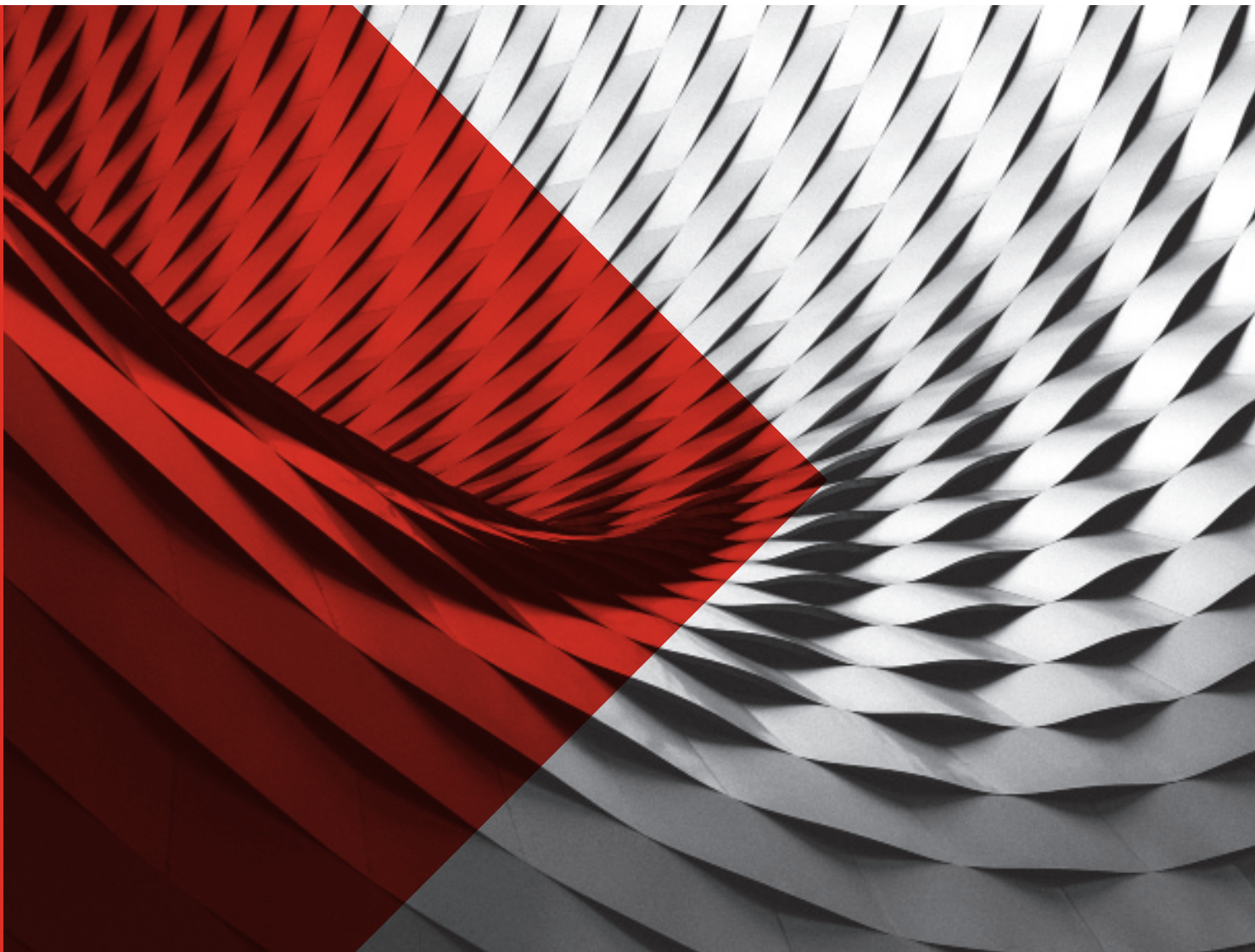


# A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS ENTIDADES REGULADORAS

---

LUÍS MENEZES LEITÃO



LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO  
Doutor e Agregado em Direito  
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa

A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS ENTIDADES REGULADORAS.

