responsabilidade por Incumprimento do Direito da União Europeia imputável à função legislativa: o passado e o futuro – anotação ao Ac. Do STJ de 27.11.2007, P. 07A3954*», in *Cadernos de Justiça Administrativa, nº 72, Novembro/Dezembro de 2008, págs. 3-15;*
- MIRANDA, Jorge – «*Responsabilidade do Estado pelo exercício da Função Legislativa – breve síntese*», in *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, pág. 185 – 191;*
- MORAIS, Carlos Blanco de - *As Leis Reforçadas. As Leis Reforçadas pelo Procedimento no Âmbito dos Critérios Estruturantes das Relações entre os Actos Legislativos”, Coimbra Editora, 1998;*

- MOREIRA, Vital / CANOTILHO, J. J. Gomes - *Os Fundamentos da Constituição, Coimbra, Coimbra Editora, 1991;*
- NADALES, Antonio J. Porras – «*Actos políticos y función de dirección política*», in *Anuario de derecho constitucional y parlamentario, Murcia, n.3 (1991), págs. 129-146;*
- PIÇARRA, Nuno, *A Separação de Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – Um Contributo para o Estudo das suas Origens e Evolução, Coimbra Editora, 1989, pág. 251;*
- QUADROS, Fausto – «*Responsabilidade dos Poderes Públicos no Direito Comunitário: Responsabilidade Extracontratual da Comunidade Europeia e Responsabilidade dos Estados por Incumprimento do Direito Comunitário*», in *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: III Coloquio hispano-luso de derecho administrativo Valladolid, 16-18 de Octubre de 1997 / José Luis Martínez López-Muñiz, Antonio Calonge Velázquez (Coords); Junta de Castilla y León, Marcial Pons, págs. 137 segs;*
- «*Intervenção no II Colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*» in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Trabalhos preparatórios da reforma, Ministério da Justiça (GPLP), Coimbra Editora, 2002, págs. 53 – 64;*
- QUEIRÓ, Afonso, «*A Função Administrativa*», in *Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXIV, NºS 1-2-3, Janeiro – Setembro;*
- QUEIROZ, Cristina M. M. – *Os Actos Políticos no Estado de Direito: o problema do controle jurídico do poder / Cristina M. M. Queiroz, Coimbra, Almedina, 1990;*
- RAWLS, Jonh - *Uma Teoria da Justiça, Editorial Presença, 1993;*
- SILVA, Jorge Pereira da - *Dever de legislar e protecção jurisdiccional contra omissões legislativas, Lisboa: UCE, 2003;*
- YZQUIERDO TOLSADA, Mariano - *Responsabilidad Civil Contractually extracontractual, Vol I, Editorial Réus, Madrid, 1993.*