



Ana Rita Vieira Quinta Nova

Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça

Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Magistrados

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Administrativo, sob a orientação da Senhora Professora Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz

Coimbra, 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Rita Vieira Quinta Nova

Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça

Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Magistrados

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Administrativo, sob a orientação da Senhora Professora Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz

Coimbra, 2015

Ao meu avô

SIGLAS E ABREVIATURAS

A. – Autor/Autora

AA. – Autores

Ac./Acs. – Acórdão/Acórdãos

AJDA - L'actualité juridique, droit administratif

Al. – Alínea

BFD – Boletim da Faculdade de Direito

BMJ – Boletim do Ministério da Justiça

CC – Código Civil

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

Cfr. – Confrontar

Cit. – Citado

CJA – Cadernos de Justiça Administrativa

CP – Código Penal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

DAR – Diário da Assembleia da República

EMJ – Estatuto dos Magistrados Judiciais

EMP – Estatuto do Ministério Público

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LAV – Lei da Arbitragem Voluntária

LOPJ - Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário
LOTC - Lei Orgânica do Tribunal Constitucional
MP – Ministério Público
Pág./Págs. – Página/Páginas
Proc. – Processo
RDES – Revista de Direito e de Estudos Sociais
REDC – Revista Española de Derecho Constitucional
RFAP - Revue française d’administration publique
RFDUL – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência
RMP – Revista do Ministério Público
ROA – Revista da Ordem dos Advogados
RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas
STA – Supremo Tribunal Administrativo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TAC – Tribunal Administrativo de Círculo
TC – Tribunal Constitucional
TCA – Tribunal Central Administrativo
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TRC – Tribunal da Relação de Coimbra
TRE – Tribunal da Relação de Évora
TRL – Tribunal da Relação de Lisboa
TRP – Tribunal da Relação do Porto
UE – União Europeia
Vol. – Volume

(**NOTA:** a presente dissertação não se encontra redigida ao abrigo do novo acordo ortográfico)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
1. Delimitação do objecto de estudo	7
2. A Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro – breve contextualização	10
3. Enquadramento jurídico-constitucional	14
PARTE I - O ÂMBITO DA RESPONSABILIDADE	18
1. Âmbito objectivo – a <i>função jurisdicional</i> ?	18
2. Os <i>sujeitos</i> da responsabilidade	23
PARTE II - O REGIME SUBSTANTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS DECORRENTES DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA	30
CAPÍTULO I - A responsabilidade pela actividade judiciária administrativa	30
1. Generalidades.....	30
2. O regime da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função administrativa aplicável aos danos ilicitamente causados pela actividade judiciária administrativa.....	32
3. Em especial, a violação do direito a uma decisão em prazo razoável.....	37
3.1. O direito fundamental à decisão em prazo razoável	37
3.2. Os critérios de apreciação na jurisprudência do TEDH.....	44
CAPÍTULO II - A responsabilidade por erro judiciário	58
1. Considerações preliminares	58
2. Os pressupostos materiais da responsabilidade por erro judiciário	62
3. Pressuposto processual específico: a prévia revogação da decisão danosa	73
3.1. A exigência de revogação prévia da decisão danosa à luz do direito da União Europeia – breve referência	88
CAPÍTULO III - A responsabilidade civil dos magistrados por actos praticados no exercício das suas funções	93
1. Nota introdutória	93
2. Das garantias de independência dos juízes à sua responsabilização: <i>quis custodiet ipsos custodes</i> ?	95

3. O artigo 14º do RRCEE: uma responsabilidade pessoal indirecta.....	98
PARTE III - ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE CONTRA O ESTADO E ACÇÃO DE REGRESSO CONTRA OS MAGISTRADOS (ASPECTOS PROCESSUAIS).	106
1. A acção de responsabilidade civil extracontratual fundada em danos praticados no âmbito da administração da justiça	106
1.1. Tribunal competente.....	106
1.2. A forma de processo.....	109
1.3. As partes legítimas na acção de responsabilidade.....	111
2. A acção de regresso contra os magistrados.....	115
CONCLUSÕES	117
BIBLIOGRAFIA.....	120
JURISPRUDÊNCIA	131

INTRODUÇÃO

1. Delimitação do objecto de estudo

“Le corollaire des pouvoirs est la responsabilité.”¹

A presente dissertação tem por objecto o estudo do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e, bem assim, dos magistrados, por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional ou, como preferimos, da administração da justiça.

Relacionada com a questão mais ampla da responsabilidade do Estado pelos actos dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, o gosto pela temática ficou a dever-se ao debate que suscitou na doutrina e na jurisprudência, que, inevitavelmente, culminou no reconhecimento de que o Estado, na medida em que, tendencialmente, reserva para si o monopólio da função jurisdicional, deve assumir os prejuízos causados aos cidadãos pelo mau funcionamento do aparelho judiciário.

Com o afastamento do princípio da irresponsabilidade, expresso na máxima “The King can do no wrong”, o actual paradigma de responsabilidade civil extracontratual do Estado, corolário do princípio consagrado no artigo 22º da CRP, ditou o alargamento do âmbito da responsabilidade a todas as funções estaduais, abrangendo, naturalmente, a função jurisdicional, assim se contrariando a ideia que há muito lhe subjazia. Com efeito, no que diz respeito à responsabilidade pela função jurisdicional, e sem querer aprofundar os seus contornos históricos, durante muito tempo imperou o princípio da irresponsabilidade do Estado, ligado a um regime de responsabilidade pessoal do magistrado, muito embora condicionado². Curiosamente, a excepção a esta regra viria a ser protagonizada, de forma pioneira, pela responsabilidade por erro judiciário.³

¹ DIDIER SABOURAULT, “La fonction juridictionnelle entre autorité, indépendance et responsabilité”, *Justice et responsabilité de l’État*, PUF, Paris, 2003, págs. 171-208 (pág. 171).

² De facto, vigorou durante muito tempo um modelo de responsabilidade pessoal e directa do magistrado, baseado num comportamento ilícito e culposo de um funcionário. Os artigos 2399º e 2400º do CC de 1867 previam, por um lado, um princípio de irresponsabilidade do Estado e da Administração por actos de gestão pública e, por outro lado, um princípio de responsabilidade pessoal dos empregados públicos quando excedendo as suas atribuições legais praticassem actos de que resultassem para outrem perdas e danos. O princípio da irresponsabilidade dos juízes e as suas excepções estavam contemplados nos artigos 2401º e 2402º. Ainda na vigência deste diploma legal, é publicado o CPC de 1939, onde passou a prever-se, nos artigos 1092º e seguintes, uma acção especial de responsabilidade dos juízes e dos magistrados do Ministério

Actualmente, a temática sobre a qual nos pretendemos debruçar nas próximas páginas vem regulada na Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.⁴ É sabido que a entrada em vigor deste diploma legal veio dar um novo enfoque ao tema da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional, levando a cabo uma conciliação de dois princípios que se encontram em confronto nesta matéria. Por um lado, o princípio da irresponsabilidade do juiz, previsto no artigo 216º, nº 2, da CRP⁵ e, por outro lado, o princípio da responsabilidade do Estado, insito no artigo 22º da CRP, que rege todas as suas funções (função administrativa, judicial e legislativa).

Público, por perdas e danos, quando houvessem sido condenados por crime de peita, suborno, concussão ou prevaricação, quando tivessem agido com dolo, quando a lei lhes impusesse a obrigação de indemnizar e quando houvessem denegado justiça. Este regime veio a estar igualmente plasmado no CPC de 1961, nos artigos 1083º e seguintes. Cfr., com maiores desenvolvimentos históricos, PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito e a responsabilidade do Estado por erro judiciário: “The King can do [no] wrong”, *O Direito*, I, Ano 142º, 2010, págs. 39-80 (págs. 41-50); LUÍS GUILHERME CATARINO, *A responsabilidade do Estado pela administração da justiça – O Erro Judiciário e Anormal Funcionamento*, Almedina, Coimbra, 1999, págs. 33 e seguintes; JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, Coimbra Editora, 2001, págs. 94 e seguintes; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: o decreto-lei nº 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e o artigo 22º da Constituição”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, Vol. II, Coimbra Editora, págs. 359-393 (págs. 359-371); ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “A responsabilidade civil do Estado”, *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, págs. 883-920 (págs. 888-910) e MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III – Actividade administrativa, 2ª edição, D. Quixote, 2009, págs. 478 e seguintes.

³ Prevista no artigo 2403º do CC de 1867, que fazia referência aos “condenados injustamente por sentença criminal”. Esta responsabilidade do Estado era, como se pode ver, circunscrita aos casos de erro judiciário criminal. Cfr. LUÍS GUILHERME CATARINO, *A responsabilidade do Estado*, ..., cit., pág. 47.

⁴ Falamos, claro está, da responsabilidade emergente do exercício de actividades de gestão pública. Na responsabilidade proveniente de actividades de gestão privada, o Estado actua segundo as normas de direito privado e, por isso, temos o artigo 501º do CC a regular a matéria, prescrevendo que “o Estado e demais pessoas colectivas públicas, quando haja danos causados a terceiros pelos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de actividades de gestão privada, respondem civilmente por esses danos nos termos em que os comitentes respondem pelos danos causados pelos seus comissários”. VIEIRA DE ANDRADE critica esta diferença de regimes substantivos de responsabilidade entre a gestão privada e a gestão pública no âmbito de actuação das pessoas colectivas públicas. No entendimento do A., o regime do CC, ao consagrar uma responsabilidade por facto de outrem, acaba por consagrar uma mera responsabilidade para garantia dos terceiros lesados, o que contraria “as notas de responsabilização directa e de objectivação que caracterizam o entendimento actual da responsabilidade civil pública” e coloca a descoberto a suspeita da sua desconformidade constitucional, já que o artigo 22º da CRP prevê uma responsabilidade directa das entidades públicas – neste sentido, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social”, *RLJ*, nº 3969, Ano 140º (Julho/Agosto 2011), págs. 345-363 (págs. 346 e 347).

⁵ Dispõe o artigo que “os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as excepções consignadas na lei”. O princípio da irresponsabilidade é um corolário do princípio da independência, também previsto na nossa Lei Fundamental, no artigo 203º. Em conformidade com as disposições constitucionais, surge-nos o artigo 5º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, estabelecendo que “os magistrados judiciais não podem ser responsabilizados pelas suas decisões”. É, igualmente, explícito nesta matéria o princípio nº 16 previsto na Resolução das Nações Unidas nº 40/146, de 13 de Dezembro de 1985, sobre os Princípios Básicos Relativos à Independência dos Magistrados, segundo o qual “sem prejuízo de qualquer procedimento disciplinar ou direito de recurso ou de direito de indemnização por parte do Estado, em conformidade com a

Perante este enquadramento, bem se vê que uma das especificidades do problema reside, desde logo, no facto de as decisões tomadas pelos juízes, no exercício da função jurisdicional, estarem constitucionalmente protegidas pelo princípio da irresponsabilidade, extraído da regra da independência dos juízes: “se os juízes, na tomada das suas decisões, apenas devem obediência à lei e à sua consciência, a possibilidade de uma decisão errada tem de ser admitida”⁶.

Sem perder de vista os referidos princípios, o RRCEE regula, nos artigos 12º a 14º⁷, a matéria da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional. Tendo em conta que esta responsabilidade assenta numa dicotomia entre a responsabilidade emergente de comportamentos de natureza jurídico-administrativa inseridos no âmbito da função judicial, que poderão ser imputados a magistrados judiciais, do Ministério Público ou a funcionários judiciais e a responsabilidade resultante das decisões jurisdicionais propriamente ditas, quando padeçam de erro judiciário⁸, o novo regime da responsabilidade ali estabelecido vem conferir à matéria o seguinte quadro: em primeiro lugar, estabelece-se um princípio geral de responsabilidade pelos “danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável”, remetendo o seu regime para a regulamentação prevista no artigo 12º, ou seja, aplicando o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa; esta responsabilidade estadual é estendida aos casos de erro judiciário, proveniente de “decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto”, exceptuando-se, porém, deste regime, os casos de privação inconstitucional ou ilegal da liberdade e de sentença penal condenatória injusta, aos quais se aplica o disposto nos artigos 225º, 226º, 461º e 462º do CPP; por outro lado, consagra-se o princípio da não responsabilização directa dos magistrados pelos danos que hajam causado no exercício das suas funções, só podendo

legislação nacional, os juízes não poderão ser demandados em acção cível em razão de acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções” - cfr. JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil*, ..., cit., pág. 143.

⁶ Neste sentido, JOÃO CAUPERS, “Responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional”, *CJA*, nº 40, Julho/Agosto 2003, págs. 46-49 (pág. 46).

⁷ Doravante, os artigos citados sem referência ao respectivo diploma correspondem ao RRCEE.

⁸ Cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2011, pág. 250.

estes ser responsabilizados no âmbito de uma acção de regresso do Estado⁹ (e desde que tenham actuado com dolo ou culpa grave).

Com o presente estudo, visamos fundamentalmente percorrer o regime previsto no capítulo III do RRCEE, que, sob a epígrafe “Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional”, pretende fornecer os elementos para apurarmos em que circunstâncias alguém que tenha sofrido um prejuízo resultante de uma administração da justiça danosa pode efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado e, eventualmente, do autor do facto lesivo. Para tanto, tentaremos proceder à caracterização da responsabilidade em causa, traçando o seu âmbito de aplicação e levaremos a cabo uma análise, quer do regime geral aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça (dando especial enfoque, desde logo pela atenção que as instâncias internacionais lhe têm dedicado, à matéria da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável), quer dos pressupostos específicos da responsabilidade quando estão em causa decisões jurisdicionais que contêm um erro judiciário, sem esquecer, naturalmente, o problema da responsabilidade dos magistrados, assente no princípio da sua irresponsabilidade directa.

Por último, dada a importância prática que o problema reveste, procuraremos avaliar o modo como esta responsabilidade se efectiva, analisando o regime processual aplicável à demanda do Estado e às acções de regresso propostas por este contra o magistrado.

2. A Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro – breve contextualização

Como já referimos, o tema que nos propomos tratar encontra-se actualmente regulado na Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro. Com a entrada em vigor deste diploma legal, o ordenamento jurídico português passou a contemplar, de forma inovadora, um “Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas”, que abarca o exercício das diferentes funções estaduais: a função administrativa, a função jurisdicional e a função político-legislativa. Até então, a matéria da

⁹ Ver, a este propósito, o artigo 5º, nº 3, do Estatuto dos Magistrados Judiciais e o artigo 77º do Estatuto do Ministério Público.

responsabilidade civil extracontratual do Estado vinha regulada no Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de Novembro de 1967 que, contudo, tinha um âmbito de aplicação circunscrito ao exercício da função administrativa, deixando de fora a responsabilidade do Estado por actos da função jurisdicional¹⁰⁻¹¹, bem como a responsabilidade por actos da função legislativa que, como sabemos, não era objecto de qualquer previsão legal expressa.

Os primeiros passos nesta matéria foram dados, ainda que de forma tímida, pela inserção no ETAF de normas de competência relativas à apreciação de acções de responsabilidade das entidades públicas, aí se fazendo referência a uma responsabilidade a vários títulos.¹²

Ora, a consagração (em 1976) ao nível constitucional de um princípio geral de responsabilidade civil do Estado¹³, do qual decorre um direito fundamental dos particulares à reparação dos danos, evidenciou a insuficiência do regime legal vigente desde 1967. Esta

¹⁰ Recorde-se que, no que tange à função jurisdicional, a situação que se verificava até à publicação do referido diploma era a seguinte: por um lado, previa-se, nos artigos 225º e 226º do CPP, um direito a indemnização por privação da liberdade ilegal ou injustificada e, no artigo 462º do mesmo Código, um direito a indemnização em caso de sentença condenatória injusta, isto é, quando tivesse havido uma sentença absolutória em sede de revisão (tais previsões continuam, hoje, consagradas no nosso CPP). Esta era uma responsabilidade, em primeira linha, do Estado, só podendo reverter sobre os magistrados pela via da acção de regresso, *ex vi* do artigo 5º do Estatuto dos Magistrados Judiciais. Por outro lado, os casos susceptíveis de gerar a responsabilidade civil dos magistrados vinham enunciados no artigo 1083º do CPC (na redacção anterior à da Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, que acabou por eliminar este elenco) – condenação por crime de peita, suborno, concussão ou prevaricação, dolo, previsão legal expressa de responsabilidade e denegação de justiça. Cfr., a este propósito, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial”, *RLJ*, nº 3954, Ano 138, 2009, págs. 156-168 (págs. 157-158).

¹¹ Saliente-se que, mesmo na vigência dos artigos 1083º e seguintes do CPC, havia na doutrina quem procurasse harmonizar estas disposições com as reguladoras da responsabilidade extracontratual do Estado. Neste sentido, afirmava GOMES CANOTILHO que “o facto de nos arts. 1083º e ss. do Código de Processo Civil nada se dizer acerca da responsabilidade do Estado, não impede a sua aceitação se estiverem preenchidos os requisitos do art. 3º do Decreto-Lei nº 48 051”, uma vez que “a vítima deve ter possibilidade de se garantir contra a possível precaridade económica do magistrado accionando, de acordo com as regras da solidariedade passiva, a pessoa colectiva de que ele é titular” – ver J. J. GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina, Coimbra, 1974, págs. 215-216.

¹² Cfr. CARLA AMADO GOMES, “Tópicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas*, aafdl, 2010, págs. 237-264 (pág. 238).

¹³ Para uma análise dos regimes consagrados nas anteriores Constituições portuguesas, cfr. MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Da responsabilidade civil extracontratual da administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente”, *Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2004, págs. 39-134 (págs. 87 e seguintes). Em síntese, diga-se que o princípio geral da responsabilidade só tem acolhimento constitucional de forma expressa com a Constituição de 1976, prevendo-se nas Constituições anteriores apenas uma responsabilidade pessoal dos funcionários públicos. A Constituição de 11 de Abril de 1933 consagrou o direito à reparação de qualquer lesão efectiva como direito fundamental dos cidadãos, “mas, sempre ou quase sempre, esse direito foi tomado – ao contrário do direito a indemnização em caso de revisão de sentença criminal injusta – como dirigindo-se contra os particulares, e não contra o Estado” – neste sentido, JORGE MIRANDA, “A Constituição e a responsabilidade civil do Estado”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, págs. 927-939 (pág. 928).

insuficiência e a crescente necessidade de uma reforma legislativa nesta matéria foram várias vezes reiteradas pela jurisprudência internacional, que pressionava no sentido do ressarcimento dos danos provocados aos particulares, designadamente, os danos provocados pelos excessivos atrasos verificados na justiça portuguesa e pelos quais Portugal já foi várias vezes condenado perante o TEDH.¹⁴

Com efeito, é sabido que a publicação da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, esteve para ser concretizada várias vezes ao longo das últimas décadas, tendo sido precedida de várias propostas. Contudo, pese embora este longo período de maturação, a sua publicação acabou por ser acelerada devido a uma decisão comunitária – o Ac. do TJUE, de 14 de Outubro de 2004, proc. C-275/03¹⁵ – que condenou o Estado Português pela incorrecta transposição da Directiva 89/665/CEE, na medida em que não cumpriu as regras nela previstas relativas ao processo de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e de fornecimentos.¹⁶

Acontece que, o Estado Português não adoptou as medidas necessárias para dar cumprimento ao estabelecido no referido aresto, pelo que, a esta decisão, seguiu-se uma condenação da República Portuguesa no pagamento de uma “sanção pecuniária compulsória de 19 392 euros por cada dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão (...)”.¹⁷ É, pois, neste contexto que, volvidos seis anos desde a primeira proposta legislativa tendente à substituição do regime vigente desde 1967, surge o tão esperado diploma que aprova o RRCEE.

Na verdade, a primeira Proposta de Lei que visava substituir o regime vertido no Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de Novembro de 1967, foi apresentada à Assembleia da República em 2001¹⁸. Desde então que se pretendia contornar um panorama legislativo manifestamente desadequado e lacunoso, já se contemplando na referida proposta a responsabilidade civil por actos da função jurisdicional e legislativa, em conformidade

¹⁴ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito: reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Julgar*, nº 5, 2008, págs. 73-98 (pág. 74). A este ponto voltaremos adiante.

¹⁵ Disponível (e consultado a 15 de Dezembro de 2014) em www.curia.europa.eu.

¹⁶ *In casu*, entendeu o TJUE que “ao não revogar o Decreto-Lei nº 48 051, que subordina a indemnização das pessoas lesadas em consequência da violação do direito comunitário em matéria de contratos de direito público ou das normas nacionais que o transpõem à prova da existência de culpa ou dolo, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 1º, nº 1, e 2º, nº 1, alínea c), da Directiva 89/665”.

¹⁷ Veja-se o Ac. do TJUE, de 10 de Janeiro de 2008, proc. C-70/06, disponível (e consultado a 15 de Dezembro de 2014) em www.curia.europa.eu.

¹⁸ Proposta de Lei nº 95/VIII, apresentada pelo Governo em Julho de 2001.

com os imperativos constitucionais vigentes. Esta proposta não chegaria a ser aprovada, em virtude da demissão do XIV Governo Constitucional e, já em 2006, após a caducidade de mais duas propostas sobre a matéria em apreço, voltaria a ser apresentada uma Proposta de Lei de teor semelhante (Proposta de Lei nº 56/X), da qual veio a resultar o actual regime¹⁹.

Retira-se da leitura da Exposição de Motivos desta proposta, que um dos pontos cardeais do RRCEE foi o alargamento da responsabilidade civil aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, aplicando-se o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa nesta matéria, naquilo que viria a ser “uma opção arrojada”.

A propósito do regime especial aplicável ao erro judiciário, uma das especificidades traduziu-se, como teremos oportunidade de analisar, na limitação da possibilidade de os tribunais administrativos, no âmbito de uma acção de responsabilidade, se pronunciarem sobre “a bondade intrínseca” das decisões jurisdicionais, o que originou o pressuposto da prévia revogação da decisão danosa.

Como bem se vê, foi sinuoso o caminho percorrido para se chegar à consagração no ordenamento jurídico português de um regime unitário em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado, tendo um dos obstáculos sido protagonizado pelo Presidente da República, ao recusar a promulgação como lei do Decreto da Assembleia da República nº 150/X, que aprovava o referido regime²⁰. Não obstante, após vários projectos apresentados e diversos contributos recolhidos, vimos finalmente consagrado ao nível legal um regime que regula de forma global a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, cujo *Leitmotiv* se prendeu, fundamentalmente, com a

¹⁹ Ver MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, ..., cit., pág. 481.

²⁰ A propósito das soluções consagradas ao nível da responsabilidade por danos causados no exercício da função jurisdicional, pode ler-se na mensagem do Presidente da República fundamentando a recusa de promulgação do diploma que este, ao consagrar um princípio geral de responsabilidade do Estado por erro judiciário, fá-lo de um modo de tal forma abrangente que poderá conduzir a uma confusão com a revogação de uma decisão judicial por uma instância superior, pondo em causa a salvaguarda do princípio da independência dos tribunais, na sua dimensão de liberdade de julgamento. Ademais, ao não esclarecer quem decide sobre o carácter “manifesto” da ilegalidade ou sobre o carácter “grosseiro” do erro de valoração da prova, o RRCEE parece levar-nos a concluir que tal juízo competirá ao tribunal competente para a acção de indemnização, o que suscita alguma perplexidade, na medida em que tal solução configura uma violação da independência de cada ordem de jurisdição e, de resto, do próprio princípio da independência da função judicial. Por fim, no que toca à irresponsabilidade dos magistrados, não seria despidendo proceder a uma clarificação dos conceitos de “culpa grave” e “dolo” para efeitos da propositura da acção do direito de regresso, à semelhança de algumas soluções adoptadas ao nível do direito comparado. A estes e outros problemas levantados pelo (complexo) regime plasmado nos artigos 13º e 14º do RRCEE voltaremos mais adiante.

necessidade de adaptar o regime legal da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas às exigências ditadas pela CRP.

3. Enquadramento jurídico-constitucional

É sabido que o RRCEE se funda directamente na norma introduzida na Constituição de 2 de Abril de 1976, sobre a responsabilidade civil do Estado. Na senda do que vinha originariamente previsto no artigo 21º, nº 1²¹, hoje diz-nos o artigo 22º da CRP, sob a epígrafe “Responsabilidade das entidades públicas”, 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”.

Ora, se, por um lado, a inclusão no texto constitucional de uma norma geral sobre esta matéria veio dar uma nova abordagem ao problema da responsabilidade civil dos poderes públicos, confirmando “a rutura, de forma definitiva e sistémica, com esse modelo de não responsabilização ou de insuficiente responsabilização dos poderes públicos”²², por outro lado, tal inclusão não se fez acompanhar de um regime infra-constitucional densificador do conteúdo vertido naquela norma, o que, inevitavelmente, colocou a descoberto a “natureza aberta e lacunar”²³ do Decreto-Lei nº 48 051, donde resultava que os mecanismos de responsabilização civil apenas diziam respeito à actividade administrativa²⁴. Acresce que, na falta de concretização do seu teor, o artigo 22º da CRP

²¹ Ver LUÍS GUILHERME CATARINO, *A responsabilidade do Estado*, ..., cit., pág. 150.

²² Cfr. MANUEL AFONSO VAZ/CATARINA SANTOS BOTELHO, em anotação às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 29-52 (pág. 30).

²³ Neste sentido, RUI MEDEIROS, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos – Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005, pág. 20.

²⁴ Nos termos do artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 48 051, “o Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício”. Daqui resultava que, uma vez praticados aqueles danos, a responsabilidade impendia, de forma directa e exclusiva, sobre o próprio Estado ou pessoa colectiva pública, apenas existindo direito de regresso se o acto tivesse sido praticado com negligência grosseira (ver nº 2 do mesmo preceito). Em caso de dolo, havia lugar à responsabilidade solidária (artigo 3º, nº 2). Por último, se os actos tivessem sido praticados pelos titulares dos órgãos e agentes

lançou a discórdia no que diz respeito à abrangência das diferentes funções estaduais. Antecipe-se que, por nossa parte, acompanhamos aqueles que entendem que a norma se estende à função jurisdicional, o que se justifica, desde logo, por imperativos do Estado de Direito. Vejamos.