## **I- Generalidades.**

O fenómeno da regulação constitui um dos temas centrais do moderno Direito Administrativo. Efectivamente, tem-se verificado nos últimos anos uma profunda modificação dos papéis do Estado Administrativo, designadamente no âmbito da sua função de intervenção na economia. O tradicional papel do *Estado empresário* ou do *Estado prestador de serviços públicos* tem vindo a ser cada vez mais apagado, a benefício de uma cada vez maior intervenção dos privados, mesmo em áreas económicas, de que tradicionalmente o Estado não abdicava, como era a prestação de serviços públicos essenciais.

Assiste-se hoje em dia a um fenómeno de privatização da prossecução de interesses públicos, com os privados a serem colocadas na posição de agentes dessa função, desempenhando em mercado concorrencial ou a este equiparado tarefas que revestem manifesto interesse público e dimensão colectiva. Em consequência, sectores económicos fundamentais, como os que envolvem a maioria dos bens e serviços de interesse geral, estão a ser transferidos para a gestão por entidades privadas, podendo as entidades públicas manter ou não a sua posição nesses mercados, mas deixando em qualquer caso de o fazer em posição de monopólio.

Como resultado desta situação, após a privatização desses sectores, o Estado Administrativo tem vindo a assumir um novo papel, diferente das tradicionais funções de ordenação económica, intervenção económica e actuação económica. Esse novo papel corresponde ao controlo e ao condicionamento do exercício, pelos privados, das actividades que antes lhe cabiam em exclusivo, tendo em vista a manutenção do equilíbrio de interesses nas relações entre privados que se desenvolvem nos novos mercados privatizados. Nasce assim a função de regulação do Estado, e o denominado Estado Regulador, que se mantém indirectamente presente na economia, através da assunção de um dever público de vigilância e garantia do desenvolvimento crescentemente privatizado das actividades económicas<sup>1</sup>.

Esta actividade de regulação do Estado tem-se mantido em consonância com a prioridade dada ao mercado, como instrumento fundamental gerador de riqueza, considerando-se, no entanto, que um certo

---

<sup>1</sup> Sobre a emergência do Estado Regulador nos finais do séc. XX, cfr. JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *Mercado e Estado. Serviços de Interesse Económico Geral*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 35 e ss.

nível de intervenção pública é essencial para a correcção de falhas e desequilíbrios que o mercado desregulado tende a produzir. A regulação aparece assim como um elemento essencial e constitutivo do mercado, procurando garantir o seu funcionamento em regime de livre concorrência<sup>2</sup>. Efectivamente, o fenómeno de regulação da economia pode ser encontrado em todas as áreas em que os mecanismos de regulação autónoma e da livre concorrência não funcionam, tornando necessária a intervenção da norma jurídica<sup>3</sup>. Mas, devido ao facto de a produção de bens destinados ao consumo ser uma actividade que deve ser deixada ao mercado e só ao mercado, a actividade reguladora da economia é encarada como uma situação excepcional, a exigir legitimação<sup>4</sup>.

Essa nova função do Estado tem que ser juridicamente controlada, justificando a criação de um Direito da Regulação Pública, se não através da lei, pelo menos em virtude do trabalho dos juristas<sup>5</sup>.

## **II- A actividade de regulação e as entidades reguladoras.**

As recentes opções na área da regulação têm passado finalmente por libertar o Estado dessas tarefas, entregando-as a entidades independentes, quer dos operadores económicos do sector objecto de regulação, quer do próprio poder político, ainda que os seus titulares sejam por este nomeados. São estas entidades que se têm vindo a denominar como entidades reguladoras independentes, que se têm vindo a multiplicar nos últimos anos. As finalidades que presidem à criação destas entidades são essencialmente duas: em primeiro lugar, uma intenção de neutralidade, instituindo um espécie de poder neutro da Administração Pública; em segundo lugar, uma intenção de eficácia, em ordem a permitir a supressão da tradicional morosidade e ineficiência da administração directa do Estado<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. ANDRÉ LOPES TEIXEIRA DE FIGUEIREDO, *A informação no mercado dos valores mobiliários e os poderes da CMVM: uma “nova dimensão” do Direito Administrativo*, Prémio CMVM 2005, pp. 6 e ss., disponível em <http://www.cmvm.pt/NR/ronlyres/6D6EF9BC-67E3-4B78-813A-9582D56843BE/7171/TrabalhoCMVM.pdf> (visitado Novembro 2008).

<sup>3</sup> Cfr. JOSÉ LUIS SALDANHA SANCHES, “A regulação: história breve de um conceito”, na *ROA* 60 (2000), pp. 5-22 (10).

<sup>4</sup> Cfr. SALDANHA SANCHES, *ROA* 60 (2000), pp. 17-18.

<sup>5</sup> Cfr. EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, “A regulação pública como instituto jurídico de criação prudencial na resolução de litígios entre operadores económicos no início do século XXI”, em em RUY DE ALBUQUERQUE/ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO (org.), *Regulação e concorrência. Perspectivas e limites da defesa da concorrência*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 159-201 (168).

<sup>6</sup> Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, “As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa”, na *ROA* 61 (2001), 1, pp. 101-154 (118-119).

Entre os factores que determinam o surgimento das entidades reguladoras encontra-se a necessidade de estabelecer uma linha clara de separação entre operadores e reguladores, distinguindo a actividade de regulação da participação pública nas próprias actividades reguladas, que por vezes continua a subsistir; a preocupação em garantir efectivas condições de acesso livre e de concorrência em mercados particularmente susceptíveis de criação de monopólios naturais; e ainda a necessidade de criação de organismos especializados e com conhecimentos técnicos sobre cada um dos mercados objecto de regulação. São estes os motivos fundamentais que levaram ao surgimento destes organismos independentes, que actuam assim numa zona livre de controlo governamental directo<sup>7</sup>.

Neste momento, podemos apontar entre as múltiplas entidades reguladoras existentes as seguintes: o Banco de Portugal (BP), a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), a Autoridade da Concorrência (AC), a Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM), a Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), o Instituto de Seguros de Portugal (ISP), a Entidade Reguladora da Saúde (ERS), a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos da Saúde (INFARMED), o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), o Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC), Instituto de Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT), e o INCI - Instituto Nacional da Construção e do Imobiliário. Todas estas entidades têm em comum o facto de definirem, aplicarem, e fiscalizarem o cumprimento de normas de conduta privativas de determinados sectores de actividade económicos e financeiros, segundo um modelo de independência.

Efectivamente o abandono do paradigma da intervenção do Estado na economia não significa que o mercado possa ser deixado sem qualquer regulação, uma vez que o seu livre funcionamento pode determinar efeitos perniciosos em certas situações, cabendo à regulação económica prevenir essas falhas e desvios. Para esse efeito, a regulação económica deve estabelecer um quadro normativo estável, insensível aos ciclos eleitorais, e ser realizada por profissionais qualificados do sector, que exercerão a sua actividade segundo critérios técnicos, imunes à oportunidade política<sup>8</sup>. Apesar disso, no entanto, não se pode considerar que as autoridades

---

<sup>7</sup> Cfr. TEIXEIRA DE FIGUEIREDO, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>8</sup> Cfr. PEDRO DE ALBUQUERQUE/MARIA DE LURDES PEREIRA, “A responsabilidade civil das autoridades reguladoras e de supervisão por danos causados a agentes económicos e investidores no exercício de actividades de fiscalização ou investigação”, em RUY DE ALBUQUERQUE/ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO (org.), *Regulação e concorrência. Perspectivas e limites da defesa da concorrência*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 203-248 (208)

reguladoras constituam um poder parajudicial, nem uma quarta função do Estado soberano, integrando-se totalmente no âmbito da função administrativa<sup>9</sup>.

Normalmente, a função primordial das entidades reguladoras vem a ser a promoção e defesa da concorrência. As mesmas surgem por isso normalmente em sectores de actividade onde antes existia um monopólio público, para promover a liberalização da respectiva actividade.

Para além disso, as entidades reguladoras tendem a surgir em determinadas indústrias de rede, que instituem monopólios naturais por força da estrutura dos custos da actividade em causa. Esses monopólios naturais podem resultar de as redes não serem partilháveis, como acontece com a distribuição de água ou o saneamento básico, ou sendo partilháveis, o acesso dos novos operadores ao sector depender da utilização de uma infraestrutura já existente, pertencente em regra a um único operador, como no caso da electricidade e das telecomunicações. No primeiro caso, a entidade reguladora não pode destruir o monopólio, intervindo, no entanto, para assegurar a reprodução dos mecanismos de concorrência, em ordem a obter o mesmo resultado para o consumidor. No segundo caso, uma vez que o acesso dos novos operadores só se pode fazer mediante a utilização da rede pré-existente, a entidade reguladora procurará assegurar o acesso á rede em igualdade de circunstâncias.