Como afirmam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “o sentido geral desta norma constitucional é, sem dúvida, consagrar o princípio da responsabilidade dos poderes públicos”²⁵, que, por sua vez, se conexas com outros princípios estruturantes como o princípio do Estado de Direito, o princípio da constitucionalidade e legalidade da acção do Estado e o princípio da igualdade.²⁶ Assim, perante o sentido e alcance do artigo 22º da CRP, parece-nos que a norma não abrange apenas a responsabilidade pelo exercício da função administrativa, antes abarcando a responsabilidade por actos da função jurisdicional e legislativa.²⁷

O aludido preceito diz-nos que “o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis (...), por acções ou omissões praticadas no *exercício das suas funções (...)*” - itálico nosso. Ora, daqui resulta, desde logo, que a norma faz uma referência genérica às funções estaduais, não tomando partido por qualquer uma delas, nem restringindo o seu âmbito de aplicação à função administrativa. Destarte, não cabendo ao intérprete distinguir onde o legislador não o fez, sempre por esta via se afirmaria que a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional estaria abrangida pela norma constitucional.

Por outro lado, uma interpretação sistemática impõe a responsabilidade do poder legislativo e do poder jurisdicional, já que outros preceitos constitucionais apelam a essa

administrativos do Estado ou pessoa colectiva pública com excedência dos limites das suas funções, então a obrigação de indemnizar recaía, de forma directa e exclusiva, sobre estes (artigo 3º, nºs 1 e 2).

²⁵ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 426.

²⁶ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. I, pág. 425.

²⁷ Com este entendimento, ver, entre outros, J. A. DIMAS DE LACERDA, “Responsabilidade civil extracontratual do Estado (alguns aspectos)”, *RMP*, Vol. 21, Ano 6º, págs. 43-78 (pág. 74); J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. I, págs. 430-431; RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2010, pág. 474; LUÍS GUILHERME CATARINO, *A responsabilidade do Estado*, ..., cit., pág. 170; LUÍS CABRAL DE MONCADA, “A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. II, FDUL, 2006, págs. 9-82 (pág. 47); NÉLIA DANIEL DIAS, *A Responsabilidade Civil do Juiz*, 2ª edição, DisLivro, pág. 594; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Da responsabilidade civil, ...”, cit., pág. 122; GUILHERME DA FONSECA/MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *A responsabilidade civil dos poderes públicos*, 1ª edição, Coimbra Editora, 2013, pág. 28; CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 236-237 e SUZANA TAVARES DA SILVA, “Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efectiva dos administrados”, *Revista de Direito Público e Regulação*, nº 5, Cedipre, Março de 2010, págs. 127-139 (pág. 137).

responsabilidade, designadamente, o artigo 117º, nº 1, e o artigo 216º, nº 2 (ao ressaltar “as exceções consignadas na lei”), respectivamente.²⁸ De salientar, também, a referência constitucional aos casos de privação inconstitucional ou ilegal da liberdade e de condenação injusta.²⁹

Ademais, o enunciado do artigo 22º da CRP refere-se de forma ampla aos titulares de órgãos, funcionários e agentes, o que permite aí incluir, por exemplo, os magistrados.³⁰ Com este entendimento não colide a regra da solidariedade prevista nesta norma, uma vez que na própria Constituição se admite o seu afastamento, designadamente, no artigo 216º, nº 2, ao prever a irresponsabilidade dos magistrados (o que implica o afastamento da solidariedade prevista no artigo 22º, pelo menos nas relações externas).

Após o surgimento deste princípio geral de responsabilidade civil do Estado, directamente aplicável³¹, a própria jurisprudência foi construindo um regime de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional sustentado no alargamento do âmbito de aplicação do artigo 22º da CRP ao exercício desta função.³²⁻³³ Paradigmático neste ponto é o Ac. do STA, de 07 de Março de 1989³⁴, que versa sobre a matéria da “omissão de pronúncia de sentença em prazo razoável”. Não sendo nosso propósito, pelo

²⁸ Neste sentido, MANUEL AFONSO VAZ/CATARINA SANTOS BOTELHO, em anotação às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, *Comentário*, ..., cit., págs. 33 e 34.

²⁹ Vide artigos 27º, nº 5, e 29º, nº 6, da CRP.

³⁰ Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. I, pág. 432.

³¹ A doutrina diverge quanto à natureza do artigo 22º da CRP, ou seja, quanto ao facto de se tratar de um direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias ou apenas de uma garantia institucional. No primeiro sentido, cfr. JORGE MIRANDA, “A Constituição, ...”, cit., pág. 930; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. I, págs. 428 e 429; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Da responsabilidade civil, ...”, cit., pág. 110; RUI MEDEIROS, *Constituição*, ..., cit., págs. 477 e seguintes e SUZANA TAVARES DA SILVA, *A Responsabilidade Civil do Estado na Perspectiva Constitucional – Comunicação apresentada no Seminário Anual organizado pela Câmara dos Técnicos Oficiais do Contas, Santa Maria da Feira, 29-02-2009*, págs. 6 e seguintes (disponível, e consultado a 10 de Fevereiro de 2015, em www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/SuzanaResponsabilidade2.pdf). No sentido de que o artigo 22º configura uma norma de garantia institucional, vide J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª edição, Almedina, 2012, págs. 134 e seguintes e MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil da administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, STVDIA IVRIDICA 52, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000, pág. 30. Em sentido próximo, negando o carácter de direito subjectivo fundamental ao artigo 22º, pese embora com uma argumentação diferente, cfr. MANUEL AFONSO VAZ, *A responsabilidade civil do Estado – Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, 1995, págs. 9-10.

³² Cfr., a título de exemplo, os Acs. do STJ, de 28 de Abril de 1998 (disponível em *BMJ*, nº 476, Maio de 1998, págs. 137 e seguintes) e do TRL, de 29 de Junho de 1999 (disponível em *Actualidade Jurídica*, nº 31, Ano III, Outubro de 1999, págs. 31 e seguintes) e de 30 de Setembro de 2004 (disponível em *Colectânea de Jurisprudência*, nº 117, Ano XXIX, Tomo IV, 2004, págs. 112 e seguintes).

³³ Contra, considerando que o artigo 22º da CRP não contempla os casos de responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, vejam-se os Acs. do TRE, de 23 de Maio de 2002 (disponível em *Colectânea de Jurisprudência*, Ano XXVII, Tomo III, 2002, págs. 251 e seguintes) e do STA, de 09 de Outubro de 1990 (disponível em *RLJ*, nº 3804, Ano 124º, Coimbra Editora, págs. 77 e seguintes).

³⁴ Disponível em *RLJ*, nº 3799, Ano 123º, Coimbra Editora, págs. 293 e seguintes.

menos por ora, alongarmo-nos sobre os contornos do caso, até porque cuida de matéria que estudaremos adiante, deixamos uma breve palavra apenas para dizer que no aresto em análise, estando em causa um atraso injustificado na prolação de uma sentença, considerou-se que o ordenamento jurídico então vigente previa a responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos provenientes da função jurisdicional. Contudo, a douta decisão não se limitou a fundar a responsabilidade no preceito constitucional (o artigo 22º). Acabou por ir mais longe e considerou que as normas constantes do artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 48 051 não impunham “qualquer restrição à responsabilidade civil extracontratual do Estado derivada da natureza das funções desempenhadas pelos titulares dos seus órgãos ou agentes”.³⁵ Assim, de acordo com o entendimento perfilhado no acórdão, a existência de responsabilidade dependia tão-somente da verificação dos seus pressupostos – facto ilícito, culpa, dano e nexos de causalidade entre o dano e o facto.³⁶

Assim, apesar de não lhe fazer referência expressa, o artigo 22º da CRP constitui fundamento da responsabilidade do Estado por danos resultantes do exercício da função jurisdicional. Daqui resulta que há um princípio geral de responsabilidade estadual pelo exercício desta função, sempre que resultem danos de actos ou omissões de titulares, funcionários ou agentes de órgãos jurisdicionais do Estado.

Contudo, uma última palavra para esclarecer que tal fundamento não se esgota na previsão normativa daquele preceito, já que a nossa Lei Fundamental contempla outras normas onde vêm expressamente referidos factos da função jurisdicional passíveis de originar a responsabilidade do Estado. Falamos, como já vimos, dos artigos 27º, nº 5, e 29º, nº 6, que prevêm, respectivamente, a indemnização no caso de privação inconstitucional ou ilegal da liberdade e os casos de condenação injusta.

³⁵ Em sentido contrário, veja-se o Ac. do TC nº 90/84, de 30 de Julho, proc. nº 82/83, disponível (e consultado a 17 de Janeiro de 2015) em www.tribunalconstitucional.pt. No presente aresto, considera-se que o Decreto-Lei nº 48 051 se aplica exclusivamente aos actos da função administrativa, não regulando os casos que se integram no âmbito da função jurisdicional. Aliás, quanto a estes, pode ler-se no douto acórdão, que “o legislador português (...) não prevê e não regula em geral (...) a responsabilidade do Estado por actos, lícitos ou ilícitos, dos juizes, no exercício da respectiva função”.

³⁶ Contudo, o entendimento perfilhado no presente aresto viria a ser contrariado pouco tempo depois, dentro da jurisprudência do STA. Com efeito, no já citado Ac. de 09 de Outubro de 1990, entendeu aquele tribunal que o artigo 22º da CRP não abrangia a responsabilidade decorrente da função jurisdicional, naquilo a que GOMES CANOTILHO viria a qualificar como um “retrocesso jurisprudencial” – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, em anotação ao Ac. do STA, de 09 de Outubro de 1990, *RLJ*, nº 3804, Ano 124º, Coimbra Editora, págs. 83-86 (pág. 83).

PARTE I - O ÂMBITO DA RESPONSABILIDADE

1. Âmbito objectivo – a *função jurisdicional*?

Como sabemos, a responsabilidade que temos em vista é tão-somente a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional. Cumpre, por isso, e antes de avançarmos para o regime substantivo dessa responsabilidade, analisar e densificar o conceito de função jurisdicional, desta forma levando a cabo uma delimitação adequada do nosso objecto de estudo.

A abordagem do tema impõe uma distinção entre actos jurisdicionais *stricto sensu* e actos e omissões materialmente administrativos praticados no âmbito da realização da função jurisdicional. Facilmente se percebe que estão duas funções estaduais em jogo – a função administrativa e a função jurisdicional³⁷ – que, apesar de não se confundirem, andam de lado a lado na tarefa que incumbe aos tribunais de administrar a justiça.

O capítulo III do RRCEE tem como título a “responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional” e, no primeiro artigo que nele se insere – o artigo 12º (cujo escopo é definir o regime geral aplicável aos danos provocados no exercício de tal função) – acaba por referir que “é aplicável aos danos ilicitamente causados pela *administração da justiça* (...) o regime da responsabilidade por facto ilícitos cometidos no exercício da função administrativa” (itálico nosso). Ora, decorre do que foi dito que a terminologia adoptada pelo legislador neste âmbito não foi uniforme. Se, por um lado, a epígrafe do capítulo nos fala em função jurisdicional, por outro lado, a norma que define o regime geral aplicável *in casu* refere-se à administração da justiça. Perante isto, será que nos é possível retirar alguma ilação?

A este propósito diz-nos o artigo 202º, nº 1, da nossa Constituição que “os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”. De facto, os tribunais são uma verdadeira pedra angular do Estado de Direito, uma vez que a hierarquia das normas não se efectiva se não for jurisdicionalmente sancionada.³⁸ Resulta daquele preceito, desde logo, que a titularidade do poder

³⁷ Sobre a distinção entre estas duas funções, *vide* AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “A função administrativa”, *RDES*, nºs 1-2-3, Janeiro-Setembro, Ano XXIV, págs. 1-48 (em especial, págs. 24 e seguintes).

³⁸ Neste sentido, ORLANDO VIEGAS MARTINS AFONSO, *Poder Judicial – Independência in Dependência*, Almedina, pág. 19.

jurisdicional cabe aos tribunais, que, assim, por imperativo constitucional, detêm o (quase) monopólio do exercício dessa função. Nas palavras de BARBOSA DE MELO, “a administração da justiça está reservada a órgãos que correspondam, num mínimo insuprimível, à ideia de tribunal – isto é, órgãos que obedecem a uma estrutura institucional (v.g. a independência) e a uma estrutura decisional (v.g. o contraditório) que garantam a objectividade e a imparcialidade indispensáveis, segundo a ideia de justiça, a uma resolução definitiva das singulares controvérsias postas pelos respectivos protagonistas nos termos e no modo do direito”³⁹.

Nos termos do nº 2 do citado artigo 202º, a função jurisdicional traduz-se na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, na repressão da violação da legalidade democrática e na dirimição dos conflitos de interesses públicos e privados.⁴⁰ Como explica JOÃO AVEIRO PEREIRA, “na acepção mais comum, esta função corresponde à incumbência dirigida aos juízes e aos tribunais, em exclusivo, de julgarem e fazerem executar as suas decisões, em conformidade com a lei substantiva e de acordo com as regras de competência e de processo legalmente estabelecidas”⁴¹. É, verdadeiramente, uma função de juízo, isto é, de *ius dicere*.⁴²

Decorre do exposto, que a actividade de resolução de casos concretos se realiza através de um terceiro imparcial, gozando a decisão jurisdicional da necessária independência e revestindo força de caso julgado. Aqui reside o *quid specificum* da função jurisdicional. É que os actos administrativos também evidenciam uma aplicação do direito⁴³, contudo, fazem-no tendo em vista a prossecução de determinados interesses públicos. Com efeito, “se, ao tomar-se uma decisão, a partir de uma situação-de-facto traduzida numa «questão de direito» (na violação do direito objectivo ou na ofensa de um direito subjectivo), se actua, por força da lei, para se conseguir a produção de um resultado

³⁹ Cfr. ANTÓNIO MOREIRA BARBOSA DE MELO, *Sobre o problema da competência para assentar*, Coimbra, 1988, pág. 6.

⁴⁰ Esta descrição é reproduzida no artigo 2º, nº 3, da LOSJ.

⁴¹ JOÃO AVEIRO PEREIRA, “A função jurisdicional”, *O Direito*, I (Janeiro-Março), Ano 133º, 2001, págs. 111-151 (pág. 113).

⁴² Neste sentido, A. CASTANHEIRA NEVES, “Da «jurisdição» no actual Estado-de-Direito”, *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra Editora, 1998, págs. 177-227 (págs. 180 e 181).

⁴³ Na verdade, a função administrativa também leva a cabo uma tarefa de realização do direito no caso concreto, que, assim, não se encontra apenas atribuída aos tribunais. Não obstante, função judicial e função administrativa não se confundem, pois “o objectivo e o modo da decisão jurídica administrativa são diferentes e postulam uma racionalidade diversa da que pauta a decisão judicativa” – neste sentido, cfr. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “A discricionariedade administrativa: reflexões a partir da pluridimensionalidade da função administrativa”, *O Direito*, III, Ano 144º, 2012, págs. 599-651 (pág. 602).

prático diferente da paz jurídica decorrente da resolução dessa «questão de direito», então não estaremos perante um acto jurisdicional; estaremos, sim, perante um acto administrativo”⁴⁴.

Face ao que antecede, apesar de o capítulo III do RRCEE pretender regular a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, parece que esta, nos termos anteriormente definidos, só encontra verdadeiramente acolhimento no âmbito do artigo 13º⁴⁵, referente ao erro judiciário de que poderão padecer as decisões dos juízes, as “decisões substancialmente jurisdicionais”⁴⁶.

Mas, na verdade, não podemos esquecer que os actos jurisdicionais não esgotam os actos praticados nos tribunais que podem gerar responsabilidade estadual nos termos do aludido capítulo. Podemos, por isso, falar de exercício da função jurisdicional a propósito de todos os danos ilicitamente causados no âmbito da administração da justiça? Em ordem a sermos rigorosos, a resposta há-de ser negativa. Os danos ilicitamente causados pela administração da justiça, aos quais alude o artigo 12º do RRCEE, revestem uma dupla espécie. Por um lado, trata-se de todos os actos (e/ou omissões) materialmente administrativos praticados pelos serviços da justiça; por outro lado, estão em causa os actos jurisdicionais. Ambos são imprescindíveis ao desenvolvimento da actividade judiciária, assim como ambos são susceptíveis de gerar danos que deverão ser reparados.

Ora, o artigo 12º do RRCEE estabelece o princípio geral aplicável em sede de responsabilidade pelos danos ilicitamente causados pela administração da justiça – a aplicação do regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa. Mas como princípio geral que é, contempla duas excepções que inviabilizam a aplicação directa das normas reguladoras da função administrativa nestes casos. Uma dessas excepções é precisamente o regime próprio aplicável ao erro judiciário de que podem padecer as decisões jurisdicionais, previsto no artigo 13º do RRCEE, que, desde logo, estabelece os

⁴⁴ Assim, AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, “A função, ...”, cit., pág. 31. Em sentido semelhante, afirmando que a Administração Pública também observa e aplica o direito e as leis «mas fá-lo para realizar os mais variados interesses públicos», levando a cabo uma «aplicação “*interessada*” da ordem jurídica, não sendo esta sua actividade, por isso, materialmente qualificável como função jurisdicional», cfr. ANTÓNIO MOREIRA BARBOSA DE MELO, “A administração da justiça no Estado de Direito democrático: o caso português”, *BFD*, Vol. LXXXV, Coimbra, 2009, págs. 1-27 (págs. 18 e 19).

⁴⁵ Como salienta PAULA COSTA E SILVA, apesar da epígrafe do capítulo III nos levar a supor que todo ele está ordenado a regular a responsabilidade por exercício da função jurisdicional, certo é que apenas o artigo 13º respeita directamente a esta matéria – cfr. PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito, ...”, cit., pág. 52.

⁴⁶ Neste sentido, EMÍDIO JOSÉ DA COSTA/RICARDO JOSÉ AMARAL DA COSTA, *Da responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional*, Quid Juris, 2010, pág. 46.

critérios específicos para aferir a ilicitude do acto neste âmbito.

Daqui resulta que, por nossa parte, entendemos que os artigos 12º e 13º do RRCEE se relacionam em termos de regra/excepção. É dizer, o artigo 12º, como a própria epígrafe assim o estabelece expressamente, pretende fornecer o regime geral aplicável a *todos* os danos ilicitamente causados no âmbito da administração da justiça que, como vimos, poderão revestir uma dupla natureza. Em princípio, o regime aplicável à responsabilidade resultante da prática de todos esses actos é o regime previsto para a responsabilidade pelo exercício da função administrativa. Simplesmente, este último regime apenas é aplicável na íntegra aos actos materialmente administrativos praticados ao serviço da justiça⁴⁷ pois, em relação ao caso específico do erro judiciário (bem como no que diz respeito à responsabilidade pessoal dos magistrados e ao exercício do direito de regresso sobre estes, cujo regime encontramos no artigo 14º), prevalece o estatuído no artigo 13º. Mas em tudo o que não venha excepcionalmente regulado nos artigos 13º e 14º, será de aplicar a regra geral – as regras da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, sendo estas, portanto, aplicáveis no âmbito do erro judiciário, ainda que de forma residual.

De resto, é precisamente pelo facto de os artigos 12º e 13º estarem numa relação de regra/excepção, que nos é permitido afirmar que o regime geral é aplicável em todos os aspectos que não vêm especialmente regulados.

Decorre, por isso, do exposto, que parece mais apropriado e terminologicamente mais adequado falar em responsabilidade pela administração da justiça, ao invés de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional a que alude a epígrafe do capítulo. É que, afinal, nem tudo o que vem ali regulado são danos decorrentes de actos jurisdicionais.

Claro que se percebe que o legislador quis referir-se à função jurisdicional em sentido amplo, razão pela qual fazemos um uso dessa expressão ao longo do presente estudo. Não obstante, privilegiamos o tratamento da responsabilidade aqui em causa como uma responsabilidade pela administração da justiça, pois somos da opinião de que a

⁴⁷ De ressaltar que este regime há-de ser lido de forma conjugada com o disposto no artigo 14º do RRCEE. Com efeito, pese embora o artigo 12º remeter para o quadro normativo da responsabilidade pelos factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa, não podemos esquecer que, em rigor, esse regime só poderá ser integralmente aplicável, em caso de culpa grave ou dolo (hipóteses para as quais se prevê uma responsabilidade solidária no artigo 8º), aos funcionários judiciais, dado o regime especial previsto no artigo 14º para os magistrados - a este propósito, cfr. JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 161.

expressão “administração da justiça” reflecte melhor todos os actos potencialmente lesivos que podem ser praticados no âmbito da actividade dos nossos tribunais e que permitirão, verificadas que estejam determinadas condições, accionar a responsabilidade estadual: os danos derivados dos actos jurisdicionais (em sentido próprio)⁴⁸ e os danos derivados da actividade judiciária administrativa⁴⁹, que não envolve o exercício de actos jurisdicionais (*stricto sensu*) mas que está relacionada com a administração da justiça. Falamos, por isso, neste âmbito, de *actos materialmente administrativos*, praticados ao serviço da justiça e, portanto, em estreita relação com o poder jurisdicional, desde logo em termos orgânicos. Exemplificando, falamos das delongas injustificadas na administração da justiça, do processo que se extravía ou que prescreve.⁵⁰

É muito frequente vermos as diferentes situações aqui em causa serem distinguidas com o recurso aos conceitos de “anormal funcionamento da administração da justiça” e “erro judiciário”⁵¹, sendo que aquele reportar-se-ia ao casos previstos no artigo 12º e este às hipóteses contempladas no artigo 13º. Apesar de percebermos a

⁴⁸ Sendo certo que estes actos, advenientes de qualquer ordem de jurisdição, não se reconduzem apenas às decisões de mérito que põem termo ao processo – as sentenças e os acórdãos – embora sejam estas o domínio de aplicação, por excelência, do erro judiciário. Com efeito, seguimos de perto a opinião segundo a qual “para este efeito, o conceito de sentença não deve ser tomado no seu sentido técnico-processual, já que para além das decisões definitivas, que põem termo à instância, total ou parcialmente, seja de forma, seja de mérito, seja em acção, seja em processos cautelares e seus incidentes, não é de excluir que outras decisões e mesmo certos despachos (como aqueles que decidam a admissão de articulado superveniente, requerimentos de produção de prova, a ampliação do pedido/causa de pedir e a modificação objectiva/subjectiva da instância), possam influir na decisão final” – assim, ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil por erro judiciário”, *Responsabilidade Civil do Estado*, CEJ, 2014, págs. 37-68 (pág. 50), e-book disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.cej.mj.pt.

⁴⁹ Seguimos de perto a terminologia adoptada por CARLOS CADILHA neste âmbito – vide CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 241 e 242.

⁵⁰ Considerando que o que está em causa na responsabilidade civil pela actividade judiciária administrativa são os actos de expediente, situações de incumprimento de prazos, despachos meramente dilatatórios, infracção de regras processuais, deficiente tramitação processual e, tratando-se de actos imputáveis a magistrados, o chamado erro *in procedendo*, veja-se CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 242.

⁵¹ Em Espanha, a própria Constituição, bem como a LOPJ, recorre a esta terminologia: “los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”. Sobre o diferente conteúdo destes conceitos, veja-se, na doutrina espanhola, JESÚS LEGUINA VILLA, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 81-119 (págs. 115 e seguintes) e MARIA LUISA ATIENZA NAVARRO, *La responsabilidad civil del juez*, Tirant Lo Blanch, Valência, 1997, págs. 131 e seguintes. No sentido de que estamos perante conceitos independentes quando falamos de anormal funcionamento da administração da justiça e de erro judiciário, vide JUAN MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del Juez e del Estado por la actuacion del poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 113 e 114. Para este Autor, o deficiente funcionamento da administração da justiça implica o incumprimento de regras processuais, ao passo que o erro judiciário não pressupõe esse incumprimento. Isto é, no âmbito do erro judiciário podemos falar de um funcionamento normal da justiça mas que, ainda assim, gerará responsabilidade estadual.

intencionalidade por detrás dessa distinção, não vamos aqui utilizar essa terminologia, pela seguinte ordem de razões. Na verdade, salvo melhor entendimento, estão em causa todos os danos provocados no âmbito da administração da justiça, sejam eles advenientes de uma decisão jurisdicional ou da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, por exemplo. Ao cabo e ao resto, qualquer destas hipóteses reflecte um anormal ou deficiente funcionamento da administração da justiça⁵², no exacto sentido em que, em ambas, se verificou uma actividade causadora de danos aos particulares pelo serviço da justiça.⁵³

2. Os sujeitos da responsabilidade

Diz-nos o nº 3 do artigo 1º do RRCEE, que este regula “a responsabilidade civil dos *titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos* por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício” (itálico nosso).

Como vimos, a “administração da justiça é a gestão ou execução da função jurisdicional ou judiciária do Estado, que é protagonizada pelos magistrados judiciais e pelos funcionários de justiça em geral”⁵⁴, pelo que, face ao que ficou dito anteriormente, bem se compreende que a determinação do âmbito subjectivo da consagração legal do princípio da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, há-de ser feita em articulação com o disposto nos artigos 12º e 13º do RRCEE.

⁵² Em França, esta é precisamente a terminologia usada para fazer referência à responsabilidade que tratamos, que engloba todos os danos provocados pelo “fonctionnement défectueux du service de la justice” – cfr., a este propósito, JEAN WALINE, *Droit administratif*, 23ª edição, Dalloz, 2010, págs. 514 e seguintes; MICHEL FROMONT, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 155-168 (págs. 164 e seguintes) e DIDIER SABOURAULT, “La fonction juridictionnelle, ...”, cit., págs. 180 e seguintes.