Na área dos serviços públicos básicos, as entidades reguladoras têm ainda a missão de assegurar o cumprimento das obrigações de serviço público, garantindo a universalidade e a igualdade de acesso, a manutenção e a qualidade do fornecimento e a eficiência e equidade dos preços.

Finalmente, a regulação do sector financeiro obedece a padrões específicos, visando-se a promoção do respectivo mercado e a tutela dos investidores e consumidores dos respectivos serviços<sup>10</sup>.

### **III- O regime legal no Direito Português da Responsabilidade Civil.**

O Direito Português tem sido bastante claro no estabelecimento da responsabilidade civil das entidades reguladoras. A título de exemplo, podemos citar o art. 52º dos Estatutos do ICP-ANACOM, constantes do D.L. 309/2001, de 7 de Dezembro, refere expressamente que “Os titulares dos órgãos do ICP - ANACOM e os seus trabalhadores e agentes respondem

---

<sup>9</sup> Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ROA* 61 (2001), pp. 146-147.

<sup>10</sup> Seguimos PEDRO DE ALBUQUERQUE/MARIA DE LURDES PEREIRA, *op. cit.*, pp. 206-207.

civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável”. Também em relação à ERS, o art. 40º do D.L. 309/2003 de 10 de Dezembro estabelece que “a ERS, os titulares dos seus órgãos e os funcionários, agentes e trabalhadores ao seu serviço respondem financeira, civil, criminal e disciplinarmente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da Constituição e da lei”. Ligeiramente diferente, é o art. 35º, nº1, do D.L. 10/2003, de 18 de Janeiro, relativo à Autoridade da Concorrência, o qual dispõe que “os titulares dos órgãos da Autoridade, vem como o seu pessoal, respondem financeira, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar a que houver lugar”.

Em todos estes casos temos uma remissão para a Constituição e para a lei geral sobre a responsabilidade administrativa. O art. 22º da Constituição, num texto que resulta já da revisão de 1982, estabelece o princípio da responsabilidade das entidades públicas, determinando 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 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”. Da mesma forma, o nº 4 do art. 268º consagra o direito à tutela jurisdicional efectiva, o qual naturalmente implica a exigência da responsabilização das pessoas colectivas públicas.

Em termos de legislação ordinária, o regime aplicável é o da responsabilidade por danos resultantes da função administrativa, constante da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro<sup>11</sup>. Esta lei tem o grande mérito de não procurar a protecção do Estado e demais entidades públicas e dos seus órgãos, agentes ou representantes, procurando antes obter a sua efectiva responsabilização. É nesse enquadramento que se compreende o alargamento da responsabilidade directa do Estado, bem como da sua responsabilidade solidária por facto doutrem e a obrigatoriedade de exercício do direito de regresso.

---

<sup>11</sup> Sobre a responsabilidade civil do Estado, no quadro do regime anterior, cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Coimbra, Almedina, 1974, RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, Almedina, 1992, MARIA LÚCIA CONCEIÇÃO ABRANTES AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998. No regime actual, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Lisboa, D. Quixote, 2008. Os trabalhos preparatórios da actual lei podem ser confrontados em MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Responsabilidade civil do Estado. Trabalhos preparatórios da Reforma*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.

Em relação ao alargamento da responsabilidade directa do Estado e das demais pessoas colectivas públicas, esta resulta do facto de se estabelecer essa responsabilidade não apenas quando ocorram acções ou omissões ilícitas, cometidas por culpa leve (art. 7º, nº1), mas também quando os danos devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço, mesmo que não tenha ocorrido um comportamento concreto de um titular do órgão, funcionário ou agente determinado ou não seja possível provar a autoria pessoa da acção ou omissão (art. 7º, nº3). A lei exige a demonstração da ilicitude, consistente na violação de normas e princípios constitucionais, legais, regulamentares ou normas técnicas ou deveres objectivos de cuidado, de que resulte ofensa dos direitos ou interesses legalmente protegidos, considerando igualmente ilícito o funcionamento anormal do serviço (art. 9º). Já quanto à culpa, numa solução controversa, o art. 10º, nº2, estabelece, sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, a presunção de culpa leve dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes. Exclui-se assim a necessidade de ser demonstrada a culpa destes, no caso da prática de actos ilícitos.

Existindo dolo ou negligência grosseira, o titular do órgão, funcionário ou agente administrativo assume responsabilidade directa perante o lesado (art. 8º, nº1), passando a responsabilidade do Estado a ser solidária (art. 8º, nº2). A lei passou a prever, porém, a obrigatoriedade do direito de regresso (art. 8º, nº3, e 6º). Esta era uma solução já propugnada por FAUSTO DE QUADROS, que sustentou dever consagrar-se “o *dever de regresso* da Administração, e não apenas o seu *direito de regresso*, sempre que o agente tenha agido com *culpa grave* ou *dolo*. E isto por duas razões: a primeira é a de que nunca, que se saiba, a Administração exerceu o direito de regresso previsto no art. 2º, nº2, do Decreto-Lei nº 48051; a segunda é a de que não devem ser os contribuintes a suportar prejuízos resultantes de negligência grave ou de dolo de funcionários ou agentes administrativos. Só em caso de ausência de culpa ou em caso de culpa leve por parte destes não haverá dever de regresso da parte da Administração”<sup>12</sup>.

Ainda no âmbito da função administrativa é de salientar a consagração de uma responsabilidade pelo risco por parte do Estado e demais pessoas colectivas públicas, em caso de actividades, coisas, ou serviços administrativos especialmente perigosos, sendo que essa responsabilidade se mantém em caso de facto de terceiro, passando nesse caso a responsabilidade a ser solidária, sendo, porém, excluída em caso de força

---

<sup>12</sup> Cfr. FAUSTO DE QUADROS, “Intervenção”, em MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Responsabilidade civil do Estado. Trabalhos preparatórios da Reforma*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 53-65 (59-60).

maior ou culpa do lesado, podendo, neste último caso, ser apenas reduzida (art. 11º).

Finalmente, prevê-se uma indemnização pelo sacrifício (art. 16º), aplicável sempre que o Estado ou as outras pessoas colectivas públicas tenham, por razões de interesse público, imposto encargos que causem danos especiais e anormais, devendo, para efeitos de indemnização, atender-se designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.

#### **IV- Problemas causados em sede de responsabilidade civil das entidades reguladoras.**

A responsabilidade civil das entidades reguladoras constitui, no entanto, um problema jurídico complexo, que extravasa dos quadros tradicionais em que tem sido considerada a responsabilidade civil no âmbito da função administrativa. Convém distinguir neste caso entre responsabilidade por acção e responsabilidade por omissão.

Tratando-se de responsabilidade por acção, em relação à ilicitude tem-se considerado que a actividade dos reguladores deve obedecer a limites especiais, atendendo a que a sua actividade de fiscalização ou investigação pode contender com os direitos fundamentais de empresas, sócios ou investidores supervisionados<sup>13</sup>. Devem, por isso, os reguladores actuar segundo regras de prudência e cautela, em ordem a evitar as lesões do crédito e do bom nome das entidades em causa, para evitar a ampliação pública ou a propagação de boatos relativos aos factos sob investigação<sup>14</sup>. Caso as entidades reguladoras não obedeam a esses limites poderão ser naturalmente acusadas de lesar o direito subjectivo ao crédito e ao bom nome, constante do art. 484º do Código Civil, em relação às entidades supervisionadas. É claro que as entidades reguladoras poderão sempre alegar a exclusão da ilicitude resultante da existência de normas permissivas ou de obrigação, que impõem o exercício dessa função às entidades reguladoras. Mas essa causa de exclusão pode igualmente ser posta em causa através da figura do abuso de direito (art. 334º), que permitirá estabelecer a responsabilidade das entidades reguladoras que exerçam a sua função em desconformidade com os valores essenciais do ordenamento jurídico.