⁵³ Em sentido próximo, considerando que o erro judiciário “viene a ser una especie dentro del género común del funcionamiento anormal y es más restringido que aquél en la medida en que si todos los errores judiciales pueden calificarse de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, no todo funcionamiento anormal constituye necesariamente un error judicial”, veja-se MARTÍN REBOLLO, *apud* MARIA LUISA ATIENZA NAVARRO, *La responsabilidad*, ..., cit., pág. 132. Também no sentido de que “le déni de justice, le retard à juger et le mal jugé (...) présentent la particularité d’être étroitement mêlés dans le fonctionnement défectueux de la justice”, *vide* MARYSE DEGUERGUE, “Les Dysfonctionnements du Service Public de la Justice”, *RFAP*, nº 125, 2008/1, págs. 151-167 (pág. 155), disponível (e consultado a 04 de Julho de 2015) em www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-151.htm.

⁵⁴ Assim, SALVADOR DA COSTA, *Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional* – comunicação apresentada no Colóquio “Carreira dos Juizes – Perspectivas de futuro”, Lisboa, 23-01-2009, pág. 14, disponível (e consultado a 24 de Janeiro de 2015) em www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf.

O artigo 12º refere-se aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, pelo que cumpre precisar quem são aqueles que, no dia-a-dia dos nossos tribunais, levam a cabo essa tarefa. Quanto ao regime especialmente vertido no artigo 13º a propósito do erro judiciário, já sabemos que no seu âmbito subjectivo vão apenas abrangidos os juízes, enquanto titulares de órgãos de soberania – os tribunais.

Como explica GOMES CANOTILHO, “os tribunais são *órgãos constitucionais* aos quais é especialmente confiada a função jurisdicional exercida por *juízes*”⁵⁵. Assim, versando aquele preceito sobre as hipóteses em que se “decidiu mal”, essas decisões jurisdicionais erradas só poderão ter sido proferidas por um juiz.

A existência de várias categorias de tribunais não impede a conclusão antecedente. A responsabilidade será parametrizada pelo regime do artigo 13º desde que estejamos na presença de uma decisão jurisdicional, independentemente da ordem de jurisdição de que seja proveniente⁵⁶.

Contudo, a nossa Constituição, no artigo 209º, nº 2, admite, designadamente, a existência dos tribunais arbitrais e dos julgados de paz. Com isto, abre-se a questão dos limites da responsabilidade estadual nestes casos.

Pense-se na justiça arbitral. Se, por um lado, é verdade que os tribunais arbitrais estão previstos como uma categoria autónoma de tribunais e que as suas decisões revestem natureza jurisdicional, podendo até dizer-se que o árbitro é um juiz sob o ponto de vista funcional⁵⁷, por outro lado, é inquestionável que eles *não são tribunais estaduais*. Acresce que, no caso do tribunal arbitral a escolha do concreto julgador integra a esfera da autonomia privada das partes. Através da convenção de arbitragem, as partes não só aderem a esta forma de resolução do conflito como, ainda, podem escolher os seus próprios árbitros, definir os termos do processo a seguir e fixar os critérios segundo os quais aqueles devem decidir o litígio. E, ainda que estejamos no âmbito da arbitragem necessária (imposta por lei), continua a estar na disposição das partes o poder de escolher e designar os árbitros, de definir os termos do processo e de fixar os seus poderes

⁵⁵ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, pág. 657.

⁵⁶ A este propósito ver o artigo 209º da CRP, que estabelece as diferentes categorias de tribunais.

⁵⁷ Neste sentido, F. A. PIRES DE LIMA, em anotação ao Ac. do STJ, de 26 de Março de 1968, *RLJ*, nº 3388, Ano 102º, 1969-1970, págs. 109-115 (pág. 110).

decisórios.⁵⁸ Desde logo por estas razões, não podemos aceitar a inclusão dos árbitros e, portanto, da justiça arbitral, no domínio do RRCEE.

Com efeito, não podemos esquecer que estamos perante um meio extrajudicial de resolução de conflitos que está excluído da jurisdição estadual e, portanto, como bem observa CARLOS CADILHA, pelo menos no que diz respeito aos tribunais arbitrais, “mesmo quando as entidades intervenientes nesses procedimentos sejam consideradas como tribunais e emitam decisões de natureza jurisdicional, elas não podem ser entendidas como sendo parte integrante da organização judiciária e, nesse sentido, não lhes é aplicável o regime de responsabilidade por erro judiciário a que se refere o artigo 13º do RRCEE, que pressupõe que o Estado responda apenas por decisões jurisdicionais proferidas por quem possua o estatuto de juiz”⁵⁹.⁶⁰

Com efeito, uma leitura do RRCEE em conformidade com o artigo 22º da CRP – o parâmetro normativo de toda esta matéria – impõe esta conclusão. Atendendo ao âmbito subjectivo traçado pelo preceito, é imperativo que o Estado responda somente nos casos em que o sujeito tenha consigo um vínculo funcional, porque é titular de um órgão, funcionário ou agente e, portanto, é investido pelo Estado no exercício de uma função pública. Assim, na hora de aferir a responsabilidade do Estado pela função jurisdicional, para efeitos do artigo 13º, não é suficiente estarmos na presença de uma decisão jurisdicional, ainda que análoga às decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais estaduais. Antes se torna necessário que o sujeito que exerce a função jurisdicional “actue de modo directamente imputável à pessoa colectiva *Estado*”⁶¹.

Mais controvertida é a questão de saber se os julgados de paz e, por conseguinte, os juízes de paz, integram o âmbito subjectivo do RRCEE que temos vindo a analisar.

⁵⁸ Cfr. ANTÓNIO MOREIRA BARBOSA DE MELO, “A administração da justiça, ...”, cit., pág. 21.

⁵⁹ Cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 259 e 260.

⁶⁰ A propósito da responsabilidade civil dos árbitros por decisões danosas, diz o artigo 9º, nº 4, da LAV que os árbitros são irresponsáveis por danos decorrentes das suas decisões, salvo nos casos em que os magistrados o possam ser. Perante esta ressalva encontramos na doutrina quem sustente a aplicação do regime previsto no artigo 14º, nº 1, do RRCEE, ainda que com as necessárias adaptações, desde logo no que toca à responsabilização directa dos árbitros – veja-se RICARDO PEDRO, “A responsabilidade civil dos árbitros e o regime aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro: entre a responsabilidade e a imunidade”, *O Direito*, III, Ano 145º, 2013, págs. 663-675 (em especial, págs. 668 e seguintes). Ainda sobre o tema, cfr. M. HENRIQUE MESQUITA, “Arbitragem: competência do tribunal arbitral e responsabilidade civil do árbitro”, *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra Editora, 1998, págs. 1381-1392 (págs. 1385 e seguintes), NÉLIA DANIEL DIAS, *A Responsabilidade*, ..., cit., págs. 660 e seguintes e INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, “Responsabilidade civil dos árbitros”, *RFDUL*, nºs 1 e 2, Vol. LII, Coimbra Editora, 2011, págs. 7-27 (págs. 18 e seguintes).

⁶¹ Neste sentido, PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito, ...”, cit., pág. 59.

Facilmente se compreende que aqui o problema ganha uma certa especificidade, na medida em que, actualmente, é entendimento dominante que aqueles constituem uma categoria, pese embora diferente, de *tribunais estaduais*.⁶² A este problema não podemos dar resposta sem hesitações.

CARLOS CADILHA, ainda na senda das considerações expendidas anteriormente a propósito dos árbitros, defende que os julgados de paz constituem uma via alternativa de resolução de litígios e, apesar de revestirem a natureza de órgãos jurisdicionais e as suas decisões terem o valor de sentença, não se encontram integrados em qualquer das ordens de tribunais a que se refere o artigo 209º, nº 1, da CRP. Por sua vez, os juízes de paz são funcionários públicos e não possuem o estatuto de magistrados, pelo que não lhes será aplicável o regime previsto no artigo 13º do RRCEE.⁶³

Ora, em causa está o exercício da função jurisdicional por quem não possui o estatuto de juiz.

É sabido que os juízes de paz praticam actos materialmente jurisdicionais, nos termos expostos *supra*. Por outro lado, o vínculo funcional imposto pelo artigo 22º da CRP parece estar aqui assegurado, na medida em que os julgados de paz constituem uma categoria de tribunais estaduais e os juízes de paz são investidos pelo Estado no exercício da função jurisdicional.⁶⁴ Assim, aparentemente, estão reunidas todas as condições para a

⁶² Neste sentido, veja-se, nomeadamente, ANTÓNIO ALBERTO VIEIRA CURA, *Curso de Organização Judiciária*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2014, págs. 267 e seguintes e J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa à luz do Código revisto*, 3ª edição, Coimbra Editora, 2011, págs. 87 e seguintes. Na jurisprudência, ver o Ac. do TC nº 250/2009, de 18 de Maio, proc. nº 389/09, disponível (e consultado a 06 de Fevereiro de 2015) em www.tribunalconstitucional.pt, considerando que os julgados de paz se encontram integrados no seio da ordem e da orgânica jurisdicional e que a circunstância de, segundo o disposto no artigo 2º da Lei nº 78/2001 se indicar como “princípios gerais” de tal categoria de tribunais que “a actuação dos julgados de paz é vocacionada para permitir a participação cívica dos interessados e para estimular a justa composição dos litígios por acordo das partes” e que “os procedimentos nos julgados de paz estão concebidos e são orientados por princípios de simplicidade, adequação, informalidade, oralidade e absoluta economia processual”, não tem outro sentido que não seja o de concretizar o que o legislador ordinário entende como correspondendo ao *quid specificum* que relevou na organização, competência e funcionamento desta categoria de tribunais, que, tal como os demais, administram a justiça em nome do povo e “asseguram a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

⁶³ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 258-260.

⁶⁴ Aliás, se os julgados de paz não fossem considerados verdadeiros tribunais, integrados na orgânica judiciária estadual, não se teria levantado, a nosso ver, a problemática da natureza da sua competência em relação às matérias elencadas no artigo 9º da Lei nº 78/2001, de 13 de Julho. E não podemos esquecer que a posição dominante entre nós, pese embora a jurisprudência uniformizada em sentido contrário (ver Ac. do STJ nº 11/2007, de 24 de Maio, proc. nº 07B881, disponível, e consultado a 06 de Fevereiro de 2015, em www.dgsi.pt), é aquela que defende a competência exclusiva do julgado de paz em relação aos tribunais judiciais de competência territorial concorrente, para as matérias previstas no referido artigo 9º (até ao valor de € 15.000). Cfr., a este propósito, ANTÓNIO ALBERTO VIEIRA CURA, *Curso de Organização*, ..., cit., págs. 282 e 283 e J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa*, ..., cit., págs. 88-92.

afirmação da responsabilidade civil extracontratual do Estado no âmbito do exercício da função jurisdicional por um julgados de paz.⁶⁵

Não podemos negar que a radicalidade da solução de excluir os julgados de paz do âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional cria uma brecha no princípio da responsabilidade consagrado no artigo 22º da CRP, que não podemos aceitar nos dias de hoje. Com efeito, se o Estado incumbe o exercício dessa função, também, aos julgados de paz e se os cidadãos recorrem a esta justiça, mais próxima e mais célere, na convicção de que estão a aceder a verdadeiros tribunais⁶⁶, parece-nos, então, que o Estado deverá ser chamado à colação em matéria de responsabilidade civil. De resto, a um entendimento contrário obstaria o comando constitucional nesta matéria.

Não obstante, numa leitura mais detalhada do RRCEE, em conjunto com o disposto na Lei nº 78/2001, de 13 de Julho, que regula a competência, organização e funcionamento dos julgados de paz, as conclusões antecedentes suscitam-nos algumas reservas no que diz respeito à aplicação do disposto no regime sobre a responsabilidade dos magistrados aos juízes de paz, designadamente quanto à sua irresponsabilização directa. É que não podemos ignorar o facto de os juízes de paz não terem o mesmo estatuto dos magistrados judiciais. E, de resto, eles não vêm expressamente mencionados no artigo 14º do RRCEE, cujo âmbito se circunscreve aos juízes e magistrados do MP.

Quanto a esta questão, entendeu o TC, no mencionado Ac. nº 250/2009, que os juízes de paz são juízes que exercem a função jurisdicional e, nessa medida, esse exercício deverá ser garantido pela independência e imparcialidade dos juízes, razão pela qual o legislador, no artigo 21º da Lei nº 78/2001, de 13 de Julho, manda aplicar aos juízes de paz o regime de impedimentos e suspeições estabelecido para os juízes. Decorre deste entendimento que também aos juízes de paz devem ser asseguradas todas as garantias que permitam o exercício da função jurisdicional com a independência que lhe é subjacente.

⁶⁵ Neste sentido, considerando preferível o entendimento de que é aplicável aos julgados de paz o RRCEE, LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 12º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 319-339 (pág. 337).

⁶⁶ No sentido de que os julgados de paz constituem verdadeiros tribunais e não um meio extrajudicial de resolução de conflitos, embora dotados de uma intencionalidade específica, *vide* J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, pág. 554.

Ora, se pensarmos que o regime vertido no artigo 14º do RRCEE mais não é do que uma concretização dessa garantia, de acordo com a imposição constitucional do artigo 216º, nº 2, então resta-nos concluir que o escopo da norma visa os juízes de paz. Contudo, é de ressaltar que não podemos avançar com esta solução de forma líquida, dado o panorama legislativo actual em torno desta matéria, pelo que concordamos com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA quando afirmam que o regime jurídico-constitucional e jurídico-legal dos julgados de paz carece de algumas afinações, designadamente, no que toca à definição do estatuto jurídico-funcional dos juízes de paz, de forma a garantir a sua independência e estabilidade.⁶⁷

Até aqui, vimos que o âmbito de aplicação do artigo 13º é delimitado, em termos funcionais e objectivos, pelas *decisões jurisdicionais* e, no que respeita ao seu círculo subjectivo, visa fundamentalmente as decisões jurisdicionais proferidas por quem possui o estatuto de *juiz*, sem esquecermos que, como acabámos de ver, poderá também incluir os actos substancialmente jurisdicionais dos juízes de paz.

Não obstante, já sabemos que as actuações dos juízes podem não consubstanciar a prática de actos jurisdicionais propriamente ditos mas, antes, a prática de actos materialmente administrativos, que configuram verdadeiros auxiliares daqueles.

Por outro lado, os nossos tribunais não são formados apenas pelos juízes. Constituindo um complexo orgânico, são, ainda, compostos pelo MP e pela secretaria, onde vários funcionários judiciais desenvolvem a sua actividade. Todas estas entidades que, de uma maneira ou de outra, participam na tarefa incumbida aos tribunais de administrar a justiça, têm em comum uma ideia de cooperação, pois todas elas visam a prossecução do mesmo objectivo – o regular funcionamento da máquina judiciária, só assim se logrando o cumprimento do valor máximo aqui em causa, que se traduz na realização da justiça.

Assim, um processo judicial envolve não só a prática de actos jurisdicionais propriamente ditos como, também, a prática de actos não materialmente jurisdicionais. Estes actos podem ser realizados, por exemplo, pelos *magistrados do MP* que, ao violarem os deveres que lhes foram legalmente atribuídos⁶⁸, poderão desencadear uma situação de

⁶⁷ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. II, pág. 555.

⁶⁸ Diz-nos o artigo 219º, nº 1, da CRP que ao MP compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática. Ver, também, o artigo 3º do EMP.

responsabilidade à luz das disposições conjugadas dos artigos 12º e 14º do RRCEE.

Ademais, os *funcionários judiciais* que colaboram na administração da justiça, desta feita, na sua vertente administrativa, também integram o círculo subjectivo da responsabilidade. De facto, no quadro das funções que lhes são atribuídas, os funcionários judiciais praticam actos essenciais para assegurar o regular andamento dos processos. Falamos das citações e notificações, da autuação e apensação de processos; em suma, dos vários actos de expediente. Ora, a violação dos seus deveres profissionais poderá originar uma responsabilidade por parte do Estado, podendo aqueles responder, ainda, a título pessoal.

Claro que o andamento dos processos depende, outrossim, da colaboração de outras entidades, como sejam os peritos, os agentes de execução, as testemunhas ou, ainda, os advogados. Contudo, apesar do seu importante contributo para a administração da justiça, estes colaboradores não integram o âmbito subjectivo da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, não só porque não existe conexão entre os actos levados a cabo por estas entidades e a administração da justiça tal-qualmente a descrevemos *supra*, mas também porque inexiste qualquer vínculo ao Estado que permita uma responsabilização deste por aqueles actos, de acordo com os comandos estabelecidos no artigo 22º da CRP.⁶⁹

Em síntese, acabámos de ver que o exercício de actividades substancialmente jurisdicionais não é o único parâmetro pelo qual nos devemos guiar no que toca à caracterização da responsabilidade sob análise. Fundamental se torna, ainda, atender aos sujeitos que praticam os actos lesivos, uma vez que, por um lado, existem órgãos que levam a cabo o exercício de actividades materialmente jurisdicionais e, no entanto, não se incluem no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional e, por outro lado, os próprios titulares da função jurisdicional podem desenvolver actividades materialmente administrativas, conexas com a função de julgar e também elas abrangidas no círculo objectivo desta responsabilidade.

⁶⁹ Em sentido próximo, a propósito do papel do solicitador de execução, veja-se o Ac. do STJ, de 06 de Julho de 2011, proc. nº 85/08 (disponível, e consultado a 07 de Fevereiro de 2015, em www.dgsi.pt), afirmando que “o facto de apesar de intervirem em processos executivos agindo com latos poderes, na perspectiva da *desjudicialização* do processo, e actuarem em nome próprio, ainda que possam ser destituídos pelo Juiz mas só com justa causa, faz com que a componente, diríamos, *privada* da sua nomeação e o modo e responsabilidade da sua actuação, sobreleve a vertente da actuação *paradministrativa*, não devendo considerar-se que a sua actuação é a de um funcionário judicial, auxiliar ou comitado do Tribunal”.

PARTE II - O REGIME SUBSTANTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS DECORRENTES DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CAPÍTULO I - A responsabilidade pela actividade judiciária administrativa

1. Generalidades

O artigo 12º do RRCEE, sob a epígrafe “Regime geral”, estabelece que “é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa”, ressalvando, porém, o regime especial aplicável à responsabilidade por erro judiciário e à responsabilidade pessoal dos magistrados. Numa primeira leitura do preceito legal, é-nos possível antecipar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, a responsabilidade pelos danos causados na administração da justiça vem aqui regulada por remissão, na medida em que se aplica o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa, previsto nos artigos 7º a 10º do RRCEE, o que se compreende já que está também em causa o exercício de uma actividade administrativa, ainda que desenvolvida nos tribunais. Em segundo lugar, bem se vê que o legislador quis afastar qualquer tipo de responsabilidade objectiva neste âmbito⁷⁰, desde logo porque a remissão é feita de forma exclusiva para o regime da responsabilidade (subjectiva) por factos ilícitos⁷¹, sendo, por

⁷⁰ Criticando esta opção, *vide* JOÃO CAUPERS, “Responsabilidade, ...”, cit., pág. 48.

⁷¹ Ao contrário do que se estabelece, por exemplo, no ordenamento jurídico espanhol, cuja Constituição (de 1978) proclama uma responsabilidade objectiva do Estado, que responde por todos os danos e prejuízos decorrentes do erro judiciário e do anormal funcionamento da administração da justiça. Posteriormente, o preceito constitucional viria a ser concretizado nos artigos 292º a 297º da Ley Orgánica del Poder Judicial (disponível, e consultada a 17 de Fevereiro de 2015, em www.boe.es), preceitos que introduzem uma responsabilidade estadual ampla, de carácter directo e objectivo – cfr., a este propósito, MARIA LUISA ATIENZA NAVARRO, *La responsabilidad*, ..., cit., págs. 43 e seguintes. No Brasil, apesar de não se fazer expressamente referência aos actos praticados no âmbito da função jurisdicional, também encontramos uma responsabilidade objectiva do Estado na Constituição da República (disponível, e consultada a 17 de Fevereiro de 2015, em www.senado.gov.br). No seu artigo 37º, parágrafo 6º, estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa”. A partir desta norma constitucional é entendimento pacífico no seio

isso, aplicáveis os requisitos gerais da responsabilidade civil: facto ilícito, culpa, dano e nexo de causalidade. Por último, o preceito normativo não nos diz de forma precisa quais os danos susceptíveis de gerar a responsabilidade civil estadual nestes casos, apenas se referindo de forma expressa às hipóteses de violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

Não obstante, o âmbito de aplicação da norma não se restringe a estas hipóteses mas, antes, como vimos, abrange todos os actos ilícitos praticados no exercício da administração da justiça.⁷² No que toca às actuações levadas a cabo no exercício da administração da justiça, na sua vertente puramente administrativa, estando em causa o deficiente funcionamento de um serviço público, como é a justiça, pelos prejuízos advenientes dessa deficiência deverá responder o Estado, porquanto se trata de uma actividade auxiliar e complementar da função jurisdicional *stricto sensu*.⁷³

Assim, aqui englobar-se-ão todos os actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional, acessórios da actividade *in iudicando*, designadamente, os erros cometidos pela secretaria do tribunal (por exemplo, a errada citação de uma pessoa para um determinado processo ou a errada identificação do executado numa diligência de penhora). Claro que a situação paradigmática que integra o âmbito de aplicação do artigo 12º é a demora na administração da justiça, que passa não só pela prolação tardia de uma sentença, como, ainda, por todos os atrasos que se forem verificando no decurso de um processo judicial, nomeadamente, atrasos injustificados na distribuição dos processos, nas citações e notificações.⁷⁴ Naturalmente, estes sucessivos atrasos, a terem lugar, conduzirão a uma tardia prolação da decisão.

De resto, não é arriscado afirmar que a violação da duração razoável do processo gerará responsabilidade estadual, na grande maioria dos casos, pela via do funcionamento

da doutrina brasileira que o Estado responde por danos decorrentes da “prestação jurisdicional” – cfr., a este propósito, PAULO MODESTO, “Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional”, *Revista Diálogo Jurídico*, nº 1, Vol. I, Ano I, 2001 (disponível, e consultado a 11 de Abril de 2015, em www.direitopublico.com.br).

⁷² Com a ressalva dos aspectos especialmente previstos para os danos resultantes de um erro judiciário.

⁷³ Neste sentido, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 8ª edição, Civitas, Madrid, 2002, pág. 394.

⁷⁴ Assim, CARLA AMADO GOMES, “A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro”, *O Direito*, IV, Ano 141º, 2009, págs. 801-813 (pág. 805).

anormal do serviço, nos termos do disposto no artigo 7º, nº 3, do RRCEE.⁷⁵ É improvável que o prolongamento excessivo de um processo se consiga imputar à conduta de um só agente, atenta a estrutura complexa do tribunal, onde várias entidades colaboram no andamento do processo, desde os próprios magistrados à secretaria, passando por todos aqueles que auxiliam a administração da justiça, desde logo, os advogados mas, também, os peritos ou os agentes de execução.

2. O regime da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função administrativa aplicável aos danos ilicitamente causados pela actividade judiciária administrativa

Diz-nos o artigo 9º do RRCEE que se consideram “ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinjam regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos”, sendo certo que a ilicitude pode, ainda, advir do funcionamento anormal do serviço⁷⁶, nos casos em que deste deficiente funcionamento resulte uma ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos, de acordo com o disposto no artigo 9º, nº 2. Mas o legislador não se basta com a verificação de uma ilicitude, antes formulando um juízo de censura sobre o agente concreto que infringe os deveres objectivos de cuidado pelos quais devia pautar a sua actuação e, bem assim, sobre o serviço que funcionou mal.⁷⁷

Assim, a remissão levada a cabo pelo legislador nesta matéria permite-nos traçar as seguintes linhas gerais das situações que podem levar a uma responsabilização por danos decorrentes de actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional. Ora, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 12º e 7º, nº 1, nos

⁷⁵ Também considerando que “o atraso processual constitui o domínio por excelência do funcionamento anormal do serviço, a cargo exclusivo do Estado”, *vide* LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 12º do RRCEE, *Comentário*, ..., cit., pág. 331.

⁷⁶ A este propósito diz-nos o artigo 7º, nº 3, que “o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço”.

⁷⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, em anotação ao artigo 7º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 217-224 (pág. 224).

casos em que as acções ou omissões ilícitas de um funcionário judicial ou de um magistrado apenas possam ser imputadas a título de *culpa leve*, teremos uma responsabilidade *exclusiva* do Estado.⁷⁸ Apesar de poder ser questionada a conformidade constitucional desta previsão, atento o quadro normativo do artigo 22º da CRP e a sua referência a uma responsabilidade solidária, seguimos de perto a opinião de VIEIRA DE ANDRADE, quando afirma que esta solução não é inconstitucional, justificando-se “pela necessidade de garantia da eficiência e dinamismo da actuação administrativa”⁷⁹.

A responsabilidade exclusiva do Estado estende-se, outrossim, aos danos resultantes do anormal funcionamento dos serviços da administração da justiça, *ex vi* dos artigos 12º e 7º, nºs 3 e 4. Nestas situações, não se revela possível apurar qual o sujeito que, em concreto, provocou tais danos, ou seja, não se consegue provar a *faute de service* do funcionário.⁸⁰ De resto, não raras vezes, são vários os comportamentos que levam à produção de determinados prejuízos, não se ficando estes a dever a uma acção ou omissão isoladas de um funcionário ou magistrado em particular.

De salientar que, nos casos em que os danos provocados aos cidadãos resultam da *faute du service*, parece que estamos na presença de uma responsabilidade objectiva, pois o legislador não exige a prova da autoria pessoal do acto causador do dano para que o particular possa accionar a responsabilidade estadual. Contudo, uma leitura mais atenta permite-nos concluir que o que está efectivamente em causa é apenas o afastamento da culpa pessoal.