---

<sup>13</sup> Acentua este aspecto ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Defesa da concorrência e direitos fundamentais das empresas: da responsabilização da Autoridade da Concorrência por danos ocasionados em actuações de inspecção”, em RUY DE ALBUQUERQUE/ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO (org.), *Regulação e concorrência. Perspectivas e limites da defesa da concorrência*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 121-157 (153 e ss.).

<sup>14</sup> Cfr. PEDRO DE ALBUQUERQUE/MARIA DE LURDES PEREIRA, *op. cit.*, p. 204.

Efectivamente, pense-se que, sem ter quaisquer razões para tal, uma entidade reguladora decide abrir um processo de investigação contra um dos operadores, publicitando nos meios de comunicação social a abertura desse processo, ou decide dar ordem a um dos operadores para que indemnize utentes dos seus serviços, sem haver qualquer justificação para essa indemnização. Nesse caso, naturalmente que a atitude da entidade reguladora envolve responsabilidade perante a empresa supervisionada, o que poderá plenamente justificar a indemnização<sup>15</sup>.

Mas, para além das empresas supervisionadas, poderá equacionar-se o direito à indemnização dos respectivos accionistas, no caso de se tratar de empresas cotadas em bolsa, e a actuação dessas entidades provocar uma quebra das cotações sem razão legítima.

Essa questão exige, no entanto, a resolução prévia de dois problemas: o primeiro é o de que um dano resultante de quebra de cotações constitui um dano puramente patrimonial, que a doutrina tradicionalmente entende que não pode ser abrangido pelo art. 483º CC, já que não existe da parte dos sujeitos um direito subjectivo incidente sobre o seu património, nem se podem admitir na esfera delitual deveres de segurança no tráfego relativamente à tutela do património, uma vez que tal se revelaria incompatível com o livre desenvolvimento da personalidade das pessoas, que não estão impedidas de tomar decisões que afectem o património das outras, e muitas vezes o fazem, quando entram em concorrência. A doutrina tem entre nós defendido, no entanto, que o princípio da não ressarcibilidade dos danos patrimoniais puros não seria aplicável em actividades de gestão pública, por se considera que os organismos públicos não têm um direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade, que deva ser tutelado em detrimento dos interesses puramente patrimoniais dos investidores, nem o estabelecimento dessa responsabilidade constitui entrave à dinâmica da actuação dos sujeitos na vida económica ou cerceia apreciavelmente a circulação de riqueza<sup>16</sup>. Pensamos não ser necessário chegar a essa vida, pois desde sempre se entendeu que, na esfera delitual, são indemnizáveis os danos patrimoniais puros que resultem da violação de uma norma de protecção, devendo considerar-se como tais as normas que estabelecem a responsabilidade das entidades reguladoras. Nenhuma dúvida então existirão de que estas poderão pedir indemnização pelos danos patrimoniais puros resultantes da deficiente regulação.

---

<sup>15</sup> Estes exemplos encontram-se em PEDRO DE ALBUQUERQUE/MARIA DE LURDES PEREIRA, *op. cit.*, p. 215.

<sup>16</sup> Cfr. neste sentido, PEDRO DE ALBUQUERQUE/MARIA DE LURDES PEREIRA, *op. cit.*, p. 235 e EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, *op. cit.*, pp. 176 e ss.

Já a atribuição de indemnização aos accionistas apresenta-se mais problemática, uma vez que eles são terceiros em relação à empresa lesada, e embora tenham efectivamente sofrido um dano, trata-se de um dano reflexo. Ora, admitir que os titulares das participações sociais pedissem indemnização pela perda de valor das suas acções implicaria estabelecer um duplo ressarcimento, que não só afectaria a prossecução do interesse público por parte das autoridades reguladoras, como colocaria em causa o realismo ou praticabilidade do direito<sup>17</sup>. Em primeiro lugar, salienta-se que a quebra das cotações corresponde a uma menos-valia latente, que só é efectivamente realizada quando as acções são alienadas, não fazendo por isso qualquer sentido estabelecer indemnização antes de ocorrer a alienação com prejuízo da participação social. O problema é que, ao se conceder indemnização à sociedade, os titulares de participações sociais vêm o valor destas incrementado, pelo que admitir que sejam indemnizados pela quebra de cotações equivaleria a duplicar as indemnizações pelo mesmo facto, o que a lei não admite<sup>18</sup>.