Com efeito, a efectivação da responsabilidade sempre dependerá da violação de um padrão médio de resultado, por ser exigível ao serviço, naquele caso concreto, uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos. Neste sentido, poderemos dizer que existiu um anormal funcionamento do serviço da justiça quando este funcionou mal, não

⁷⁸ Diferentemente do que sucede nos actos materialmente jurisdicionais, em relação aos quais o legislador parece ter afastado a possibilidade do Estado responder nos casos de culpa leve.

⁷⁹ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos”, *RLJ*, nº 3951, Ano 137º (Julho/Agosto 2008), págs. 360-371 (pág. 364). No mesmo sentido, *vide* RUI MEDEIROS, *Constituição*, ..., cit., págs. 481 e seguintes, defendendo o A. que a “conjugação do princípio da solidariedade com outros princípios constitucionais, designadamente com o princípio da prossecução do interesse público (e o dever de boa administração ou a eficiência da Administração Pública que ele convoca), deve legitimar, por exemplo, soluções legais que excluam a solidariedade no âmbito das actuações com culpa leve”.

⁸⁰ A este propósito, *vide* MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil*, ..., cit., págs. 93 e seguintes.

funcionou ou funcionou, mas tardiamente.⁸¹ De resto, este funcionamento tardio é, talvez, o caso paradigmático de *faute du service* da nossa justiça.

Nesta conformidade, a doutrina avança o conceito de “culpa do serviço”, já que se revela imprescindível um juízo de censura, ainda que não individualizável, que se poderá traduzir numa “censura subjectiva objectivada”⁸².

Por outro lado, o RRCEE prevê uma responsabilidade *solidária* nos casos de *dolo* ou *culpa grave*⁸³. Destarte, nos termos do artigo 8º, nº 1 e 2, estando em causa acções ou omissões de um funcionário ou magistrado, levadas a cabo no exercício das respectivas funções e cometidas com dolo ou culpa grave, estes poderão ser responsabilizados, pese embora, de forma solidária com o Estado.⁸⁴ Nestas hipóteses, tendo o Estado respondido directamente e liquidado *in totum* a indemnização ao particular, goza do direito de regresso, de acordo com o disposto no nº 3 daquele preceito e, ainda, no artigo 6º (que consagra a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso).

A este propósito, convém fazer duas importantes ressalvas. Uma para dizer que a regra da solidariedade prevista no artigo 8º, nº 2, apenas encontra aplicação, no caso dos magistrados, no campo das relações internas, *ex vi* do regime especial previsto no artigo 14º, que prevê a regra da irresponsabilidade externa dos juízes e dos magistrados do MP, sendo que a responsabilidade destes, quando actuem com dolo ou culpa grave, será efectivada em acção de regresso.

Quanto à obrigatoriedade da acção de regresso, prevista no artigo 6º, sem prejuízo de analisarmos este ponto em momento oportuno, antecipamos por ora que esta regra há-de ser lida em conjugação com o preceituado no nº 2 do artigo 14º, que, aparentemente, acaba por derogar o regime obrigatório do direito de regresso.

⁸¹ Cfr. ANA PEREIRA DE SOUSA, “A culpa do serviço no exercício da função administrativa”, *ROA*, Vol. I, Ano 72, Janeiro/Março, 2012, págs. 335-358 (pág. 338).

⁸² Neste sentido, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade indemnizatória, ...”, cit., pág. 350.

⁸³ Diz-nos o artigo 8º, nº 1, que actuará com culpa grave o funcionário ou magistrado que demonstrar “diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo”.

⁸⁴ Ver, a este propósito, o artigo 271º da CRP que, sob a epígrafe “Responsabilidade dos funcionários e agentes”, estabelece o seguinte: “os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica”. Ora, uma leitura conjunta deste preceito constitucional com o artigo 22º, também da Constituição, e com as regras estabelecidas no RRCEE permite-nos concluir que a regra constitucional da responsabilidade dos funcionários e agentes do Estado não significa que eles sejam sempre responsáveis. Como vimos, situações há em que o Estado responde de modo exclusivo, assim como, em determinadas circunstâncias, opera um regime de solidariedade. Cfr. LUÍS CABRAL DE MONCADA, “A responsabilidade civil, ...”, cit., págs. 49 e 50.

Como já referimos, a responsabilidade que nos ocupa não é uma responsabilidade objectiva, o que significa que se exige expressamente a culpa do autor do dano na hora de averiguar a responsabilidade estadual.⁸⁵

Por essa razão, o lesado terá que provar a culpa do autor dos danos se quiser ver satisfeito o seu direito, sendo aquela aferida pela diligência de um funcionário zeloso e cumpridor, nos termos previstos no artigo 10º, nº 1. Na verdade, tratando-se de uma responsabilidade funcional, em que o facto gerador do dever de indemnizar é praticado no exercício de funções e por causa desse exercício, a conduta do agente deverá ser avaliada, não por referência ao *bonus pater familias*⁸⁶, mas “atendendo à especial qualidade da pessoa que praticou o acto”⁸⁷.

Ora, é fácil de adivinhar que nem sempre a prova deste requisito se revela uma tarefa fácil, razão pela qual o legislador acabou por aligeirar o regime da responsabilidade (no que toca à carga probatória) com o estabelecimento de uma presunção. Com efeito, determina o artigo 10º, nº 2, que “sem prejuízo da demonstração de dolo ou culpa grave, presume-se a existência de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos”.

Trata-se de uma mera presunção (*juris tantum*) de culpa leve⁸⁸, que não dispensará o apuramento do grau de culpa do titular do órgão, funcionário ou agente no caso concreto, para efeitos de determinação da sua responsabilidade pessoal. De resto, esta ressalva é levada a cabo no artigo 8º, nº 4, do RRCEE.

Resta, contudo, saber se esta presunção se deverá considerar aplicável aos danos resultantes da prática de actos materialmente administrativos no âmbito da função jurisdicional, não obstante a remissão prevista no artigo 12º.

⁸⁵ Ressalvados os casos em que não é possível identificar o autor do facto lesivo, em que o Estado responde pela *faute du service*.

⁸⁶ Recorde-se que na vigência do Decreto-Lei nº 48 051 este era o critério de apreciação da culpa, já que ditava o nº 1 do artigo 4º daquele diploma que a culpa dos titulares dos órgãos ou dos agentes era apreciada nos termos do artigo 487º do CC.

⁸⁷ Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “O novo regime de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre de 2009, págs. 245-263 (pág. 256).

⁸⁸ Criticando esta opção, veja-se ALEXANDRA LEITÃO, “Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa”, *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, ICJP, 2013, págs. 9-21 (pág. 16), e-book disponível, e consultado a 10 de Março de 2015, em www.icjp.pt. Defende a A. que o legislador deveria ter optado pela consagração de uma presunção de culpa leve inilidível ou até pela consagração de um regime de responsabilidade objectiva, prescindindo da culpa nestes casos, uma vez que afastar a obrigação de indemnizar por falta de culpa (o que poderá acontecer, caso se afaste a presunção estabelecida no artigo 10, nº 2) afecta “a garantia de reparação de danos que o artigo 22º da CRP pretende assegurar”.

Ora, relativamente a estes, não vislumbramos razão para não considerarmos aplicável a presunção de culpa leve prevista no artigo 10º do RRCEE.⁸⁹⁻⁹⁰ Na verdade, é a própria lei que manda aplicar o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa neste âmbito, o que se compreende pela conexão existente entre os actos aqui praticados e os que caracterizam o exercício daquela função.

A prova da culpa do titular do órgão, funcionário ou agente poderá revelar-se, não raras vezes, demasiado onerosa para o particular lesado, pelo que não faz sentido operar uma diferença de regimes, no que à prova da culpa diz respeito, entre a responsabilidade pela função administrativa e a responsabilidade pela função jurisdicional, na sua vertente de actividade administrativa. Tal diferenciação colocaria o lesado numa posição mais desprotegida, sempre que se visse com prejuízos causados por actos praticados ao serviço da justiça, advenientes da actividade judiciária administrativa, sem motivo justificativo, já que a justiça se assume como uma prestação, tendo o Estado o dever de a prestar e de indemnizar, “se a prestação for omitida ou irregularmente realizada”⁹¹, à semelhança do que acontece com o funcionamento de qualquer serviço público.

Convém ressaltar que a presunção de culpa leve apenas releva para efeitos da demanda do Estado, já que ao particular é dispensada a prova da culpa do autor do dano para accionar a responsabilidade estadual, o que não invalida que na acção se venha a apurar o grau de culpa que, em concreto, é imputado ao lesante ou, inclusive, a sua não verificação, hipótese em que a acção não será procedente.

Por último, uma palavra para referir que a efectivação da responsabilidade depende, claro está, da verificação de todos os pressupostos da responsabilidade civil: existência de facto ilícito, culposo, dano e nexa de causalidade entre aquele e este. A este

⁸⁹ Com este entendimento, vide LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 12º do RRCEE, *Comentário*, ..., cit., págs. 325 e 326; GUILHERME DA FONSECA/MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *A responsabilidade civil*, ..., cit., pág. 49; JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 161; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Âmbito e pressupostos da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre 2009, págs. 265-290 (págs. 276 e 277); LUÍS CABRAL DE MONCADA, “A responsabilidade civil, ...”, cit., págs. 46 e 47 e FREITAS DO AMARAL, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 43-51 (pág. 51).

⁹⁰ Em sentido contrário, considerando que a presunção de culpa leve prevista no artigo 10, nº 2, do RRCEE não é aplicável, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 243 e 244. No entendimento do A., a exigência do carácter ilícito da conduta implica que deva ser o lesado a afectar a prova da culpa, já que não é aplicável a presunção de culpa leve pela prática de actos jurídicos ilícitos dada a inexistência de analogia com a situação coberta pelo citado artigo 10º, nº 2.

⁹¹ Cfr. GUILHERME DA FONSECA/MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *A responsabilidade civil*, ..., cit., 46.

propósito diga-se que o artigo 3º do RRCEE, sob a epígrafe “Obrigação de indemnizar”, estabelece, no seu nº 1, a regra da reconstituição *in natura*, “no sentido da reposição da situação hipotética actual, ou seja, da reparação de todos os danos emergentes e de todos os lucros cessantes que se venha a provar que têm umnexo de causalidade com o acto ilícito culposo”⁹². Assim sendo, a compensação pecuniária só terá lugar “quando a reconstituição natural não seja possível, não repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa” (nº 2 do citado preceito).

No que diz respeito aos danos, a responsabilidade compreenderá tanto os danos patrimoniais como os danos não patrimoniais, bem como os danos presentes e os danos futuros, nos termos gerais de direito.⁹³ Mas os danos hão-de ter resultado de acções ou omissões ilícitas (nos termos do artigo 9º), imputáveis a um determinado titular de órgão, funcionário ou agente ou a um funcionamento anormal do serviço, o que implica a verificação do nexode causalidade adequada entre a conduta ilícita e os danos cujo ressarcimento se peticiona.⁹⁴

3. Em especial, a violação do direito a uma decisão em prazo razoável

3.1. O direito fundamental à decisão em prazo razoável

Como vimos, o legislador, na redacção do artigo 12º do RRCEE, optou por introduzir uma cláusula geral no que diz respeito aos danos provocados no exercício da

⁹² Neste sentido, FAUSTO DE QUADROS, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 53-65 (pág. 61).

⁹³ Ver, a este propósito, os artigos 496º e 564º do CC.

⁹⁴ O artigo 563º do CC consagra a teoria da causalidade adequada, estatuidando que só existe obrigação de indemnizar “em relação aos danos que o lesado provavelmente não teria sofrido se não fosse a lesão”. Assim, como ensina ANTUNES VARELA, para que um dano seja reparável necessário se torna que o facto tenha actuado como condição do dano, não bastando, porém, a relação de condicionalidade concreta entre o facto e o dano, sendo antes necessário que, em abstracto, o facto seja uma causa adequada desse dano. Significa isto, que se impõe o recurso ao prognóstico objectivo, tendo o julgador de se referir ao momento da prática do facto e tendo em consideração as circunstâncias então reconhecíveis ou efectivamente conhecidas pelo obrigado à indemnização – cfr. ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, págs. 898 e seguintes. Veja-se, a título de exemplo, o Ac. do TCA-Norte, de 23 de Janeiro de 2015, proc. nº 03255/06 (disponível, e consultado a 28 de Junho de 2015, em www.dgsi.pt), onde se decide pela improcedência de uma acção de responsabilidade civil fundada na violação do direito a uma decisão em prazo razoável, precisamente pela inexistência de nexode causalidade entre o atraso na administração da justiça e os danos sofridos.

administração da justiça, não especificando quais os danos que poderiam estar aqui em causa.

Contudo, a título de exemplo, acabou por referir expressamente a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Bem se percebe o papel de destaque que é atribuído ao funcionamento do serviço público da justiça sem dilações injustificáveis, já que o seu funcionamento adequado (*rectius*, em tempo útil) se impõe a fim de serem cumpridas as exigências constitucionais de uma tutela jurisdicional efectiva. Acresce que, é inegável o impacto social da morosidade que caracteriza os nossos tribunais, sendo porventura a principal manifestação de um anormal funcionamento da administração da justiça.

De resto, a excessiva morosidade do nosso sistema judiciário não é um problema de agora. Na verdade, a responsabilidade pela não prolação de uma decisão em prazo razoável ganhou protagonismo na nossa ordem jurídica com o célebre processo “Garagens Pintosinho” (o já referido Ac. do STA, de 07 de Março de 1989)⁹⁵. Pese embora o direito à obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável só ter tido consagração constitucional autónoma em 1997, momento a partir do qual se passou a prever no artigo 20º, nº 4, da CRP que “todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”⁹⁶, não podemos dizer que tal direito não tinha tutela no nosso ordenamento jurídico anteriormente, desde logo, enquanto elemento da tutela jurisdicional efectiva. Nesta conformidade, no aludido aresto viria a condenar-se o Estado Português por danos provocados na administração da justiça, em concreto, pela violação de uma decisão em prazo razoável.

⁹⁵ No essencial, estava em causa a conduta omissiva de um juiz do então Tribunal de Trabalho de Lisboa, pois, estando em causa a apreciação da legalidade de um despedimento num processo sumário, o juiz demorou 5 anos a proferir a sentença, assim contrariando as directrizes processuais, que indicavam um prazo máximo para proferir a sentença de 3 dias. Tendo a trabalhadora visto o seu pedido proceder, resultaram como consequência para a entidade empregadora os prejuízos correspondentes ao pagamento das retribuições e indemnizações vincendas até à data da prolação da sentença. Assim, bem se vê que o montante devido seria tanto maior quanto mais tardia fosse a prolação da sentença, razão pela qual o STA entendeu, *in casu*, que estavam reunidos os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por facto da função jurisdicional, por violação do direito a uma decisão sem dilações indevidas, assim se contrariando o disposto no artigo 20º da CRP e no artigo 6º da CEDH. Nas palavras de GOMES CANOTILHO, o douto acórdão viria a celebrar-se como o “*leading case* da *jurisdictio* portuguesa no domínio da responsabilidade do Estado por facto da função jurisdicional” – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, em anotação ao Ac. do STA, de 07 de Março de 1989, *RLJ*, nº 3799, Ano 123º, Coimbra Editora, págs. 305-307 (pág. 305).

⁹⁶ O direito à decisão da causa em prazo razoável está igualmente consagrado a nível infra-constitucional. Vejam-se, a este propósito, os artigos 2º, nº 1, do CPTA e o artigo 2º, nº 1, do CPC.

A CRP prevê, no seu artigo 20º, o acesso ao direito e a tutela jurisdicional efectiva, sendo a decisão em prazo razoável uma das dimensões constitutivas dessa tutela, a par do direito a um processo equitativo, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário, à assistência de advogado, à protecção do segredo de justiça e aos procedimentos judiciais céleres e prioritários para defesa de direitos, liberdades e garantias. Podemos, por isso, dizer que o artigo 20º, enquanto “*norma-princípio* estruturante do Estado de Direito democrático”⁹⁷, reconhece vários direitos distintos, embora partilhem a mesma *ratio*, que será a efectividade da tutela judicial dos nossos direitos e interesses legalmente protegidos. Esta efectividade deve ser garantida, a montante, pelo próprio legislador, que deverá estipular uma formatação processual temporalmente adequada em ordem a assegurar o direito à razoável duração do processo.⁹⁸

Não obstante a sua consagração constitucional expressa⁹⁹, o direito à decisão em prazo razoável era já reconhecido na ordem jurídica nacional. Em primeiro lugar, como foi dito anteriormente, não podíamos deixar de considerar que o direito de acesso aos tribunais implicava já a obtenção de uma decisão em tempo útil, só assim se logrando uma protecção eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. De facto, é forçoso concluir que o direito de acesso aos tribunais e, conseqüentemente, a uma tutela

⁹⁷ Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição, ...*, cit., Vol. I, pág. 409.

⁹⁸ Assim, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição, ...*, cit., Vol. I, pág. 417.

⁹⁹ No actual quadro jurídico-constitucional, podemos afirmar o carácter autónomo do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável e podemos, ainda, concluir que estamos perante um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 17º da CRP. Com efeito, atendendo ao critério da determinabilidade do conteúdo do direito em causa (*vide*, sobre este ponto, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais, ...*, cit., págs. 176 e seguintes), parece-nos que o seu conteúdo é determinado ao nível constitucional, não carecendo a sua efectivação de uma intervenção legislativa (de resto, inexistente, pois os preceitos legais limitam-se a enunciar o direito à decisão em prazo razoável, numa clara reprodução da norma constitucional). Claro que o conceito de prazo razoável, atento o seu carácter indeterminado e abstracto, apela a uma certa intervenção (jurisprudencial ou legislativa), o que não invalida, contudo, a suficiência da intenção normativa do preceito constitucional. Em sentido concordante, veja-se TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade da tutela jurisdicional conferida pelo TEDH no âmbito do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável”, *O Direito*, IV, Ano 143º, 2011, págs. 793-838 (págs. 796 e 797). Também defendendo a natureza análoga do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável, *vide* J. J. GOMES CANOTILHO, em anotação ao Ac. do STA, de 07 de Março de 1989, cit., pág. 306, afirmando (mesmo antes de haver uma referência expressa à dimensão temporal do processo na nossa Constituição) que “o direito à via judiciária para defesa dos direitos (CRP, art. 20º/1) inclui o direito à decisão jurisdicional num prazo temporalmente adequado” e reconhecendo, ainda, o direito em causa como um direito fundamental a um processo sem dilações indevidas, “*análogo aos direitos, liberdades e garantias*, quer nas vestes de um direito à protecção judicial efectiva, quer nas vestes de um direito autónomo” (itálico nosso). Em sentido próximo, embora não aludindo de forma autónoma à natureza análoga do direito em apreço, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 13ª edição, Almedina, 2014, pág. 146. Se bem acompanhamos o entendimento do A., este afirma que o artigo 20º consagra vários direitos que podem ser agregados num direito geral à protecção jurídica, que, num sentido complexo (já que comporta várias dimensões) “*integra o conjunto dos direitos, liberdades e garantias processuais adequadas*”.

jurisdicional efectiva, não passaria de “letra morta” se o acesso efectivo dos particulares aos órgãos da administração da justiça não fosse acompanhado da garantia de uma célere decisão do pleito que lhes foi submetido.¹⁰⁰

Em segundo lugar, a duração razoável do processo há muito que vinha prevista na CEDH como um direito. E, como é sabido, Portugal ratificou a convenção, vigorando esta no ordenamento jurídico nacional.¹⁰¹ Estabelece o artigo 6º da CEDH (sob a epígrafe “direito a um processo equitativo”), no seu nº 1, que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num *prazo razoável* por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)” (itálico nosso). Face ao preceituado no citado artigo, bem se compreende que seja vasta a jurisprudência do TEDH sobre o direito à decisão da causa num prazo razoável, que, de resto, tem assumido um papel decisivo na densificação deste direito, cujo conteúdo tem sido analisado e aplicado pela nossa jurisprudência à luz dos critérios definidos pela instância de Estrasburgo.¹⁰² Com efeito, a jurisprudência europeia sobre a matéria é muito extensa na integração do conceito de processo equitativo enunciado no nº 1 do artigo 6º da Convenção, através da definição de vários elementos, disponibilizando um quadro de referências essenciais para testar a

¹⁰⁰ Neste sentido, veja-se MARÍA LUISA MARÍN CÁSTAN, “La polémica cuestión de la determinación del «plazo razonable» en la administración de justicia (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de julio de 1983)”, *REDC*, nº 10 (Janeiro-Abril), Ano 4, 1984, págs. 215-227 (págs. 215 e 216), disponível (e consultado a 04 de Abril de 2015) em www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas.

¹⁰¹ A CEDH foi adoptada em Roma, em 1950, tendo entrado em vigor três anos depois. Portugal assinou a Convenção em 22 de Setembro de 1976, tendo a sua ratificação sido aprovada pela Lei nº 65/78, de 13 de Outubro. A CEDH entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 09 de Novembro de 1978.

¹⁰² De ressaltar que o direito ao julgamento em prazo razoável no âmbito do processo penal vem autonomamente consagrado na CEDH, no artigo 5º, nº 3. Diz o citado artigo que “qualquer pessoa presa ou detida (...) tem direito a ser julgada num prazo razoável”. Também na CRP, encontramos uma referência à dimensão temporal do processo no artigo 32º, que trata das garantias do processo criminal (diz-nos o nº 2 da referida norma que “todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa”). Face à previsão autónoma do prazo razoável para os casos de prisão preventiva/detenção, quer na CEDH, quer na CRP, facilmente se percebe que estamos perante normas com campos de aplicação distintos. No artigo 5º, nº 3, da CEDH e, bem assim, no artigo 32º, nº 2, da nossa Constituição está em causa a defesa da liberdade e a salvaguarda do princípio da presunção de inocência. Dada a natureza destes direitos e a especial importância que assumem para os cidadãos, a razoabilidade da duração do processo será analisada de forma distinta no âmbito do processo penal, à luz de critérios específicos. Dada a diferença de regimes, não cuidaremos da determinação do prazo razoável nestes casos, não por falta de interesse mas por manifesta ausência de espaço. Veja-se, sobre este ponto, LUÍS GUILHERME CATARINO, “A responsabilidade do Estado-Juiz? (alguns aspectos a propósito dos «casos» Lowry e Assento nº 1/99)”, *Separata da RMP nº 77*, págs. 31-57 (em especial, págs. 49 e seguintes).

equidade do processo, pelo que a noção de processo equitativo, com os seus elementos integrantes (independência e imparcialidade do tribunal, publicidade, igualdade de armas, contraditório, prazo razoável de decisão) deve estar sempre presente como modelo ou arquétipo, quando os juízes tenham que avaliar a regularidade de um processo ou a efectiva garantia de alguns dos direitos específicos.¹⁰³

Na verdade, no que toca à referência feita à duração razoável do processo, o RRCEE eximiu-se de qualquer tentativa de definir os critérios à luz dos quais a violação do prazo razoável deveria ser interpretada, bastando-se com a remissão genérica para o regime da responsabilidade pelos ilícitos causados no âmbito na função administrativa. Bem se vê que o papel principal tenha sido deixado para a jurisprudência, *maxime* do TEDH, numa opção que porventura se ficou a dever à existência de uma jurisprudência consolidada deste tribunal sobre a matéria ao tempo da entrada em vigor do RRCEE.¹⁰⁴

Como vimos, a efectividade da tutela judicial depende, entre outros factores, da sua adequação temporal, no sentido em que só haverá uma protecção efectiva dos direitos dos cidadãos se as decisões forem proferidas em tempo útil. Mas se assim é, facilmente se adivinha que esta preocupação com a celeridade na realização da justiça não pode deixar

¹⁰³ Assim, ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, “A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho”, *Julgar*, nº 7, 2009, págs. 33-50 (págs. 45 e 46).

¹⁰⁴ Não encontramos, portanto, no nosso ordenamento jurídico solução semelhante à adoptada pelo legislador italiano, que, após um número elevado de condenações junto do TEDH, acabou por regular a matéria da duração razoável do processo através da Lei nº 89, de 24 de Março de 2001 (disponível, e consultada a 06 de Abril de 2015, em www.altalex.com). A chamada *Legge Pinto* logrou a aplicação, no âmbito interno, do artigo 6º da CEDH, no que à violação do direito a uma decisão em prazo razoável concerne, reconhecendo aos cidadãos o direito a uma justa reparação pelos danos (patrimoniais ou não patrimoniais) sofridos com a duração excessiva dos processos. Depois de enunciar o direito à reparação, o diploma legal densifica o conceito de “prazo razoável”, no seu artigo 2º, nº 2, definindo, ainda, os critérios para avaliar a violação daquele direito (“*complessità del caso, l’oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione*”), bem como os critérios para a fixação da indemnização. De resto, tal solução também não foi adoptada nos restantes ordenamentos jurídicos de referência, cujas previsões neste domínio apenas mencionam genericamente o direito à reparação dos danos causados pela administração da justiça, onde se inserirá a violação do direito à decisão em prazo razoável e, portanto, não se fazem acompanhar de um regime que densifique o seu conteúdo e defina os critérios da sua aplicação. Por exemplo, em Espanha, o artigo 292º da LOPJ, reiterando a norma constitucional sobre a matéria, estabelece que “Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado (...)”; O ordenamento jurídico francês, regula a matéria da responsabilidade “du fait du fonctionnement du service de la justice” nos artigos L141-1 a L141-3 do *Code de l’organisation judiciaire* (disponível, e consultado a 11 de Abril de 2015, em www.legifrance.gouv.fr), dispondo o artigo L141-1 o seguinte: “L’Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n’est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice”. Cfr., com uma análise do tratamento do direito à decisão em prazo razoável noutros ordenamentos jurídicos, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, aafdl, 2011, págs. 62 e seguintes.

de ser vista em confronto com outro valor indispensável da *jurisdictio* – a qualidade da decisão judicial. A celeridade e a qualidade assumem grande relevância, enquanto critérios valorativos de uma decisão judicial, sendo certo que nem sempre andam de mãos dadas. Conforme pertinentemente sublinha ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, “relevante será a qualidade das decisões, que não pode ser alcançada se a cada processo não for consagrado o tempo que exige; *a celeridade não pode ser um valor em si*, mas apenas um instrumento de eficácia, e a resposta da justiça tem de ser medida pelo equilíbrio entre a eficácia, a qualidade e a segurança das decisões”¹⁰⁵ (itálico nosso).