Um outro problema importante em relação à responsabilidade civil das entidades reguladoras consiste nos danos causados em virtude da omissão ou deficiente cumprimento das actividades de supervisão. Nesse caso, a situação pode considerar-se correspondente à violação de normas de protecção destinadas à tutela de interesses alheios, correspondendo à segunda variante de ilicitude prevista no art. 483º, nº1 do Código Civil, na medida em que o deficiente cumprimento das normas de supervisão vêm a causar danos. Exigir-se-á neste caso, de acordo com os pressupostos típicos desta variante de ilicitude que o fim da actividade de supervisão corresponda à tutela desses interesses e que o dano se verifique no círculo de interesses que a norma visou impedir, quando estabeleceu a imposição desses comportamentos ao regulador.

Outro problema específico que suscita este caso de responsabilidade, para além do caso de normalmente estarem igualmente aqui em causa danos patrimoniais puros, é o facto de estes danos terem normalmente um lesante principal, distinto do regulador. Efectivamente, a omissão de regulação, vem desencadear que um agente económico infrinja as regras, afectando assim os outros agentes, mas também o público consumidor. Assim, neste caso, os danos causados têm um lesante principal, mas também surge uma conduta culposa por parte de outra entidade incumbida especialmente de evitar a

---

<sup>17</sup> Neste sentido, JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *op. cit.*, pp. 171 e ss.

<sup>18</sup> Conforme escreve JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *op. cit.*, p. 172 esta indemnização “acabaria por traduzir-se num *duplo ressarcimento indevido dos sócios*: a indemnização para com a sociedade (indirectamente a favor dos sócios) pelos danos a esta causados pela inobservância das disposições legais destinadas à sua protecção e a indemnização para com os sócios”.

lesão. Nestas situações, há que averiguar se esta entidade pode ser responsabilizada sem ter sido a principal causadora do dano.

A questão é bastante complexa, o que leva a que, por exemplo, o Direito Inglês se mostre dividido sobre a mesma. Neste ordenamento jurídico, há um precedente importante, o *Murphy v. Brentwood District Council*, em 1990, em que o Senhor Murphy comprou uma casa licenciada e veio a descobrir mais tarde que a mesma padecia de deficiências de construção profundas, que implicavam a respectiva reconstrução. Exigiu indemnização pelo dano à autoridade municipal *Brentwood District Council* pela falha no dever de fiscalização, tendo tido sucesso na primeira instância, mas não na Câmara dos Lordes, que não considerou se poder responsabilizar nestes casos o supervisor, por não ter sido este a causar o dano<sup>19</sup>. Nesta decisão, a Câmara dos Lordes revogou expressamente o precedente *Anns v. Merton London Borough* de 1978, que perante facticidade idêntica tinha responsabilizado o supervisor por considerar que os órgãos municipais encarregados de fiscalizar as actividades de construção têm um *duty of care* em relação aos adquirentes na sua actividade inspectiva, pelo que seriam responsáveis perante os adquirentes se permitissem a construção de casas sem as adequadas fundações<sup>20</sup>.

No nosso direito, a questão parece clara em face do art 10º, nº3 da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, a qual admite expressamente a responsabilidade civil das pessoas colectivas públicas, em caso de incumprimento dos deveres de vigilância, continuando a presumir a culpa leve nessa situação, acrescentando o nº4 que, quando haja pluralidade de responsáveis pelo dano é aplicável o disposto no art. 497º do Código Civil, de onde claramente que a entidade reguladora responde solidariamente com o lesante principal pelos danos causados.

## **V- Conclusão.**

Na sua actividade de supervisão, as entidades reguladoras estão sujeitas a deveres específicos de cuidado e diligência, pelo que poderão ser responsabilizadas pelos danos que causem. A delimitação do conteúdo e extensão da sua responsabilidade constitui tarefa da Ciência do Direito, que deverá estabelecer vectores claros que permitam que o interesse público que preside à regulação não afecte os direitos dos particulares.

---

<sup>19</sup> Cfr. *Murphy v. Brentwood District Council* [1990], 2 All ER 908.

<sup>20</sup> Cfr. *Anns v Merton London Borough* [1977] 2 All ER 492. Esta construção do *duty of care*, devida a LORD WILBERFORCE tornou-se célebre na *common law*.