Face ao que antecede, facilmente se compreende que a razoabilidade da duração do processo não pode ser interpretada levemente, considerando que há violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável tão-somente porque se verificou o incumprimento de um prazo processual legalmente estabelecido para a prática de determinado acto. Contudo, não podemos esquecer as consequências nefastas do atraso na justiça que “não só viola o direito adjectivo à justiça célere e equitativa como também o próprio direito substantivo que se pretenda fazer valer em tribunal e que ficou, ele próprio, coarctado por força do atraso da justiça”¹⁰⁶.

Pese embora o nosso ordenamento jurídico não nos fornecer uma noção de “prazo razoável”, graças ao labor do TEDH nesta matéria, é possível identificar os critérios que servem de base à aferição de situações violadoras do direito em causa. Determinante nesta sede, como veremos, é que seja feita uma análise casuística da duração do processo, atentas as suas especificidades, já que a violação do artigo 6º da CEDH só pode ser invocada num caso concreto. Ou seja, aquele tribunal não vai avaliar, em termos objectivos, se as regras processuais estabelecidas pelas partes contratantes da convenção reúnem as condições necessárias para uma boa administração da justiça mas, antes, avaliará se, num determinado processo e atentas as suas características, foi ou não violado o direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável. De igual modo, a intervenção do

¹⁰⁵ Cfr. ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, “O tempo judiciário e a qualidade da decisão – eficiência do sistema e eficácia da decisão”, *Julgar*, nº 5, 2008, págs. 19-27 (pág. 24). Ainda sobre estes conceitos, ver SAMUEL MIRANDA ARRUDA, *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*, Brasília Jurídica, 2006, págs. 126 e seguintes.

¹⁰⁶ Neste sentido, FAUSTO DE QUADROS, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil, ...*, cit., pág. 64.

TEDH será sempre uma intervenção *a posteriori*, que pressupõe uma violação já ocorrida e sobre a qual a instância internacional será chamada a pronunciar-se.¹⁰⁷

Como temos vindo a referir, a responsabilidade que nos ocupa pressupõe a prática de um facto ilícito, sendo certo que, *in casu*, este se traduz na violação do prazo razoável. Assim, e previamente, é determinante perceber aquilo em que este conceito se traduz. Por outro lado, e, desde logo, atendendo ao disposto no artigo 9º do RRCEE, a verificação da ilicitude não se bastará com a ultrapassagem deste prazo. É, ainda, necessário que se verifique a existência de um prejuízo efectivo, decorrente do atraso injustificado na prolação da decisão judicial.

A nossa tarefa torna-se mais difícil na medida em que nem as normas que tutelam o direito em causa (quer ao nível da CRP, quer ao nível do RRCEE) estabelecem um prazo máximo para a conclusão dos processos. Não o fazem, nem podiam fazê-lo. Se, por um lado, a fixação de regras processuais, nomeadamente ao nível dos prazos para a prática dos actos, se revela imprescindível para um bom funcionamento da administração da justiça, por outro lado, as circunstâncias próprias de cada processo não se coadunam com a estipulação prévia de um prazo máximo para a sua resolução. Assim, podemos afirmar que a ultrapassagem dos prazos processuais legalmente estabelecidos será, tendencialmente, condição necessária mas não condição suficiente para a violação do direito a uma decisão num prazo razoável¹⁰⁸.¹⁰⁹ Como se sublinha no Ac. do STA, de 09 de Outubro de 2008¹¹⁰,

¹⁰⁷ Cfr. CRISTINA RIBA TREPAT, *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1997, págs. 54 e 55.

¹⁰⁸ Ver RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo, ...*, cit., pág. 103. Para o A., num entendimento que perfilhamos, “a tónica não está na dilação por si só, mas no seu carácter indevido ou irrazoável (...). O que está em causa é determinar em que momento um processo supera o seu adequado desenvolvimento temporal e só no caso de não se encontrar fundamento justificado pode a dilação ser considerada indevida”. Conforme vem explicado no Ac. do STA, de 10 de Setembro de 2014, proc. nº 090/12 (disponível, e consultado a 22 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt), há que distinguir as seguintes hipóteses: a) quando é claro e seguro que a duração do processo ultrapassou o prazo razoável, ainda que o método analítico de cada acto processual conduzisse à conclusão que não houvera atraso, porque o Estado sempre teria que prover à criação de outros ou diferentes meios, mecanismos, prazos, organização, para atingir o objectivo de administrar a justiça em prazo razoável; b) quando é indubitável que a duração do processo se considera razoável, não interessando neste caso averiguar se num caso ou noutro houve atraso; c) quando não é ostensivo que a duração do processo tenha ou não ultrapassado o prazo razoável, sendo certo que aqui o critério analítico do cumprimento ou não dos prazos processuais pode desempenhar um papel relevante.

¹⁰⁹ Neste sentido, afirmando o princípio da não constitucionalização dos prazos, sedimentado na jurisprudência espanhola, vide CRISTINA RIBA TREPAT, *La eficacia temporal, ...*, cit., págs. 120 e seguintes e JUAN MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del Juez, ...*, cit., págs. 133 e 134. Este último A. critica a afirmação jurisprudencial do referido princípio. De acordo com o seu entendimento, se o Estado reserva para si o (tendencial) monopólio da função jurisdicional, em consequência, reconhece aos seus cidadãos, em primeiro lugar, o direito a que se estabeleçam prazos razoáveis na tramitação dos processos e, em segundo lugar, o direito a verem tais prazos serem cumpridos. Nesta conformidade, nas palavras do A., “es absurdo, por contradictorio, decir que pueden incumplirse las normas que establecen los plazos sin que ello suponga

deve “analisar-se na globalidade o tempo de duração da acção e o seu estado e, se a conclusão que se recolher deste conspecto for clara e seguramente no sentido de que foi ultrapassado o prazo razoável não deveremos perder-nos na floresta dos meandros processuais à procura de saber se foi ou não cumprido religiosamente cada um dos prazos dos actos daquele percurso. Uma situação deste tipo pressupõe evidentemente uma opinião praticamente unânime de um universo de apreciadores que o julgador pode prefigurar e portanto ocorre apenas quando a demora processual seja chocante, inaceitável, para os critérios do homem comum e das suas expectativas ponderadas sobre o andamento da máquina da administração da justiça”.

3.2. Os critérios de apreciação na jurisprudência do TEDH

Relembrando o disposto no artigo 6º da CEDH, diz-nos este preceito que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)”. Da leitura da norma é possível recortar o seu âmbito de aplicação, no que toca ao objecto dos litígios a que se aplica. Referimo-nos aos “direitos e obrigações de carácter civil” e à “acusação em matéria penal”.

Em relação aos primeiros, apesar de, num primeiro contacto, nos parecer que estamos perante um âmbito de aplicação demasiado restrito, já que a alusão feita aos direitos e obrigações de carácter civil nos poderia levar a pensar que a norma visa tão-somente os litígios entre particulares, abrangendo apenas conflitos no âmbito do direito privado. Contudo, o TEDH faz uma leitura ampla destes conceitos, que acaba por cobrir praticamente todos os ramos do direito e toda a actividade do Estado, independentemente da qualidade das partes, da natureza da lei aplicável ou da jurisdição competente.

incumplimiento del segundo derecho; todo incumplimiento de los plazos debe dar lugar a declarar la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, sin que ello signifique sin más el derecho a la indemnización, pero por la razón distinta de que puede o no haber existido daño o perjuicio”.

¹¹⁰ Proc. 0319/08, disponível (e consultado a 22 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt.

Com efeito, como explica IRENEU CABRAL BARRETO, fundamental é perceber que tipo de direito está em causa, sendo necessária uma avaliação casuística do interesse privado que está a ser atingido pelo poder público para, desta forma, se determinar se estamos perante um direito civil.¹¹¹ De acordo com as afirmações do TEDH, para saber se estamos perante um “direito civil”, de acordo com o sentido da CEDH, apenas interessa o carácter do direito, e não o *nomen iuris* que lhe é dado nos ordenamentos jurídicos internos, sendo certo que os conceitos de direitos e obrigações de carácter civil cobrirão todos os litígios cujos desfechos sejam determinantes para direitos e obrigações de carácter privado.¹¹²

Assim, a aplicabilidade do artigo 6º, nº 1, da CEDH, está subordinada à existência de um litígio, sendo que este deve ser respeitante a “direitos e obrigações” que se possam considerar reconhecidos no direito interno. Por fim, estes “direitos e obrigações” devem revestir “carácter civil” no sentido da Convenção, embora o artigo 6º não lhes assegure por si só nenhum conteúdo material concreto na ordem jurídica dos Estados contratantes¹¹³.

Nesta conformidade, de um modo geral, a aplicabilidade da referida norma da CEDH a litígios entre particulares, qualificados como civis no direito interno, não se presta a controvérsia diante do TEDH. Contudo, nas palavras deste tribunal, a qualificação de um direito e obrigação como sendo de natureza civil, “does not depend on the particular procedure prescribed by domestic law for its determination but solely on an appreciation of the claim itself and of the purpose of the complaint”.¹¹⁴ Por esse motivo, são aceites direitos como revestindo carácter civil independentemente de se inserirem no âmbito do direito público na ordem jurídica interna. Falamos, por exemplo, dos processos relativos à responsabilidade do Estado por factos ilícitos ou à anulação de um acto administrativo que ofendia os direitos do particular. De igual modo, o TEDH considera que o artigo 6º, nº 1, da Convenção é aplicável a questões sociais, nomeadamente, a um processo relativo ao despedimento de um trabalhador, à concessão de prestações de segurança social ou de apoio social ou à obrigação de pagar contribuições à segurança social. Já no que diz respeito à relação jurídica de emprego público, os litígios dos “public servants”, inserem-

¹¹¹ Cfr., referindo vários exemplos de direitos que apresentam carácter civil, de acordo com o entendimento do TEDH, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, págs. 150 e seguintes.

¹¹² Neste sentido, CRISTINA RIBA TREPAT, *La eficacia temporal*, ..., cit., pág. 64.

¹¹³ Assim, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia*, ..., cit., pág. 144.

¹¹⁴ Cfr. CARLO FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della convenzione*, Cedam, 2001, pág. 86.

se, em princípio, no campo de aplicação daquela norma. Com o Ac. Vilho Eskelinen e outros c. Finlândia, o TEDH passou a adoptar o seguinte critério neste domínio: presume-se que o artigo 6º da Convenção é aplicável neste domínio, excepto se o Estado requerido demonstrar estarem verificadas duas condições (que o direito interno prevê expressamente que o funcionário em caso de conflito não dispõe de direito de acesso ao tribunal e que esta derrogação está devidamente justificada por razões objectivas de interesse público), o que obriga o Estado a demonstrar que o objecto do litígio está relacionado com o exercício da autoridade pública ou põe em causa a especial confiança e lealdade inerentes a este tipo de cargos (assim sucede com o caso de um soldado expulso das Forças Armadas por actos de indisciplina, que não pode impugnar a decisão diante dos tribunais, dado que a especial ligação existente entre ele e o Estado é posta em causa).¹¹⁵

A demonstração da natureza patrimonial de um litígio não basta por si só para determinar a aplicabilidade do artigo 6º da CEDH. Existem obrigações patrimoniais para com o Estado que se situam fora do seu campo de aplicação, razão pela qual os processos em matéria fiscal constam entre as matérias excluídas, entendendo o TEDH que estamos perante uma matéria que se situa no núcleo duro das prerrogativas do poder público. O mesmo acontece em relação aos direitos de natureza política, ao direito de asilo, à expulsão ou à deportação, ao direito ao passaporte, à nacionalidade ou à obrigação de depor como testemunha.

Quanto à noção de “acusação em matéria penal”, esta reveste igualmente um carácter autónomo, independente das qualificações dadas nos ordenamentos jurídicos internos. Em geral, a acusação traduz-se na notificação oficial, por parte da autoridade competente, da alegada prática de uma infracção. Tal infracção pode ser de natureza penal, mas, também, pode ser qualificada como administrativa ou disciplinar de acordo com o direito interno. Nesta conformidade, o ponto de partida para o exame da aplicabilidade da dimensão penal do artigo 6º da Convenção assenta nos critérios enunciados no Ac. Engel e outros c. Países Baixos: a qualificação no direito interno, a natureza da infracção e a

¹¹⁵ Ainda a este propósito, veja-se o Ac. do TEDH, de 27 de Junho de 2000 (caso *Frydlender c. França*), disponível, e consultado a 19 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int, onde é possível ler o seguinte: “in order to determine the applicability of Article 6 § 1 to public servants, whether established or employed under contract, the Court considered that it should adopt a functional criterion based on the nature of the official’s duties and responsibilities (...). The Court has thus decided that the only disputes excluded from the scope of Article 6 § 1 of the Convention are those raised by public servants whose duties typify the specific activities of the public service in so far as the latter is acting as the depositary of public authority responsible for protecting the general interests of the State or other public authorities. A manifest example of such activities is provided by the armed forces and the police”.

gravidade da pena em que a pessoa implicada pode incorrer.¹¹⁶

É sabido que o TEDH tem uma sólida jurisprudência no que diz respeito à matéria da razoabilidade da duração dos processos. Sempre que é chamado a pronunciar-se sobre os excessivos atrasos que se verificam na administração da justiça, aquele tribunal tem-se socorrido de alguns critérios essenciais para a determinação do prazo razoável e, conseqüentemente, para a averiguação da sua violação. Assim, a fixação destes critérios impede construções abstractas do prazo razoável, obrigando à aplicação dos critérios que se seguem ao caso concreto, dessa forma se procedendo ao seu exame. Da apreciação global desses critérios resultará um juízo positivo ou negativo sobre a violação do direito à decisão em prazo razoável. Tais critérios resumem-se, então, 1) à complexidade do caso; 2) à conduta do requerente; 3) à conduta das autoridades competentes e 4) à importância do caso para o requerente - *L'enjeu du litige*.

Antes de partirmos para uma análise destes critérios, convém começar pelo ponto de partida da sua aplicação, que será o cômputo do prazo, isto é, o tempo decorrido entre o momento inicial do processo e o seu *terminus*. Sem prejuízo das especificidades próprias do processo penal¹¹⁷, o início do processo coincide com o momento da entrada em tribunal da peça processual que serve de base ao interesse do Autor ou do Réu. Ou seja, o processo

¹¹⁶ Cfr., por todos, o “Guia prático sobre a admissibilidade” do CONSELHO DA EUROPA/TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, 2011, págs. 64-81, disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int e CARLO FOCARELLI, *Equo processo*, ..., cit., págs. 87 e seguintes.

¹¹⁷ Em regra, no processo penal o dia *a quo* coincide com a acusação (amplamente entendida) – neste sentido, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia*, ..., cit., pág. 181 e 182. Como esclarece o A., não é necessária uma acusação formal, no sentido previsto nos artigos 283º a 285º do nosso CPP. Basta que a pessoa tenha conhecimento de que foi instaurado contra si um procedimento criminal. Claro que, por norma, o início do processo coincidirá com a constituição de arguido, nos termos dos artigos 58º e seguintes do CPP. Contudo, no que diz respeito ao ofendido, entendemos que, para ele, o processo inicia-se com a sua constituição como assistente, momento a partir do qual adquire o estatuto de verdadeiro sujeito processual, colaborando com o MP, com vista à investigação dos factos jurídicos com relevo criminal e à condenação dos seus autores (artigos 68º e seguintes do CPP). Já para o lesado (aquele que sofreu danos na sequência da prática de um crime), o início do processo há-de coincidir com o momento em que este deduz o pedido de indemnização civil, nos termos dos artigos 71º e seguintes do CPP. A este propósito, cumpre salientar que, no entendimento do TEDH, o artigo 6º, nº 1 da CEDH, não garante o direito de instaurar procedimentos criminais contra terceiros, apenas se encontrando garantida a vertente civil daquela disposição. Com efeito, de acordo com a jurisprudência constante daquela instância desde o caso *Moreira de Azevedo c. Portugal*, “o requerente que se constitui assistente no âmbito de um processo penal, manifesta o interesse que para si reveste não apenas a condenação do arguido, mas também a compensação pecuniária pelos danos sofridos, o que é, em princípio, suficiente para concluir pela aplicabilidade do artigo 6º, nº 1”. Não é imperativo que se tenha deduzido pedido de indemnização civil para que possa aplicar aquela norma, sendo suficiente para a sua aplicação a ausência de renúncia expressa por parte do interessado aos seus direitos de natureza civil. Cfr., sobre este ponto, o Ac. do TEDH, de 01 de Março de 2011 (caso *Lacerda Gouveia e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.gddc.pt.

iniciar-se-á “no primeiro momento em que as partes têm intervenção processual”¹¹⁸. Quanto ao *dies ad quem*, este não coincide exactamente com o trânsito em julgado da decisão (que poderá, naturalmente, ter sido objecto de recursos, os quais se incluem no cômputo do prazo¹¹⁹), pois há que atender não só à fase declarativa do processo, como, também, à sua fase executiva, quando tenha lugar.¹²⁰ Na verdade, nos processos em que à fase declarativa se segue uma fase executiva, não faz sentido separar uma fase da outra para efeitos de determinação do prazo razoável, já que de nada adianta ver um direito reconhecido em tribunal se a esse reconhecimento não se seguir um acatamento da decisão, reparando-se efectivamente o direito violado. Não raras vezes, tal reparação só se efectiva de forma coactiva, lançando mão de uma acção executiva. Claro que o processo executivo pode existir de forma autónoma, sem ter sido precedido de uma acção declarativa, nos casos em que existe um título executivo (diverso da sentença condenatória)¹²¹, hipóteses em que consideramos que o princípio da razoabilidade da duração do processo tem plena aplicação.¹²²⁻¹²³ Aliás, mesmo no decurso da acção executiva pode verificar-se um verdadeiro processo declarativo, como nas situações em que é deduzida oposição à execução.

Cumprido, contudo, salientar que, em matéria administrativa e fiscal, a maior parte das vezes o processo judicial é precedido de uma fase administrativa, onde se pode lançar mão de meios de impugnação não contenciosos, como a reclamação e o recurso

¹¹⁸ Cfr. RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo, ...*, cit., pág. 115.

¹¹⁹ Conforme se concluiu, entre outros, no Ac. do TEDH, de 22 de Maio de 2012 (caso *Ferreira da Silva e Brito e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.gddc.pt.

¹²⁰ Assim se entendeu, por exemplo, no Ac. do TEDH, de 10 de Julho de 1984 (caso *Guincho c. Portugal*), e de 26 de Outubro de 1988 (caso *Martins Moreira c. Portugal*), ambos disponíveis, e consultados a 18 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int.

¹²¹ Cfr. artigo 703º do CPC.

¹²² O facto de, no actual cenário legal, o processo executivo ser, em grande parte, conduzido pelo agente de execução, que se apresenta como uma entidade externa que é chamada a colaborar com a administração da justiça, não prejudica a afirmação antecedente. Com efeito, não só o tribunal continua a desempenhar um papel neste âmbito, como é indiferente que num determinado processo executivo não se consiga apurar a quem, em concreto, pode ser imputado o excessivo atraso no desfecho do processo, pois não podemos esquecer que, nesta hipótese, o Estado poderá ser responsabilizado pelo anormal funcionamento do serviço da justiça (ainda que tenha sido uma entidade externa a contribuir para esse funcionamento anormal), nos termos das disposições conjugadas dos artigos 7º, nº 4, e 9º, nº 2, do RRCEE.

¹²³ Neste sentido, estando em causa a execução de um crédito, cfr. Ac. do TEDH, de 21 de Abril de 1998 (caso *Estima Jorge c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int. O tribunal de Estrasburgo defendeu a aplicação do artigo 6º neste caso na medida em que “the enforcement proceedings was decisive for the effective exercise of the applicant’s rights”.

hierárquico¹²⁴. Apesar de não estarmos numa fase judicial e de, *prima facie*, o direito à razoável duração do processo se aplicar apenas no âmbito da actividade dos tribunais, não podemos deixar de assinalar que o problema do prazo razoável não se resume hoje às decisões judiciais, aplicando-se, igualmente, no âmbito do procedimento administrativo.¹²⁵ Nestes casos¹²⁶, em que há uma fase administrativa que precede a fase judicial, entendemos que a fase administrativa do processo deveria entrar no cômputo do prazo, para efeitos de determinação da violação do direito a uma decisão em prazo razoável. E se um tal entendimento não nos oferece dúvidas no que diz respeito às reclamações e recursos necessários (obrigatoriamente prévios à via judicial)¹²⁷, permitimo-nos, ainda, defender que assim seja independentemente da qualificação desses meios como necessários ou facultativos.¹²⁸⁻¹²⁹

De facto, pese embora estes meios de impugnação não contenciosos serem, por via de regra, facultativos, se a lei os coloca à disposição do particular, com a vantagem de

¹²⁴ Ver artigos 184º e seguintes do CPA (que acabou por dispensar o termo “graciosa”, referindo-se apenas à reclamação e recurso administrativos). No CPPT continua a falar-se em reclamação graciosa e recurso hierárquico (cfr. artigos 66º e seguintes e 68º e seguintes deste diploma legal).

¹²⁵ A propósito do procedimento administrativo em prazo razoável, cfr., na jurisprudência nacional, o Ac. do STA, de 02 de Março de 2004, proc. nº 01531/03 (disponível, e consultado a 15 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt) e, mais recentemente, o Ac. do TCA-Sul, de 11 de Abril de 2013, proc. nº 07084/11 (também disponível, e consultado a 15 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt). Embora nestes dois arestos não se tenha decidido no sentido da violação do prazo razoável, a existência do direito à duração razoável do procedimento não foi contestada. Como observa CARLA AMADO GOMES, o referencial para a extrapolação do direito a uma decisão em prazo razoável para o procedimento administrativo é o artigo 6º, nº 1, da CEDH, que foi absorvido pela CDFUE. No seu artigo 41º consagra o “direito à boa administração”, absorvendo o direito a um processo equitativo e consagrando o direito a uma decisão em prazo razoável como uma das suas dimensões constitutivas – vide, a este propósito, CARLA AMADO GOMES, “A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa”, *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência*, ICJP, 2013, págs. 25-32 (págs. 26-28), e-book disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.icjp.pt.

¹²⁶ Note-se, contudo, que a questão se poderá colocar, menos do que no âmbito fiscal, em matéria administrativa. Com efeito, não podemos esquecer que a matéria fiscal é, em princípio, excluída do âmbito do artigo 6º da CEDH, uma vez que “os processos relativos ao contencioso fiscal não correspondem a qualquer contestação sobre direitos e obrigações de carácter civil” – assim, cfr. o Ac. do TEDH, de 11 de Outubro de 2011 (caso *Beires Côte-Real c. Portugal*), disponível, e consultado a 13 de Maio de 2015, em www.gddc.pt.

¹²⁷ Neste sentido, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo*, ..., cit., pág. 116.

¹²⁸ Diz-nos o CPA, aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de Janeiro, no seu artigo 185º, nº 1, que “as reclamações e os recursos são necessários ou facultativos, conforme dependa, ou não, da sua prévia utilização a possibilidade de acesso aos meios contenciosos de impugnação ou condenação à prática de ato devido”. De acordo com nº 2 do citado artigo, as reclamações e os recursos são considerados facultativos, “salvo se a lei os denominar como necessários”. A consagração legal desta solução acaba por vir dar razão à corrente doutrinária e jurisprudencial que já considerava a existência de reclamações e recursos necessários, designadamente, quando a lei expressamente previsse que de uma decisão num determinado processo cabia reclamação ou recurso.

¹²⁹ No mesmo sentido, considerando que o entendimento contrário “estimularia desnecessariamente o ajuizamento de ações, apenas com o desiderato de resguardar posições jurídico-fundamentais dos administrados”, vide SAMUEL MIRANDA ARRUDA, *O Direito Fundamental*, ..., cit., pág. 298.

constituírem meios de defesa gratuitos, é natural que este tente resolver o conflito com a Administração numa fase pré-judicial. Assim, bem se vê que os protelamentos nesta fase poderão condicionar o acesso à via contenciosa, vindo o particular arrastada no tempo a sua pretensão. À delonga do procedimento administrativo poderá seguir-se, ainda, uma prolação tardia da decisão judicial, caso o particular se veja obrigado a recorrer à via contenciosa. Por essa razão, esta será, porventura, a solução que confere ao lesado uma maior tutela.

Atentemos, por ora, nos critérios *supra* referidos. O primeiro prende-se com as circunstâncias inerentes ao processo em si, cujos contornos poderão assumir uma especial complexidade. Falamos de circunstâncias de facto ou de direito que dificultam a prolação da decisão num prazo razoável e que, por essa razão, acabam por justificar esse atraso.¹³⁰ Exemplificando, ninguém contesta que um processo onde figuram como réus vários sujeitos, vindo eles a falecer na pendência da causa, se revela complexo, na medida em que os vários incidentes de habilitação de herdeiros que, forçosamente, terão lugar e o número de pessoas envolvidas atrasarão imenso o desfecho da acção principal. Por outro lado, nem só o número de pessoas envolvidas serve de indicador para determinar a violação do prazo razoável. Outros factores concorrem para essa determinação, como as exigências de produção de prova, que muitas vezes arrastam no tempo as audiências de julgamento¹³¹. Pense-se, ainda, nas hipóteses em que alguns dos intervenientes residem no estrangeiro, em relação aos quais muitas das tentativas de citação são infrutíferas. Outrossim, também não são irrelevantes os recursos que, eventualmente, tenham lugar.

Mais uma vez aqui reiteramos as considerações expendidas anteriormente, a propósito do equilíbrio entre a celeridade e a qualidade no que toca às decisões jurisdicionais, já que a pressão de decidir num prazo razoável “não pode ocasionar a

¹³⁰ Conforme resulta do exposto no Ac. do TCA-Norte, de 12 de Outubro de 2012, proc. n.º 00064/10 (disponível, e consultado a 22 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt), em relação a este critério analisam-se tanto as circunstâncias de facto como o enquadramento jurídico do processo, mormente, o número de pessoas envolvidas na acção, o tipo de peças processuais, a produção de prova (tipos de prova que foram produzidos, incluindo a pericial ou a realização de prova com recurso a cartas precatórias/rogatórias ou que envolvam investigações de âmbito internacional), a sentença (dificuldades na aplicação do direito aos factos ou dúvidas sobre as questões jurídicas em discussão), o número de jurisdições envolvidas por via de recursos e, por fim, a elaboração da conta.

¹³¹ As próprias falhas das secretarias do tribunal contribuem para este protelamento. Pense-se na hipótese em que a secretaria, por lapso, não notificou determinada testemunha, tendo, em consequência, de ficar adiada a audiência de julgamento por mais 2 ou 3 meses (tanto mais que nem sempre é fácil conciliar a agenda do tribunal com a agenda dos mandatários).

precipitação no julgamento, eximindo o julgador da obrigação de coligir cuidadosamente todas as informações aptas a fundamentar a decisão”¹³².

Contudo, grosso modo, a complexidade do caso não é considerada relevante em face das circunstâncias concretas e do tempo decorrido entre início e o *terminus* do processo. Vejam-se, a título de exemplo, os Acórdãos do TEDH, de 06 de Abril de 2000 (caso *Comingersoll S.A. c. Portugal*)¹³³, de 10 de Julho de 1984 (o já citado caso *Guincho c. Portugal*)¹³⁴ e de 30 de Outubro de 2014 (caso *Mendes c. Portugal*)¹³⁵. Em sentido contrário, considerando o caso complexo e defendendo a não violação do artigo 6º, nº 1, da Convenção, pode ver-se o já citado Ac. de 01 de Março de 2011 (caso *Lacerda Gouveia e outros c. Portugal*).¹³⁶

No que diz respeito à conduta do requerente, o tribunal avalia, essencialmente, a sua diligência processual ao longo da pendência da causa. Como sabemos, às partes caberá,

¹³² Neste sentido, SAMUEL MIRANDA ARRUDA, *O Direito Fundamental*, ..., cit., pág. 308.

¹³³ Disponível (e consultado a 18 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int. *In casu*, apesar de o TEDH aceitar que o processo exibia alguns aspectos complexos, nomeadamente, foram deduzidos embargos de executado e embargos de terceiro, foi requerido apoio judiciário já na pendência da causa, o processo percorreu três instâncias, já que foram interpostos dois recursos, acabou por concluir que não justificavam um atraso de mais de 17 anos. Na mesma linha, e na jurisprudência nacional, veja-se o Ac. do TCA-Sul, de 21 de Novembro de 2013, proc. nº 09424/12 (disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt), que embora “admitindo que o processo assumia devida complexidade e extensão, por envolver além do Réu principal, Estado português, ainda a intervenção provocada de dez médicos, tendo existido dificuldade e morosidade na sua citação, além de ter sido determinada a perícia médica e a apresentação de relatório pericial e depois desse, a apresentação de novos relatórios periciais, envolvendo diversos despachos, a delonga em cerca de dez anos para a realização da referida perícia excede o seu prazo razoável”, acabando por concluir que “qualquer que seja o critério que se adopte, a demora de mais de dezassete anos para efeitos de realização de julgamento e de proferimento de decisão em primeira instância, é manifestamente excessiva”.

¹³⁴ Em causa estava uma acção de condenação, tendente ao ressarcimento de danos provocados por um acidente de viação e embora Portugal tenha alegado a complexidade do caso, em face do incidente de intervenção principal provocada que teve lugar, das faltas de comparência do mandatário e das testemunhas, o TEDH considerou que tais circunstâncias “did not complicate the conduct of the proceedings in a manner unusual for such litigation”.

¹³⁵ Disponível (e consultado a 23 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int. O caso envolvia um pedido de declaração de incapacidade permanente no seguimento de um acidente de trabalho e apesar de ter havido uma fase de conciliação que se prolongou por mais de um ano e de se terem realizado vários exames médicos para avaliar essa incapacidade, o TEDH concluiu no sentido da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, uma vez que os autos estiverem pendentes mais de 5 anos e, sobretudo, porque o caso não revestia grande complexidade e estava previsto legalmente o seu carácter urgente.

¹³⁶ O caso reporta-se a um acontecimento dramático da história nacional, a queda do avião onde seguiam Sá Carneiro e Amaro da Costa, Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa (respectivamente) à data dos factos, dando origem a sete mortes. O processo estendeu-se por mais de 25 anos. Apesar de parecer um prazo manifestamente irrazoável, o TEDH considerou que, *in casu*, “este período, que, num primeiro momento, pode parecer excessivo, explica-se, contudo, facilmente, pela complexidade do caso. A este respeito, o Tribunal releva o número muito importante de actos processuais realizados, de perícias efectuadas, bem como de testemunhas e peritos ouvidos”. Não obstante, não podemos deixar de salientar que relevante para a decisão neste caso terá sido, igualmente, o seu elevado impacto social, que acabará por ter contribuído para a afirmação da sua complexidade.

naturalmente, o ónus do impulso processual (tal não se verifica no âmbito do processo penal)¹³⁷, o que não invalida a obrigação que recai sobre os tribunais de assegurarem uma boa e célere gestão do processo. Isso mesmo ressalva o disposto no artigo 6º do nosso CPC, ao estabelecer que “cumpre ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável”.

A este propósito cumpre, sobretudo, salientar que para efeitos de aferição da violação do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável, o exercício pelo requerente dos direitos processuais que a lei lhe oferece, como o direito ao contraditório, a deduzir incidentes e a reclamar ou recorrer nos termos legalmente previstos, não exclui, automaticamente, a responsabilidade do Estado, “a não ser que deles seja feito um uso *abusivo ou pré-determinado a atrasar o processo*”¹³⁸. Com efeito, e conforme esclarece reiteradamente a jurisprudência de Estrasburgo, não se pode culpar o requerente por tirar partido dos vários mecanismos processuais que o direito interno lhe oferece, em ordem a defender os seus interesses.¹³⁹

Destarte, face ao que antecede, parece-nos que a questão da conduta do requerente não pode ser analisada estritamente sob o prisma do instituto previsto no artigo 4º do RRCEE, que determina que “quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, designadamente por não ter utilizado a via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída”¹⁴⁰. Quer dizer, o preceito em análise prevê uma situação de concurso de culpa do lesado que, a verificar-se, apenas vai interferir “na determinação da

¹³⁷ Cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 246.

¹³⁸ Neste sentido, veja-se o Ac. do STA, de 01 de Março de 2011, proc. nº 0336/10, disponível (e consultado a 23 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt.

¹³⁹ Entre muitos, cfr. os Acs. do TEDH, de 22 de Maio de 2012 (caso *Ferreira da Silva e Brito e outros c. Portugal*) referido *supra* e de 30 de Outubro de 2014 (caso *Sociedade de Construções Martins & Vieira, Lda. e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 23 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int.

¹⁴⁰ Sobre o problema do concurso de culpa do lesado, ver MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade civil*, ..., cit., págs. 145 e seguintes.

indenização, visto que esse comportamento culposo é caracterizado como uma mera situação de concorrência de culpas”¹⁴¹.

Por sua vez, o comportamento do requerente funciona, à luz do entendimento do TEDH, como um critério objectivo de determinação do prazo razoável, constituindo a irrazoabilidade deste o facto ilícito *in casu*. Consequentemente, a verificação de uma atitude manifestamente dilatória por parte do requerente conduz a que não se possa afirmar a irrazoável duração do processo, o que leva à exclusão da responsabilidade estadual, por inexistência de facto ilícito. É dizer, ao contrário do que se verifica relativamente ao instituto previsto no artigo 4º do RRCEE, a conduta do requerente nesta matéria não releva apenas em sede de determinação do *quantum* indemnizatório.

Relativamente ao comportamento das autoridades competentes para dirigir o processo, sublinha-se que não terão relevância as causas justificativas apresentadas pelo Estado quanto a problemas estruturais, nomeadamente as insuficiências verificadas ao nível dos recursos humanos e/ou materiais. Como se refere no citado Ac. do STA, de 01 de Março de 2011, “segundo a jurisprudência do TEDH, só razões de ordem meramente conjuntural e, portanto, passageiras, sejam elas de natureza económica ou política, podem ser invocadas pelo Estado como causa justificativa da duração excessiva do processo e, mesmo assim, é necessário que o Estado adopte, com a prontidão adequada, medidas apropriadas para ultrapassar essas situações excepcionais; justificação que não tem sido aceite quando a justificação assuma carácter estrutural”. Acresce que, no entendimento do tribunal é, ainda, indiferente que os atrasos verificados sejam imputáveis a entidades externas que colaborem na administração da justiça (é o caso paradigmático dos exames periciais), já que estas entidades actuam no âmbito de um processo judicial controlado pelo juiz, tendo este o dever de assegurar uma condução rápida do processo.¹⁴² Na verdade, o TEDH tem reafirmado que incumbe aos Estados contratantes organizar os seus sistemas judiciários de forma a que os tribunais possam cumprir a obrigação de decidir dentro dos prazos razoáveis.¹⁴³

Por último, no que concerne à importância do litígio para o requerente, este afere-

¹⁴¹ Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 112.

¹⁴² Cfr. JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil*, ..., cit., págs. 198 e 199.

¹⁴³ Dando cumprimento a este comando internacional, uma das previstas alterações ao ETAF prende-se com o funcionamento dos tribunais de primeira instância, em regra, com juiz singular, enquanto instrumento de promoção da duração razoável dos processos. Sobre esta alteração, ver ANA FERNANDA NEVES, “Âmbito de jurisdição e outras alterações ao ETAF”, *E-Pública - Revista Electrónica de Direito Público*, nº 2, Junho 2014, págs. 24 e seguintes (disponível, e consultada a 24 de Abril de 2015, em www.e.publica.pt).

se pela própria natureza do litígio e pelas suas repercussões na vida pessoal ou profissional da parte envolvida. Trata-se de um critério que tem tido um papel relevante, por exemplo, na apreciação de processos que revistam um carácter urgente e muitas vezes invocado nos litígios sobre o estado das pessoas ou que envolvem questões laborais.¹⁴⁴ Veja-se, a título de exemplo, o entendimento perfilhado no já referido caso *Frydlender c. França*, onde o TEDH reitera que todo o trabalhador que considere que foi ilicitamente despedido pela entidade empregadora tem um importante interesse pessoal numa decisão sobre a legalidade desse procedimento dentro de um prazo razoável, uma vez que os litígios desta natureza pedem uma decisão célere em face do que está em jogo para o trabalhador, que, entretanto, se vê privado do seu meio de subsistência.¹⁴⁵

Munidos dos critérios à luz dos quais deverá ser determinado o prazo razoável num determinado caso concreto, importa perceber quais os danos a serem ressarcidos se concluirmos no sentido da sua violação. Como é sabido, verificando-se a prática de um acto ilícito, neste caso o excessivo atraso na prolação de uma decisão, ao lesante incumbe a reparação dos danos causados em consequência do facto danoso, sendo certo que deverá atender-se não só aos danos patrimoniais mas, também, aos danos não patrimoniais¹⁴⁶. Isto mesmo determina o artigo 3º do RRCEE ao estipular que “quem esteja obrigado a reparar um dano, segundo o disposto na presente lei, deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação” (nº 1); diz-nos o nº 2 do citado artigo que “a indemnização é fixada em dinheiro quando a reconstituição natural não seja possível, não repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa”; por último, estabelece o seu nº 3 que “a responsabilidade prevista na presente lei compreende os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como os danos já produzidos e os danos futuros, nos termos gerais de direito”.

A especificidade no que diz respeito aos danos resultantes do atraso na administração da justiça, reside no entendimento acolhido pelo TEDH a propósito dos danos não patrimoniais. Com efeito, vem entendendo o douto tribunal que, havendo obrigação de indemnizar (porque se concluiu que existiu ilicitude no atraso, dano reparável

¹⁴⁴ Cfr., com exemplos de processos que exigem uma celeridade especial, JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES, *Morosidade da Justiça - Como podem ser indemnizados os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Legislação Nacional*, Legis Editora, 2006, págs. 97 e seguintes.

¹⁴⁵ A mesma ideia foi reforçada no mencionado caso *Mendes c. Portugal*.

¹⁴⁶ Cfr. artigo 496º do CC.

e nexos de causalidade adequada), é de presumir que da violação do direito à obtenção da decisão judicial em prazo razoável resulta um dano não patrimonial. Explicitando, o tribunal considera que o dano não patrimonial é a consequência normal, ainda que não automática, da violação do direito a uma decisão em prazo razoável e presume-se como existente, sem necessidade de dele fazer prova, sempre que a violação tenha sido objectivamente constatada, sendo certo, porém, que tal presunção será ilidível.¹⁴⁷

Convém, contudo, ressaltar que esta presunção abarca o “dano psicológico e moral comum que sofrem todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêem as suas pretensões resolvidas por um acto final do processo (...). A este dano que todos sabemos que existe acrescem, evidentemente, os danos que os autores consigam provar relativos à situação concreta”.¹⁴⁸ Daqui decorre que, de acordo com o entendimento que dimana da jurisprudência do TEDH, o dano não patrimonial merece a tutela do direito, não sendo condição necessária para essa tutela que o dano assuma uma especial gravidade, tal como se exige no artigo 496º do CC (que, de resto, deverá ser interpretado em conformidade com esta doutrina).¹⁴⁹

Outra questão não menos importante prende-se com a obrigatoriedade de esgotamento dos meios de recurso internos, como condição de acesso ao TEDH. De facto, a tutela conferida pela CEDH e, conseqüentemente, pelo TEDH, enquanto guardião daquela, é uma tutela subsidiária e, nessa medida, o artigo 35º, nº 1, da Convenção estabelece que o “Tribunal só pode ser solicitado a conhecer de um assunto depois de esgotadas todas as vias de recurso internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos e num prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva”. Esta disposição há-de ser lida em conjunto com o disposto no artigo 13º do mesmo diploma internacional, que atribui o direito a um recurso *efectivo* perante a instância nacional a qualquer pessoa de um Estado contratante.¹⁵⁰

Da leitura conjugada destes preceitos, resulta que o direito interno tem a obrigação de promover mecanismos de tutela dos direitos previstos na CEDH que se revelem

¹⁴⁷ Ver o Ac. do STA, de 28 de Novembro de 2007, proc. nº 0308/07 (disponível, e consultado a 26 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt), aí se reproduzindo as considerações expendidas pelo TEDH a este propósito no seu Ac. de 29 de Março de 2006 (caso *Riccardi Pizzati c. Itália*).

¹⁴⁸ Cfr. o já referido Ac. do STA, de 09 de Outubro de 2008.

¹⁴⁹ Veja-se, a este propósito, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo, ...*, cit., págs. 141-143.

¹⁵⁰ Diz o citado artigo: “Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que actuem no exercício das suas funções oficiais”.

acessíveis, suficientes, eficazes e adequados.¹⁵¹ Ou seja, os meios internos deverão ter a capacidade de garantir uma reparação efectiva em caso de violação de um dos direitos internacionalmente reconhecidos, pelo que, caso o lesado não logre obter essa tutela através das vias de recurso internas, poderá recorrer imediatamente ao TEDH.¹⁵²

Como referimos anteriormente, não obstante se reconhecer que até à entrada em vigor do RRCEE, não existia norma legal no nosso ordenamento jurídico que expressamente previsse a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, designadamente, por dilações indevidas, já se defendia ao tempo da vigência do Decreto-Lei nº 48 051 e por aplicação do disposto no artigo 22º da Constituição, o princípio geral da responsabilidade dos poderes públicos pelos danos causados no exercício das actividades de gestão pública, inclusive, por violação do direito a decisão em prazo razoável.¹⁵³ De resto, o próprio TEDH sugrafou este entendimento.¹⁵⁴ Mas ontem, como hoje, não basta a mera consagração legal de um mecanismo de reparação da duração excessiva do processo. O juiz nacional, como tem vindo a salientar o tribunal de Estrasburgo, deve conformar a sua jurisprudência com a da Corte europeia também no que respeita à quantificação do dano e à fixação da reparação. Isto é, na hora de averiguar a violação do direito a uma decisão em prazo razoável, há que atender aos critérios mobilizados pela jurisprudência do tribunal europeu, aos quais aludimos *supra*. Os danos indemnizáveis e a determinação do *quantum* da reparação devem seguir, igualmente, os

¹⁵¹ Sobre estes conceitos, TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade, ...”, cit., pág. 826

¹⁵² O problema da efectividade do recurso, para efeitos do disposto no artigo 13º da CEDH, colocou-se em vários ordenamentos jurídicos. Por exemplo, no que respeita à ordem jurídica francesa, também se discutiu perante a instância internacional se a acção baseada no artigo L141-1 do *Code de l'organisation judiciaire* constituía um recurso efectivo em matéria de duração excessiva do processo, designadamente, no que concerne à sua aplicação no âmbito da jurisdição administrativa. A este propósito, cfr. JEAN COURTIAL, “La responsabilité du fait de l'activité des juridictions de l'ordre administratif: un droit sous influence européenne?”, *AJDA*, nº 1, Março 2004, págs. 423-431 (págs. 424 e 425) e MM. OLIVIER RENARD-PAYEN, “La responsabilité de l'Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative”, disponível (e consultado a 11 de Abril de 2015) em www.courdecassation.fr.

¹⁵³ Neste sentido, veja-se o Ac. do TCA-Sul, de 20 de Março de 2014, proc. nº 09034/12 (disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt).

¹⁵⁴ Veja-se, sobre esta questão, o Ac. do TEDH, de 22 de Maio de 2003 (caso *Maria de Lourdes Gouveia da Silva Torrado c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.gddc.pt. Entendeu-se no presente aresto que a acção de responsabilidade civil prevista, ao tempo, no Decreto-Lei nº 48 051, representava um meio eficaz de tutela em matéria de duração excessiva do processo. O tribunal alude ao processo “Garagens Pintosinho”, enquanto decisão pioneira e única durante vários anos a propósito desta matéria. Por outro lado, reconhece que a partir da decisão proferida no Ac. do STA, de 15 de Outubro de 1998 (Ac. “Pires Neno”), a jurisprudência nacional admite que a duração excessiva de um processo pode gerar responsabilidade estadual por violação do artigo 6º da CEDH e admite-o com um suficiente grau de certeza jurídica para poder ser utilizada a acção fundada em responsabilidade extracontratual do Estado para os efeitos do artigo 35º, nº 1, da Convenção.

parâmetros fixados por aquela instância. Na verdade, para calcular a indemnização os nossos tribunais têm que ter em conta as bitolas europeias e sobretudo têm que atender aos casos semelhantes e à medida estabelecida para cada espécie de casos.¹⁵⁵

O TEDH relembra que a acção fundada em responsabilidade civil extracontratual do Estado neste âmbito só se revela eficaz se tal acção for ela mesma examinada num prazo razoável e se o *quantum* indemnizatório se fixar dentro dos limites por ele estabelecidos, avançando, ainda, que “o ponto de partida do raciocínio das jurisdições nacionais na matéria deve ser a presunção sólida, ainda que elidível, nos termos da qual a duração excessiva de um processo ocasiona um dano moral”¹⁵⁶.

Ademais, o TEDH salienta, ainda, que o facto de um processo se encontrar pendente nas instâncias nacionais não preclui a apreciação da violação do direito à obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável junto daquela instância. Segundo esta, seria contrário à boa aplicação da Convenção pedir aos requerentes que esperassem, por tempo indeterminado, o resultado do processo junto das jurisdições nacionais.¹⁵⁷⁻¹⁵⁸ O mesmo vale, *mutatis mutandis*, para a propositura de acções para efectivação da responsabilidade estadual junto das instâncias nacionais que, deste modo, poderão ser intentadas ainda na pendência do processo (em relação ao qual se discute a razoabilidade da sua duração).¹⁵⁹

¹⁵⁵ Cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: *quo vadis?*”, *RMP*, n.º 115, Ano 29, Julho-Setembro 2008, págs. 5-42 (págs. 40-42). Como salienta a A., e analisando as indemnizações arbitradas pelo TEDH, é possível concluir que, por cada ano de atraso na prolação da decisão deve ser fixada uma reparação num valor situado, normalmente, entre os € 1000 e os € 2000.

¹⁵⁶ Ver Ac. do TEDH, de 10 de Junho de 2008 (caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.gddc.pt. Entendeu o TEDH, *in casu*, que a acção de responsabilidade civil extracontratual do Estado não ofereceu um recurso efectivo, nos termos do artigo 13.º da Convenção. Nessa ocasião, o tribunal aplaudiu a decisão proferida no já referido Ac. do STA, de 28 de Novembro de 2007 mas, no entanto, considerou que a jurisprudência que emanava daquele aresto nacional ainda não estava consolidada na ordem jurídica portuguesa. Na mesma linha de raciocínio, veja-se, mais recentemente, o Ac. do TEDH, de 18 de Fevereiro de 2014 (caso *Ferreira Alves c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int.

¹⁵⁷ Neste sentido, *vide* a aludida decisão proferida no caso *Ferreira da Silva e Brito e outros c. Portugal*.

¹⁵⁸ De acordo com esta ideia, entendeu-se no Ac. do TCA-Norte, de 31 de Janeiro de 2014, proc. n.º 00369/07 (disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.dgsi.pt), que o facto de o TEDH conceder uma indemnização em consequência da violação dos artigos 6.º e 13.º da Convenção, em nada impede que, num processo pendente na ordem jurídica nacional seja, igualmente e cumulativamente, fixada outra quantia, em virtude da comprovada duração excessiva do processo em causa, tendo, contudo, em consideração o valor fixado pelo TEDH.

¹⁵⁹ Também neste sentido, TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade, ...”, *cit.*, pág. 811.

CAPÍTULO II - A responsabilidade por erro judiciário

1. Considerações preliminares

Como começámos por salientar, é sabido que os juízes, no exercício da função que lhes é reservada, podem provocar danos, que deverão ser reparados por imposição do princípio da responsabilidade dos poderes públicos. Mas vimos que a especificidade do problema, quando estão em causa actos e omissões dos magistrados, reside no facto de as decisões tomadas por estes no exercício da função jurisdicional estarem constitucionalmente protegidas pelo princípio da irresponsabilidade, relacionado com a garantia de independência do poder jurisdicional. Não obstante, antecipamos que a regra da irresponsabilidade não é um imperativo absoluto, antes admitindo excepções. Mas essas excepções devem assumir um carácter restrito, em nome dos referidos princípios. Por essa razão, chegaremos a uma responsabilização indirecta e circunscrita aos casos de falta grave.

Contudo, uma coisa é a responsabilidade do magistrado pelas decisões que profere, que trataremos em momento ulterior, outra será a responsabilidade estadual. Assim, a responsabilidade pelo proferimento de decisões erradas deverá recair, em primeira instância, sobre o Estado-Juiz. Mas nem sempre o legislador optou por um modelo de responsabilidade do Estado pelos actos do juiz.

De facto, durante muito tempo vigorou um modelo de responsabilidade pessoal e directa do juiz, destinado a punir um comportamento ilícito e culposo de um funcionário. Com a publicação do CPC de 1939, passou a prever-se, nos artigos 1092º e seguintes, uma acção especial de responsabilidade dos juízes e dos magistrados do Ministério Público, por perdas e danos, quando houvessem sido condenados por crime de peita, suborno, concussão ou prevaricação, quando tivessem agido com dolo, quando a lei lhes impusesse a obrigação de indemnizar e quando houvessem denegado justiça. Este regime veio a estar igualmente consagrado no CPC de 1961, nos seus artigos 1083º e seguintes.¹⁶⁰ Acerca deste regime afirmaria ALBERTO DOS REIS que a acção de responsabilidade civil seria dirigida contra os magistrados e não contra o Estado porque essa responsabilidade “é

¹⁶⁰ Aprofundando o regime então previsto no artigo 1083º, veja-se JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil, ...*, cit., págs. 142 e seguintes.

consequência da prática de actos *ilícitos*, de actos culposos ou dolosos, e tais actos não podem, razoavelmente, ser considerados como actos do Estado”¹⁶¹. Com a Constituição de 1976, passou a prever-se, no artigo 22º, a responsabilidade solidária do Estado com os titulares dos seus órgãos, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resultasse violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem. Como vimos, com a introdução deste preceito o Estado passou a ser, em regra, responsável pelas actuações dos titulares dos seus órgãos. Mas a norma não fazia (nem faz) qualquer distinção entre as diversas funções do Estado, ficando, deste modo, por esclarecer qual o regime concretamente aplicável à responsabilidade civil por erro judiciário. Por um lado, tínhamos um regime processual que assentava a responsabilidade por danos causados pelo exercício da função jurisdicional no magistrado e, por outro lado, um regime constitucional a aumentar as garantias do lesado, estendendo a obrigação de indemnizar ao Estado.

Entretanto, em 1967 já havia entrado em vigor o Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de Novembro, que regulava a responsabilidade extracontratual do Estado por actos dos seus agentes. Contudo, como já sabemos, não era pacífica a aplicação das regras estabelecidas neste diploma aos actos praticados no exercício da função jurisdicional.

Quanto ao regime previsto no CPC, o mesmo foi alterado pela Lei nº 13/2002, tendo sido, nessa altura, eliminado o elenco do artigo 1083º, nº 1, e com essa eliminação passou a constar da lei processual apenas a regulamentação das acções de regresso contra magistrados, em conformidade com o que à data já se estabelecia no artigo 5º, nº 3, do Estatuto dos Magistrados Judiciais (“fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave”).

Perante a obscuridade do cenário legislativo nesta matéria, a jurisprudência acabou por assumir um papel determinante na construção do regime e dos pressupostos da responsabilidade civil estadual pelos actos praticados no exercício da função jurisdicional.

Só com a Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, passamos a ter um regime unitário em matéria de responsabilidade civil extracontratual dos poderes públicos. Nesta conformidade, o artigo 13º, nº 1, do RRCEE tem em vista definir os pressupostos materiais da responsabilidade do Estado por erro judiciário, em relação a todos os casos que não se

¹⁶¹ Cfr. JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Processos Especiais*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1982, pág. 126.

reconduzem às situações específicas da privação inconstitucional ou ilegal de liberdade e de condenação injusta, cujos pressupostos e regime processual da indemnização vêm plasmados, respectivamente, nos artigos 225º e 226º e 461º e 462º do CPP, sendo estas as situações que se encontram ressalvadas no segmento inicial do preceito.¹⁶²⁻¹⁶³

Por sua vez, o nº 2 do artigo 13º impõe a “prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente”, pelo que a dedução do pedido indemnizatório há-de ser precedida pela revogação da decisão ilegal, por ser este um pressuposto processual específico da acção de responsabilidade por erro judiciário. Desta forma, o erro judiciário só adquire relevo para efeitos de accionar a responsabilidade civil estadual quando haja sido reconhecido definitivamente como tal. Isto é, o erro judiciário há-de estar reconhecido através de uma decisão transitada em julgado, assim se salvaguardando o princípio da intangibilidade do caso julgado.

A este propósito convém salientar um aspecto importante. É que uma decisão errada poderá adquirir relevância jurídica a dois níveis, sendo conveniente distinguir duas situações.

Pese embora a nossa Constituição (ou a nossa lei processual) não garantir sempre o duplo grau de jurisdição, ou seja, a possibilidade de impugnação das decisões jurisdicionais para um tribunal hierarquicamente superior, a fim de por este serem

¹⁶² Sobre as hipóteses contempladas na primeira parte do artigo 13º, nº 1, do RRCEE, as quais não cuidaremos aqui, cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 251 e seguintes; LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 340-364 (págs. 361 e seguintes) e JOSÉ ANTÓNIO MOURAZ LOPES, “A responsabilidade civil do Estado pela privação da liberdade decorrente da prisão preventiva”, *RMP*, nº 88, Ano 22º, Outubro-Dezembro 2001, págs. 71-100.

¹⁶³ Vimos *supra* que o âmbito objectivo do artigo 13º do RRCEE era circunscrito às decisões erradas proferidas pelos juízes. Estão, portanto, em causa actuações exclusivas dos juízes, que se traduzem na resolução de questões jurídicas através da interpretação e aplicação de preceitos jurídicos aos factos concretamente apurados. Porém, o referido preceito legal vem estruturado em termos de regra e de excepção, uma vez que pretende definir o regime aplicável à responsabilidade civil extracontratual do Estado por erro judiciário, exceptuados os casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, que dispõem de um regime próprio previsto no nosso CPP. Também aqui não podemos dispensar uma chamada de atenção para a forma como o RRCEE “arrumou” as diferentes situações a que alude o artigo 13º. Se o preceito tem por epígrafe a “responsabilidade por erro judiciário”, espera-se que o conteúdo que nele vem vertido diga apenas respeito a essa realidade, o que não se verifica. Ao organizar-se em termos de regra e de excepção, a aludida norma legal acaba por excepcionar do seu campo de aplicação situações que, rigorosamente, não se reconduzem ao conceito de erro judiciário tal como o definimos anteriormente. Com efeito, para além dos casos de sentença penal condenatória injusta (hipótese paradigmática de erro judiciário penal), o artigo 13º faz referência às situações de privação injustificada da liberdade que tanto podem ter sido originadas por um acto de um juiz, como por um acto de um magistrado do MP ou, ainda, por actos das autoridades policiais. Nestas últimas hipóteses, em bom rigor, não podemos falar de erro judiciário. Alertando, igualmente, para este facto, LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 12º do RRCEE, *Comentário*, ..., cit., págs. 326-328.

reapreciadas, em regra as partes gozam do direito de recurso, ainda que não de forma ilimitada. Assim sendo, a reacção normal do sistema face a decisões erradas traduz-se na possibilidade de recurso, assumindo o erro judiciário relevância para efeitos de reapreciação da decisão que o contém por uma instância superior.

Por outro lado, a lei confere, ainda, relevância às decisões erradas para efeitos de accionar a responsabilidade civil estadual, desta feita, nos termos do artigo 13º do RRCEE. Contudo, esta possibilidade é circunscrita, como teremos oportunidade de analisar, a certo tipo de erros, que revistam uma especial gravidade e não a todo e qualquer erro contido numa decisão proferida por um juiz. Não podemos esquecer que “o instrumento para superar e corrigir a incorrecção de decisões judiciais – vale por dizer, o «erro judiciário» – há-de ser primacialmente o do «recurso» (e «reclamação»), não o instituto da responsabilidade civil do Estado”¹⁶⁴. De resto, para esta mesma circunstância alertou o Presidente da República ao explicitar as razões do seu veto ao Decreto nº 150/X. Avançou o Presidente que o princípio geral da responsabilidade do Estado por erro judiciário não deveria ser confundido com a revogação de uma decisão judicial por uma instância superior.

Com efeito, da mera revogação da decisão em sede de recurso não decorre, de forma automática, uma pretensão indemnizatória fundada em responsabilidade estadual por erro judiciário.¹⁶⁵ Apesar de uma ser pressuposto da outra (como veremos, a acção de responsabilidade depende da prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente), estamos perante realidades que não se confundem. A correcção de uma decisão pelo tribunal *ad quem* não pressupõe, forçosamente, a ilegalidade da decisão primitiva, “antes traduz a mera divergência entre duas apreciações organicamente legitimadas e a prevalência concedida pela lei à que foi realizada pelo tribunal superior”¹⁶⁶.

Contudo, nem mesmo a possibilidade de reapreciação da decisão por um tribunal superior se revela sempre concretizável, já que nem sempre a decisão jurisdicional admite recurso, seja porque o valor da alçada não o admite ou porque a própria lei veda a sua admissibilidade. O mesmo acontece, ressalvadas as devidas distâncias, em sede de acção de responsabilidade por erro judiciário, já que o Estado não pode ser responsabilizado por

¹⁶⁴ Neste sentido, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 163.

¹⁶⁵ A LOPJ espanhola esclarece isso mesmo, ao estabelecer, no seu artigo 292º, nº 3, que “la mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización”.

¹⁶⁶ Assim, LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13º do RRCEE, *Comentário, ...*, cit., pág. 344.

todo e qualquer erro judiciário contido numa decisão jurisdicional. Significa isto que “a lei processual não atribui uma relevância absoluta ao erro, admitindo que, a bem da segurança jurídica e da celeridade da resolução dos litígios, se possa correr o risco de se transformar em definitivas decisões erradas, e isto quer o erro nelas contido seja leve ou manifesto”¹⁶⁷.

Certo é que a efectivação da responsabilidade civil do Estado por erro judiciário, atentos os seus pressupostos, sempre estará directamente relacionada e até mesmo dependente do sistema de recursos consagrado no ordenamento jurídico vigente, numa opção que, certamente, não será isenta de críticas.

2. Os pressupostos materiais da responsabilidade por erro judiciário

Dispõe o artigo 13º, nº 1, do RRCEE que “sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, o Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto”. Resulta, portanto, do preceito legal a exigência de que o erro judiciário resulte da prolação de uma decisão jurisdicional *manifestamente* inconstitucional ou ilegal ou injustificada por erro *grosseiro* na apreciação dos respectivos pressupostos de facto. A sua leitura permite-nos concluir dois aspectos importantes.

Em primeiro lugar, o erro judiciário tanto poderá configurar um erro de direito como um erro de facto. Estaremos perante um erro de direito quando houver sido proferida uma decisão ilegal¹⁶⁸ e ante um erro de facto quando uma decisão se revelar injustificada, devido à errada apreciação dos pressupostos de facto em que se baseou. Compreende-se que tenham relevância nesta sede ambos os tipos de erro. Na verdade, como refere ANTUNES VARELA, “só a justificação convincente da decisão, quer na determinação das normas aplicáveis, quer na fiel reconstituição dos factos que interessam ao exame e decisão da causa, quer na interpretação e correcta aplicação do direito, podem garantir que a

¹⁶⁷ Cfr., neste sentido, ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações”, *CJA*, nº 88, Julho/Agosto 2008, págs. 14-22 (pág. 17).

¹⁶⁸ O termo é por nós utilizado em sentido amplo, abrangendo toda a normatividade jurídica vigente. Quando falamos de ilegalidade, referimo-nos, naturalmente, quer às decisões inconstitucionais, quer às decisões ilegais, conforme determina a letra do artigo 13º, nº 1.

sentença seja, não apenas o remate cronológico da acção, mas também um real instrumento de pacificação social”¹⁶⁹.

Em segundo lugar, a formulação legal, quiçá demasiado aberta, demonstra o recurso por parte do legislador a conceitos indeterminados, não esclarecendo aquilo em que há-de concretizar-se o erro manifesto, por referência às decisões ilegais ou inconstitucionais, ou o erro grosseiro, desta feita, por referência às decisões injustificadas por errada apreciação da matéria de facto em causa. Não obstante, o recurso a estes conceitos permite-nos antever que o desvalor da decisão há-de ser especialmente qualificado. Em consequência, só as decisões com determinado desvalor serão susceptíveis de desencadear a responsabilidade estadual, o que se compreende.

De facto, não é concebível atribuir um eventual efeito indemnizatório a toda e qualquer decisão a respeito da qual se viesse a concluir que o juiz fizera uma errada interpretação e aplicação do direito ou uma incorrecta apreciação da matéria de facto, sob pena de obstruirmos por completo o exercício da função jurisdicional. A possibilidade de ocorrência das referidas vicissitudes foi acautelada pelo sistema, sendo o recurso o meio normal para corrigir os erros contidos nas decisões. O instituto da responsabilidade civil do Estado não pode ser usado como um meio, a par do recurso jurisdicional, para reagir contra uma decisão que se considera errada. O erro judiciário só assumirá relevância em sede de responsabilidade estadual quando atinja determinado grau de desvalor, sendo manifesto ou grosseiro, só desta forma obrigando o Estado a indemnizar os cidadãos pelos danos causados.¹⁷⁰

Assim sendo, facilmente se percebe que uma das principais dificuldades neste domínio seja a definição do erro judiciário. Na jurisprudência pode ver-se o seguinte entendimento: “o erro significa o engano ou a falsa concepção acerca de um facto ou de uma coisa, distinguindo-se da ignorância porque esta se traduz essencialmente na falta de

¹⁶⁹ Cfr. ANTUNES VARELA, “A responsabilidade pessoal dos juizes”, *RLJ*, nº 3874, Ano 130º, Coimbra Editora, 1998, págs. 9-11 (pág. 10).

¹⁷⁰ Arriscamos, assim, afirmar que estará em causa o funcionamento do princípio da proporcionalidade. Na verdade, a “qualificação do erro como manifesto e grosseiro deve ser perspectivada à luz da compreensão do núcleo essencial e irredutível da função de julgar, em relação à qual é necessário preservar a necessária liberdade e independência” (cfr. ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil, ...”, cit., pág. 52); e na medida em que a consagração de uma responsabilidade por erro judiciário acaba sempre por reflectir uma compressão na liberdade e independência inerentes à função de julgar, a responsabilização do Estado por actos jurisdicionais *stricto sensu* deverá obedecer ao referido princípio, só relevando em sede indemnizatória os erros que revistam especial gravidade.

conhecimento”¹⁷¹. Transpondo para o exercício da função jurisdicional, o erro há-de traduzir-se numa desacertada interpretação e aplicação do direito ou numa errada valoração jurídica dos factos. Mas em ambos os casos, como vimos, a formulação levada a cabo pelo legislador veio a exigir um erro especialmente qualificado, sendo a responsabilidade por erro judiciário limitada “às situações de erro *grave*, ou porventura *muito grave*, do ponto de vista da percepção do direito ou dos factos exigível ao decisor jurisdicional, já que tal apenas poderá caber nos casos em que tal percepção contrarie, de modo *manifesto*, o sentido normativo autêntico da Constituição ou da lei, ou se traduza numa análise *grosseiramente* errada dos factos”¹⁷².

De resto, a tendência jurisprudencial neste âmbito sempre foi no sentido de se adoptar uma abordagem restrita do erro susceptível de dar lugar à responsabilidade civil do Estado-Juiz. Com efeito, é entendimento da nossa jurisprudência que os «actos jurisdicionais de interpretação de normas de direito e respectiva valoração jurídica dos factos, na aplicação ao caso concreto, e que constituem o âmago da função jurisdicional, são insindicáveis em termos de erro, a não ser que o mesmo seja *intolerável, indesculpável*, que procedesse de culpa grave do errante, constituindo uma “*aberratio legis*”, e assim *grosseiro, evidente, crasso, palmar, indiscutível* e de tal modo *grave* que tornasse a decisão judicial numa decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas, procedendo de culpa grave do errante»¹⁷³ (itálico nosso).

Até aqui, vimos que a responsabilidade por erro judiciário depende da existência de danos, provocados por uma decisão jurisdicional que, assim, se revelou ilegal ou injustificada e, seguindo as palavras de ANA CELESTE CARVALHO, o erro judiciário deve “ser interpretado de modo a abranger a actividade de interpretação de todo o bloco de legalidade, isto é, das normas substantivas e processuais, do direito nacional, europeu e internacional e ainda dos princípios gerais”¹⁷⁴. Também vimos que o artigo 13º do RRCEE exige uma especial qualificação do erro, não se bastando com a mera ilegalidade da decisão jurisdicional. O erro, tanto de direito como de facto, deverá revestir um suficiente

¹⁷¹ Cfr. Ac. do STJ, de 29 de Janeiro de 2008, proc. nº 08B84, disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

¹⁷² Neste sentido, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 162.

¹⁷³ Entre outros, veja-se o Ac. do TRC, de 26 de Novembro de 2013, proc. nº 3422/12, disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

¹⁷⁴ Neste sentido, ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil, ...”, cit., pág. 53.

grau de desvalor, a fim de relevar em sede indemnizatória.¹⁷⁵ Nesta conformidade, o aludido preceito exige que o erro seja manifesto ou grosseiro, sendo este o pressuposto específico da ilicitude no que diz respeito à responsabilidade civil por erro judiciário.

A este propósito, a redacção do nº 1 do referido artigo 13º poderá suscitar algumas dúvidas, designadamente no que diz respeito a saber se a exigência de um erro manifesto se verifica apenas em relação às decisões ilegais ou inconstitucionais ou também em relação às decisões injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto. A dúvida é legítima e poderá emergir da construção adoptada pelo legislador. No limite, atendendo à redacção dada ao artigo e tendo em conta um elemento puramente textual, poderia ter nele cabimento uma interpretação segundo a qual só relevaria em sede de erro judiciário o erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto da decisão. O mesmo é dizer, só relevaria o erro de facto.¹⁷⁶

Contudo, salvo melhor entendimento, consideramos que o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por erro judiciário compreende duas hipóteses: a decisão jurisdicional manifestamente inconstitucional ou ilegal e a decisão jurisdicional injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto, sendo estes os critérios para aferir a ilicitude no âmbito do erro judiciário. Ambos os desvalores da decisão assumem relevância e revelam-se autónomos entre si. A decisão que contém um

¹⁷⁵ Este entendimento é, igualmente, perfilhado na jurisprudência do TJUE. Entende esta instância, no que concerne ao princípio da responsabilidade dos Estados Membros pelas violações do direito da UE que causem prejuízos aos particulares, que só pode haver responsabilidade do Estado resultante de uma violação do direito da UE por uma decisão jurisdicional, “no caso excepcional de o juiz ter ignorado de modo manifesto o direito aplicável. A fim de determinar se tal condição se encontra satisfeita, o órgão jurisdicional nacional que se deva pronunciar sobre um pedido de reparação deve atender a todos os elementos que caracterizam a situação que lhe é submetida. Entre tais elementos constam designadamente o grau de clareza e de precisão da regra violada, o carácter intencional da violação, o carácter desculpável ou não do erro de direito, a atitude eventualmente adoptada por uma instituição comunitária, bem como o não cumprimento, pelo órgão jurisdicional em causa, da sua obrigação de reenvio prejudicial”. Conclui o tribunal afirmando que “uma violação do direito comunitário é suficientemente caracterizada quando a decisão em causa foi tomada violando *manifestamente* a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria” (itálico nosso) – cfr. Ac. do TJUE, de 30 de Setembro de 2003, proc. C-224/01 (Ac. *Köbler*), disponível (e consultado a 17 de Maio de 2015) em www.curia.europa.eu.

¹⁷⁶ A hipótese é equacionada por PAULA COSTA E SILVA, uma vez que, como refere a A., “literalmente, o artigo 13/1 parece não atingir nem a interpretação, nem a aplicação da lei, mas somente a apreciação dos pressupostos de facto da decisão”, se partirmos do princípio, “assente nas regras de construção da língua portuguesa, que todos os elementos que se encontram em disjunção são qualificados pela parte final do texto da regra”. Tal entendimento resultaria no seguinte: a decisão jurisdicional danosa deverá ser inconstitucional, ilegal ou injustificada; a inconstitucionalidade, ilegalidade ou falta de justificação deverão ser manifestas; a inconstitucionalidade, a ilegalidade e a falta de justificação manifestas deverão ter sido provocadas por um erro grosseiro e, por fim, este erro grosseiro deverá ter resultado do modo como foram apreciados os pressupostos de facto na decisão em causa. Cfr. PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito, ...”, cit., págs. 62 e seguintes.

erro judiciário tanto poderá contê-lo por ser ilegal ou inconstitucional como por ser injustificada. Na primeira hipótese exige-se um desvalor manifesto e na segunda um desvalor grosseiro. Apesar de, em termos semânticos, haver entre estes dois conceitos uma certa similitude e de estarem revestidos da mesma intencionalidade (ambos demonstram o grau de intensidade que o erro deverá assumir), parece até que o desvalor há-de ser ainda mais chocante quando respeita à apreciação dos pressupostos de facto que fundaram a decisão.

Porventura, o desvalor correspondente à manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade será mais facilmente perceptível. Contudo, a relevância indemnizatória do erro depende da existência de um erro manifesto ou grosseiro. Como conceitos indeterminados que são, não é tarefa fácil delimitar com exactidão os seus contornos. Por essa razão, não será despiciendo recorrer ao labor da jurisprudência nesta matéria que, como vimos, tem considerado que estão em causa, em ambas as situações, erros evidentes, crassos e indesculpáveis.¹⁷⁷

A propósito do erro de direito, este configura uma decisão jurisdicional que, de modo manifesto, seja desconforme à Constituição ou à lei. O importante será sempre atender ao grau de intensidade do erro. Neste sentido, já percebemos que não é juridicamente relevante, para o efeito da responsabilidade civil do Estado, a revogação de uma decisão por um tribunal superior, fundada num sentido interpretativo divergente, se tanto a decisão proferida em primeira instância como a decisão que a revogou puderem aceitar-se como soluções plausíveis da questão em análise. Como se pode ler na jurisprudência, a “circunstância de dois juízes decidirem em sentidos opostos a mesma questão de direito não significa necessariamente, face à problemática da responsabilidade extracontratual do Estado, que um deles terá agido com culpa, embora se não saiba qual; as mais das vezes, significará apenas que em ambos os casos funcionou, de modo correcto, a independência dos tribunais e dos juízes, contribuindo para o progresso do Direito através da dialéctica estabelecida entre opiniões e modos de ver que se confrontam e

¹⁷⁷ Uma breve nota para referir a este propósito o seguinte: ainda que, atendendo à data de entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o RRCEE (só se aplica a factos geradores de responsabilidade ocorridos depois de 30 de Janeiro de 2008), se esteja perante casos aos quais o regime, em princípio, não se aplicaria, os nossos tribunais têm entendido que, fundando-se a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional na aplicação directa do artigo 22º da CRP, o novo RRCEE é aplicável na parte referente aos actos praticados no exercício da função jurisdicional, uma vez que “autoriza a criação de uma norma de decisão para a densificação do artigo 22º da Constituição da República, como garantia do direito que este diploma consagra”. Assim, entre outros, o Ac. do STJ, de 08 de Setembro de 2009, proc. n.º 368/09 (disponível, e consultado a 25 de Maio de 2015, em www.dgsi.pt).

interinfluenciam, a exemplo do que se dá na doutrina”¹⁷⁸.

Quer isto dizer que a “fórmula legislativa da ilegalidade (ou inconstitucionalidade) manifesta apela à evidência do erro de julgamento, em virtude de a solução adotada extravasar, sem margem para dúvida, dos limites marcados pelas diversas técnicas de interpretação e aplicação do Direito”¹⁷⁹⁻¹⁸⁰. Assim sendo, é relevante para aquele efeito a decisão que aplica uma norma expressamente revogada (desde que tal aplicação não se tenha imposto *in casu* por força da sucessão de leis no tempo) ou já declarada inconstitucional com força obrigatória geral.¹⁸¹⁻¹⁸² Estas são, talvez, as situações

¹⁷⁸ Ver Ac. do STJ, de 28 de Fevereiro de 2012, proc. n.º 825/06, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

¹⁷⁹ Neste sentido, LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13.º do RRCEE, *Comentário, ...*, cit., pág. 354.

¹⁸⁰ Também neste sentido, afirmando que não é juridicamente relevante, para o efeito indemnizatório, a decisão que venha a ser revogada por virtude de uma inflexão da jurisprudência nos tribunais superiores ou na sequência de um recurso que se destine a resolver um conflito jurisprudencial nem a decisão que corresponde à solução jurídica adequada aos factos tidos como formalmente provados (face aos elementos adquiridos no processo e de acordo com as regras de direito probatório material), ainda que tais factos sejam na realidade inexistentes, veja-se CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade, ...*, cit., pág. 263.

¹⁸¹ A doutrina avança, ainda, outros exemplos, nomeadamente, a aplicação da lei penal mais desfavorável ao arguido, a aplicação de uma norma ou regime jurídico com um determinado sentido interpretativo ao arrepio de uma corrente doutrinal e jurisprudencial unanimemente seguida e consolidada, o conhecimento de questões não suscitadas pelas partes e que não sejam de conhecimento oficioso, absolver da instância sem convidar o autor a suprir ou corrigir as deficiências ou irregularidades da petição inicial – cfr., entre outros, GUILHERME DA FONSECA/MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *A responsabilidade civil, ...*, cit., pág. 51 e LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13.º do RRCEE, *Comentário, ...*, cit., págs. 354 e 355. Permitimo-nos, contudo, fazer uma chamada de atenção a propósito das decisões que não seguem um entendimento vertido num acórdão uniformizador. Não nos parece rigoroso afirmar, sem mais, que uma decisão será manifestamente ilegal porque versa sobre uma matéria em relação à qual existe jurisprudência uniformizada e não segue o sentido nela vertido (de resto, o mesmo podemos dizer a propósito de decisões que se afastam de uma corrente jurisprudencial maioritariamente seguida, embora não uniformizada pelo STJ). Pese embora nos sistemas jurídicos de *civil law*, como é o nosso, não vigorar a regra do *binding precedent*, é inegável a relevância dos precedentes jurisdicionais, constituindo a jurisprudência um dos estratos do sistema jurídico. Contudo, existem limites à vinculatividade dos precedentes (que radica nos princípios da igualdade de tratamento e da segurança através do direito), que permitem ao julgador validamente desviar-se de uma orientação perfilhada em sentenças paradigmáticas anteriormente proferidas, sendo certo que sobre ele impende o ónus da contra-argumentação, impondo-se pensar o problema “em referência a exigências práctico-normativamente significativas, centradas no mérito autónoma e criteriosamente reconhecido aos casos-*relata*” [cfr. FERNANDO JOSÉ BRONZE, *Lições de Introdução ao Direito*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2006, pág. 659 e FERNANDO JOSÉ BRONZE, «“A imaginação no quadro da judicativo-decisória realização do direito” (quatro variações sobre o tema)», *Analogias*, Coimbra Editora, 2012, págs. 281-309 (págs. 306-308)]. Daqui resulta que uma decisão pode afastar-se de uma corrente jurisprudencial unanimemente seguida, conquanto haja uma argumentação nova e ponderosa, quer pela via da evolução doutrinal posterior, quer pela via da actualização interpretativa – cfr., a este propósito, as considerações tecidas no Ac. do STJ, de 11 de Setembro de 2014, proc. n.º 3871/12, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

¹⁸² Ainda a propósito de uma decisão que aplica uma norma já declarada inconstitucional com força obrigatória geral, nestes casos, o tribunal afasta-se de uma decisão do TC que está revestida de força de lei e que vincula todos os órgãos constitucionais, todos os tribunais e todas as autoridades administrativas (cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional, ...*, cit., pág. 1009). Não obstante, apesar de o espaço não nos permitir a reflexão que o tema merece, não podemos deixar de fazer uma alusão ao problema que já tem sido levantado na doutrina a propósito da inconstitucionalidade da própria decisão de declaração de

mais óbvias susceptíveis de preencher o tipo de ilícito em causa. De resto, qualquer situação que se traduza numa decisão proferida contra lei expressa e que, por essa razão, não encontre o mínimo de acolhimento no ordenamento jurídico vigente, transformando-a numa “decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas”¹⁸³, será susceptível de desencadear a responsabilidade que tratamos.¹⁸⁴

Por sua vez, o erro de facto deverá traduzir um erro sobre a matéria de facto. Isto é, uma decisão será injustificada quando não se encontra baseada nas concretas circunstâncias que rodearam o caso e que, em consequência, deveriam ter determinado a sua prolação, revelando que o tribunal fixou de forma errónea os factos dados como provados ou que, dando como provada determinada factualidade, decide em sentido oposto. Tal desconformidade deverá ter-se por inaceitável, em face dos padrões de diligência e zelo exigidos a um “jugador médio”.

De salientar que, neste âmbito, existem situações que, embora contendendo com a factualidade do caso, traduzem um autêntico erro de direito, como sejam a da admissibilidade de um meio de prova legalmente não permitido e a da violação das regras de direito probatório material. Com efeito, o nosso Código Civil regula, nos artigos 341º e seguintes a matéria das provas, explicitando o regime do ónus da prova, das presunções e dos vários meios de prova existentes e respectiva admissibilidade. Por exemplo, estaremos

inconstitucionalidade com força obrigatória geral. Pode um tribunal decidir em sentido oposto ao vertido numa decisão do TC com eficácia *erga omnes*, aplicando uma norma já declarada inconstitucional com essa extensão, com base na sua inconstitucionalidade (*ex vi* do artigo 204º da CRP)? A resposta é, tendencialmente, negativa. Cfr., para uma análise desta problemática, PAULO OTERO, *Ensaio sobre o caso julgado inconstitucional*, LEX Edições Jurídicas, Lisboa, 1993, págs. 98 e seguintes e RUI MEDEIROS, *A decisão de inconstitucionalidade – Os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1999, págs. 804 e seguintes.

¹⁸³ Ver Ac. do TRP, de 30 de Outubro de 2014, proc. nº 1155/09, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

¹⁸⁴ Refira-se, a título de exemplo, o caso (insólito) tratado no citado Ac. do STJ, de 28 de Fevereiro de 2012. Em causa estava a sentença, de 01 de Março de 2004, proferida no âmbito da jurisdição penal pela (à data) 8ª Vara Criminal de Lisboa, que condenou uma pessoa que apenas interveio no processo como testemunha, tendo nele prestado depoimento. Tal decisão veio a ser considerada inexistente pela Relação de Lisboa, na parte em que condenou a testemunha e na acção tendente à efectivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado por facto da função jurisdicional (erro judiciário) veio a considerar-se a existência de erro grosseiro cometido pelo colectivo que decidiu em 1ª instância. Considerou o STJ, na senda do que já havia sido defendido naquela Relação, que “condenar alguém que não é parte num processo, contra quem não foi deduzida qualquer acusação, sem processo contra si, que não tem a qualidade de sujeito processual mas intervém apenas como testemunha, e ainda sem lhe propiciar a possibilidade de se defender é contrário a tudo o que o nosso ordenamento jurídico exige e representa e configura grave violação da lei e a prática de acto antijurídico. (...) No caso presente entendemos que houve culpa do titular do órgão jurisdicional pois, pela sua capacidade e em face daquelas concretas circunstâncias podia e devia ter agido de forma diversa, e de forma diversa teria agido um juiz exigivelmente preparado e cuidadoso. O princípio do contraditório e as garantias de defesa dos cidadãos são por demais conhecidas, afirmadas e presentes no nosso ordenamento jurídico para poderem não ser conhecidas e ignoradas”.

perante um erro sobre a admissibilidade de um meio de prova se o juiz valorar a prova por confissão, recaindo esta sobre factos relativos a direitos indisponíveis [artigo 354º, al. b), do CC] e nela basear a sua decisão, que, desta forma, configurará uma decisão manifestamente ilegal. De igual modo, estaremos perante um erro de direito relativo à apreciação das provas se o juiz der como provado determinado facto através de prova testemunhal quando esse facto estaria plenamente provado por documento autêntico (artigos 371º e 393º do CC).

As considerações que antecedem foram expendidas a propósito da qualificação do ilícito aqui em causa, sendo certo que concluímos que só releva o erro manifesto ou grosseiro. Apesar de o artigo 13º não estabelecer de forma clara uma relação entre a ilicitude e a culpa do juiz, impõe-se uma análise desta problemática.

Já sabemos que a responsabilidade que nos ocupa não dispensa um comportamento censurável do juiz e, nessa medida, exige-se uma actuação culposa para que o Estado possa ser responsabilizado.¹⁸⁵ O que o artigo 13º não esclarece, pelo menos não de forma directa, é qual o grau de culpa que será de exigir ao juiz. Poderá dizer-se que o legislador não o fez porque não tinha que o fazer, isto é, porque o dever de indemnizar que incumbe ao Estado é independente da natureza e do grau de culpa do agente¹⁸⁶. Contudo, salvo melhor opinião, parece-nos que este não é o entendimento que melhor se coaduna com o conteúdo do artigo 13º, nº 1.

Com efeito, apesar de ilicitude e culpa serem conceitos que não se confundem e não obstante o preceito legal não falar nesta quando enuncia os factos constitutivos do direito à indemnização, mormente, os critérios para aferir a ilicitude¹⁸⁷, entendemos, com RUI MEDEIROS, que “embora não faça alusão à culpa, não é difícil concluir que, dependendo a responsabilidade civil do Estado por erro judiciário (fora dos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade) de uma decisão jurisdicional *manifestamente* inconstitucional ou ilegal ou injustificada por erro *grosseiro* na apreciação dos pressupostos de facto, o nº 1 do artigo 13º não só repudia

¹⁸⁵ Ao contrário do que acontece no ordenamento jurídico espanhol, onde o legislador optou por critérios de imputação objectivos, bastando que se produza o dano, com os pressupostos exigidos pela lei, para que se origine a obrigação de indemnizar, nos termos dos artigos 121º da Constituição espanhola e 292º a 297º da LOPJ – cfr. MARIA LUISA ATIENZA NAVARRO, *La responsabilidad*, ..., cit., pág. 108.

¹⁸⁶ Neste sentido, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 168.

¹⁸⁷ Na verdade, na redacção do artigo 13º, nº 1, do RRCEE, a adjectivação do erro como manifesto ou grosseiro apenas releva, de uma forma directa, para a qualificação do ilícito e não para a imputação de um determinado grau de culpa ao juiz.

inequivocamente qualquer ideia de presunção de culpa pela adoção de uma decisão jurisdicional ilícita, como exige uma especial censurabilidade da atuação do decisor. Uma decisão manifestamente contrária à Constituição ou à lei ou grosseiramente errada dificilmente pode deixar de ser uma decisão em que um juiz minimamente cuidadoso, dotado dos conhecimentos e cuidados técnico-deontológicos médios, não incorreria e, nessa medida, uma decisão indesculpável ou até escandalosa”¹⁸⁸.

Se o erro que a lei exige tem de revestir determinadas características, a fim de se traduzir num autêntico erro intolerável, indesculpável, grosseiro, evidente, crasso, palmar, indiscutível, em suma, numa *aberratio legis*, então consideramos não ser compatível a qualificação de um erro numa determinada decisão jurisdicional naqueles termos e, ao mesmo tempo, a existência de apenas culpa leve por parte do juiz.¹⁸⁹ Se se entende (como se impõe entender) que a ilegalidade manifesta se traduz numa interpretação da lei de tal modo desfasada que o erro de interpretação é crasso, palmar, evidente e que o erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto da decisão se traduz, afinal, numa decisão injustificada, que assenta em circunstâncias que não correspondem ou desvirtuam a verdade dos factos, dificilmente se poderá concluir que o magistrado não violou de forma manifesta os deveres de diligência profissional a que está vinculado em razão do cargo que ocupa.¹⁹⁰⁻¹⁹¹ Parece-nos, assim, que resulta implicitamente do regime vertido no n.º 1 do

¹⁸⁸ Cfr. RUI MEDEIROS, em anotação ao artigo 10.º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 263-293 (pág. 273). No mesmo sentido, veja-se ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil, ...”, cit., págs 62 e seguintes, defendendo que o “Estado responde civilmente por facto ilícito culposo, no mínimo, por culpa grave, por a lei assentar a responsabilidade na demonstração da ilegalidade manifesta e do erro grosseiro, ou seja, da demonstração da culpa do juiz, pelo que, não existe responsabilização por culpa leve”. De resto, este entendimento é na perspectiva da A., que acompanhamos, o que melhor se compatibiliza com a construção do sistema, sendo “uma forma de evitar a banalização da responsabilidade civil por erro judiciário, em consonância com as especificidades da função judicial, evitando que o Estado responda pelo pequeno erro, cometido com culpa leve, apurado na decisão revogatória”.

¹⁸⁹ Também assim, ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado, ...”, cit., págs. 18 e 19.

¹⁹⁰ Aproximamo-nos, assim, da solução que se encontra actualmente consagrada na lei italiana n.º 117, de 13 de Abril de 1988 (*Legge Vassalli*) – disponível, e consultada a 26 de Maio de 2015, em www.altalex.com, que regula o ressarcimento dos danos causados no exercício da função jurisdicional e a responsabilidade civil dos magistrados. Este diploma foi recentemente alterado pela lei n.º 18, de 27 de Fevereiro de 2015, que pretendeu conformar o regime da responsabilidade do Estado e do magistrado com as exigências do direito da União Europeia, *maxime*, provenientes do Ac. do TJUE, de 24 de Novembro de 2011 (proc. C-379-10) – disponível, e consultado a 26 de Maio de 2015, em www.curia.europa.eu –, que condenou o estado italiano, nomeadamente, pela cláusula de salvaguarda prevista no artigo 2.º da referida lei (na redacção anterior à reforma) que excluía da responsabilidade estadual os danos causados no exercício da actividade interpretativa de normas e de valoração dos factos e das provas (no fundo, o âmago da função jurisdicional propriamente dita, como vimos). Com a alteração levada a cabo pela referida lei n.º 18, a cláusula de salvaguarda foi reestruturada, passando a prever-se a responsabilidade estadual naqueles casos mas com a exigência do requisito subjectivo da culpa grave (ou dolo), capaz de gerar, também, a responsabilidade do magistrado.

artigo 13º uma inevitável conexão entre a avaliação do grau de culpa do juiz e a existência de análise grosseira dos pressupostos de direito ou de facto em que assentou a decisão, que culminará no reconhecimento de que existindo um erro com aquelas características, terá que ter havido uma actuação dolosa¹⁹² ou gravemente negligente por parte do julgador.¹⁹³

Tal conexão permite-nos, assim, concluir que a presunção estabelecida no artigo 10º, nº 2, do RRCEE, não será aplicável às hipóteses contempladas pela previsão normativa do artigo 13º.

Uma última palavra apenas para referir que este é um entendimento que tem vindo a ser seguido pela nossa jurisprudência. Veja-se, entre outros, o citado Ac. proferido pela Relação do Porto, de 30 de Outubro de 2014, onde se afirma expressamente que “ao erro grosseiro se deve ligar a ideia de culpa grave, na medida em que a decisão jurisdicional posta em causa não pode deixar de reflectir uma diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles que se encontram obrigados os juízes em razão do cargo, na óptica do art. 8º, nº 1”. No mesmo sentido andou o Ac. do STJ, de 23 de Outubro de 2014¹⁹⁴, ao defender que apenas “o erro que conduza a uma decisão arbitrária ou aberrante, assente em premissas que contradigam ou deturpem a verdade fáctica ou que na subsunção ao direito

Assim, o actual artigo 2º, nº 3, da *Legge Vassalli* estabelece os casos susceptíveis de desencadear um efeito indemnizatório, ao definir aquilo em que se traduz a culpa grave. O preceito diz o seguinte: “Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione”. Por sua vez, o regime legal densifica o conceito de violação manifesta da lei e do direito da União Europeia, esclarecendo que “ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea”. Ver, a este propósito, MAÏA-KALLYSTE CANTERINI, “La responsabilité de l'État italien du fait du service de la justice”, *Justice et responsabilité de l'État*, PUF, Paris, 2003, págs. 101-116 (págs. 111 e seguintes) e LUISA LA GRECA, “La responsabilità civile dei magistrati - Prime riflessioni a margine della recente riforma”, *Archivio Penale*, nº 2, 2015, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.archiviopenale.it.

¹⁹¹ Também em França se limita a responsabilidade do Estado pelo exercício defeituoso da função jurisdicional aos casos de “faute lourde”. Cfr. artigo L141-1 do *Code de l'organisation judiciaire*.

¹⁹² Todavia, não podemos deixar de salientar que, se atentarmos na noção de dolo, serão raros os casos em que se afirmará a responsabilidade dolosa de um juiz.

¹⁹³ Em sentido contrário, considerando que, embora seja nítida a dimensão de censura comportamental no que se refere ao carácter manifestamente inconstitucional ou ilegal das decisões e, sobretudo, ao carácter grosseiro do erro na apreciação de pressupostos de facto, em tais situações pode, excepcionalmente, não haver dolo ou culpa grave do juiz, *vide* J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade indemnizatória, ...”, cit., pág. 350.

¹⁹⁴ Proc. nº 1668/12, disponível, e consultado a 26 de Maio de 2015, em www.dgsi.pt.

revelem desconhecimento manifesto ou crassa incompreensão do regime legal aplicável, revelador de uma *actuação dolosa* ou *gravemente negligente* que se reflecte na decisão de mérito, é relevante e susceptível de qualificar-se como grosseiro e integrar essa vertente do erro judiciário” (itálico nosso).¹⁹⁵

¹⁹⁵ Cremos que a nossa conclusão não sai prejudicada pelo facto de o TJUE já ter afirmado que o direito da União Europeia se opõe a um regime legal nacional que limite a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional aos casos de dolo ou culpa grave do juiz, já que tal oposição apenas se verifica se essa limitação levar a excluir a responsabilidade do Estado membro em causa noutros casos em que se tenha verificado uma violação manifesta do direito aplicável, o que não corresponde à realidade que aqui defendemos. Com efeito, parece resultar do Ac. do TJUE, de 13 de Junho de 2006, proc. C-173/03 (Ac. *Traghetti del Mediterraneo*), disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.curia.europa.eu, que esta instância repudia uma exigência de prova da culpa grave ou dolo do juiz, em ordem a efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito da UE. O critério seguido na jurisprudência da UE é, assim, o da violação suficientemente caracterizada, ao qual se assemelham, no fundo, as exigências plasmadas no artigo 13º, nº 1, a propósito da especial gravidade do erro. Como vimos, na senda do caso *Köbler*, só pode haver responsabilidade do Estado resultante de uma violação do direito da UE por uma decisão jurisdicional, na hipótese de o juiz ter ignorado de modo manifesto o direito aplicável. Ora, por nossa parte, não defendemos qualquer exigência de prova da culpa grave ou dolo do juiz a cargo do particular; sobre o lesado impende o ónus de demonstrar o carácter manifesto ou grosseiro do erro, em suma, a sua especial gravidade. Mas tal demonstração resultará, ao que parece, numa apreciação (ainda que incidental) da imputação subjectiva da violação pois também aqui achamos que a suficiente caracterização da violação teve que advir da manifesta violação dos deveres profissionais a que o magistrado está vinculado em razão das funções que exerce. É dizer, directamente, a prova do grau de culpa do magistrado apenas releva para efeitos da viabilidade da acção de regresso (nos termos do artigo 14º do RRCEE); mas não podemos dizer que da apreciação do carácter manifesto do erro não resulta, pelo menos de modo implícito, um juízo de especial censurabilidade acerca da conduta do julgador, no sentido em que, ao afirmarmos a violação manifesta do direito aplicável estamos a afirmar a conduta gravemente negligente do juiz e vice-versa. A confirmar este entendimento veja-se mais uma vez o disposto no artigo 2º, nº 3, da citada *Legge Vassalli*, que, ao densificar o conceito de culpa grave, determina o seguinte: “costituisce colpa grave la *violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea*, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione” (itálico nosso). A lei italiana, numa solução de aplaudir, alude, ainda, aos critérios seguidos na jurisprudência do TJUE para aferir a violação manifesta (cfr. artigo 2º, nº 3-bis, do referido diploma). Note-se, por último, que apesar de, no âmbito da jurisprudência do TJUE, ser afastado o ónus da prova da culpa ou dolo do juiz, a imputação subjectiva da violação não deixa de adquirir relevância. Com efeito, dos critérios fornecidos pelo TJUE para auxiliar no preenchimento do requisito da violação suficientemente caracterizada constam vários elementos associados à culpa do juiz na actuação ou omissão que dá origem à violação (nomeadamente, o carácter intencional da violação, o carácter desculpável ou não do erro de direito) – cfr., neste sentido, HELOÍSA OLIVEIRA, “Jurisprudência comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – Influência, omissão e desconformidade”, *O Direito*, I, Ano 142º, 2010, págs. 147-168 (pág- 159).

3. Pressuposto processual específico: a prévia revogação da decisão danosa¹⁹⁶

A acção de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado por erro judiciário exige um pressuposto processual específico, a acrescer aos demais pressupostos exigidos para a instauração de um processo, cuja não verificação impedirá o tribunal de se pronunciar sobre o mérito da acção. Falamos da exigência legal de revogação prévia da decisão errada que causou o dano, consagrada no nº 2 do artigo 13º do RRCEE, que estabelece o seguinte: “o pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente”.

O regime consagrado no artigo 13º do RRCEE prevê, por um lado, a verificação, na acção de responsabilidade civil, dos pressupostos materiais que analisámos anteriormente e, por outro lado, a exigência de que a decisão danosa tenha sido previamente revogada, desta feita não na acção de responsabilidade civil que visa efectivar o direito à indemnização, mas no próprio processo onde foi proferida a decisão que padece de erro judiciário; circunstância que, como facilmente se antecipa, acarreta vários problemas práticos. O que acontece às decisões que eventualmente contenham um erro judiciário mas que não admitam recurso? E como proceder naqueles casos em que, sendo o recurso possível, o lesado não impugnou a decisão? Quem vai decidir sobre o carácter manifesto ou grosseiro do erro, o tribunal *ad quem* que revoga a decisão errada ou o tribunal que avalia o pedido de indemnização?

De acordo com a formulação legal, a acção de responsabilidade civil do Estado por erro judiciário só pode ser proposta quando esse erro haja sido reconhecido definitivamente como tal por um tribunal superior, em sede de recurso, salvaguardando-se, deste modo, o princípio da intangibilidade do caso julgado. Assim, a existência do erro judiciário – que preencherá o requisito da ilicitude – terá de ser demonstrada no próprio processo onde aquele terá sido cometido, numa opção que encontra fundamento, de acordo com os considerandos previstos na Exposição de Motivos da Proposta de Lei nº 56/X, na

¹⁹⁶ Uma nota prévia para esclarecer que, embora pretendamos no presente capítulo tratar do regime substantivo aplicável à responsabilidade por erro judiciário, não podemos deixar de inserir aqui as nossas considerações a propósito da prévia revogação da decisão danosa, não obstante se tratar de um pressuposto processual. Não só o destaque deste pressuposto no âmbito da responsabilidade por erro judiciário o justifica, como também a sua inevitável ligação à matéria dos pressupostos substantivos.

necessidade de “limitar a possibilidade de os tribunais administrativos, numa acção de responsabilidade, se pronunciarem sobre a bondade intrínseca das decisões jurisdicionais”.

Não obstante, mais do que preservar a independência de cada ordem de jurisdição¹⁹⁷, trata-se, na nossa opinião, de compatibilizar a declaração de erro judiciário com o caso julgado, exigindo-se, nesta conformidade, o esgotamento dos meios de recurso que sejam *in casu* admissíveis, a fim de vermos o erro reconhecido por uma decisão transitada em julgado.¹⁹⁸ É que não podemos esquecer que uma decisão é plenamente válida no ordenamento jurídico se e enquanto não for revogada por uma instância superior. Como explica CARLOS CADILHA, “há lugar a indemnização por erro judiciário que tenha sido praticado em decisão proferida por um tribunal de primeira instância, por um tribunal de segunda instância ou por um tribunal supremo, desde que a existência de erro judiciário tenha sido reconhecida em recurso, por um tribunal hierárquica ou funcionalmente superior, em termos de ter determinado a revogação dessa decisão”¹⁹⁹.

Assim, estando a concretização do pressuposto exigido pelo artigo 13º, nº 2, do RRCEE dependente do sistema de recursos vigente, estamos em condições de afirmar que em relação às decisões lesivas das quais não caiba recurso fica precluída a possibilidade de o lesado intentar a acção de responsabilidade civil, por não estar verificado um dos pressupostos específicos de que depende essa acção. De resto, assim têm decidido os nossos tribunais.²⁰⁰

¹⁹⁷ Tal independência não é aqui posta em causa, já que, como veremos, a possibilidade de efectivação da responsabilidade perante um tribunal de outra jurisdição foi expressamente afastada no âmbito da responsabilidade civil por erro judiciário, por força do disposto no artigo 4º, nº 3, al. a), do ETAF.

¹⁹⁸ Nos termos do artigo 628º do CPC, a decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja susceptível de recurso ordinário ou de reclamação.

¹⁹⁹ Cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 272 e 273.

²⁰⁰ Vejam-se, entre outros, os Acs. do TCA-Norte, de 09 de Dezembro de 2011, proc. nº 00100/11, do TRL, de 29 de Outubro de 2013, proc. nº 1668/12 e, mais recentemente, do STJ, de 24 de Fevereiro de 2015, proc. nº 2210/12 (todos disponíveis, e consultados a 25 de Maio de 2015, em www.dgsi.pt). Em todas estas decisões se concluiu que o requisito da ilicitude, para o efeito indemnizatório, terá de ser demonstrado, não através da acção de responsabilidade civil que se destine a efectivar o direito de indemnização pelo exercício da função jurisdicional, mas no próprio processo judicial em que foi cometido o erro por via dos meios impugnatórios que, no caso, forem admissíveis, razão pela qual, não tendo havido prévia revogação da decisão danosa nos casos em apreço, aqueles tribunais julgaram improcedentes os recursos que tiveram lugar, tendentes à efectivação da responsabilidade civil por erro judiciário. Não serão, portanto, viáveis situações em que o lesado, ao invés de recorrer da decisão que lhe causou um prejuízo, peticiona, junto do tribunal de primeira instância, a revogação da decisão danosa e, consequentemente, uma indemnização pelo erro judiciário em que aquela incorrerá. Em suma, o lesado não poderá cumular a sua pretensão indemnizatória com uma espécie de interposição de recurso da decisão danosa na mesma instância, pois, como pertinentemente afirma CARDOSO DA COSTA, é fundamentalmente “uma razão dogmático-institucional, ligada à própria natureza da função judicial, que impõe a condição estabelecida pelo nº 2 do artigo 13º - e exclui que a ocorrência e o eventual relevo do erro judiciário possam ser aferidos directamente, e sem mais,

Assim, a regra nesta matéria é a de que o recurso é admissível “quando a causa tenha valor superior à alçada²⁰¹ do tribunal de que se recorre e a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior a metade da alçada desse tribunal, atendendo-se, em caso de fundada dúvida acerca do valor da sucumbência, somente ao valor da causa”, *ex vi* do artigo 629º, nº 1, do CPC.²⁰² Não obstante, nos nºs 2 e 3 daquele preceito legal, prevêem-se situações que admitem sempre recurso, independentemente do valor da causa e da sucumbência.²⁰³ De igual modo, também independentemente destes dois critérios existem decisões irrecorríveis, que vêm previstas no artigo 630º, ainda do CPC.²⁰⁴

Acresce que, nos termos do disposto no artigo 616º daquele diploma legal, as partes têm ainda a possibilidade de requerer, no próprio tribunal que proferiu a decisão, a reforma da sentença, em situação de irrecorribilidade da decisão, quando, por manifesto lapso do juiz, tenha ocorrido “erro na determinação da norma aplicável ou na qualificação jurídica dos factos” ou “constem do processo documentos ou outro meio de prova plena que, só por si, impliquem necessariamente decisão diversa da proferida”. Concede-se, assim, ao juiz a faculdade de reparar um erro, que de outra forma lhe estaria vedada, dada a impossibilidade de, no caso, ser interposto recurso.

Não sendo admissível o recurso ordinário, não se põe de parte a hipótese de se

em sede de responsabilidade e pelo tribunal competente para o apuramento desta” – cfr. JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., págs. 163 e 164.

²⁰¹ A alçada dos tribunais de primeira instância é de € 5.000 e a alçada dos tribunais da Relação é de € 30.000 – cfr. artigo 44º, nº 1, da LOSJ. Estes valores correspondem, também, à alçada dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais centrais administrativos, respectivamente (ver artigo 6º, nºs 3 e 4, do ETAF).

²⁰² Esta regra é fielmente reproduzida no artigo 142º do CPTA, na redacção conferida pela proposta de revisão deste diploma (note-se que a redacção ainda em vigor não faz referência ao critério da sucumbência), que estabelece o seguinte: “o recurso das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, tenham conhecido do mérito da causa é admitido nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, quando a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior a metade da alçada desse tribunal, atendendo-se, em caso de fundada dúvida acerca do valor da sucumbência, somente ao valor da causa”. De salientar, a este propósito, que, como já foi referido, as alterações previstas ao ETAF envolvem a consagração do funcionamento dos tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular (exceptuadas as situações de julgamento alargado previstas no CPTA), o que, consequentemente, colocará termo às reclamações para a conferência (hipótese prevista no artigo 27º, nº 2, do CPTA).

²⁰³ Para além destas situações previstas na lei processual civil, é sempre admissível recurso, nos termos do artigo 142º, nº 3, do CPTA (de acordo com a redacção constante da proposta de revisão), “das decisões de improcedência de pedidos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias; proferidas em matéria sancionatória e proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal Administrativo”.

²⁰⁴ Diz o nº 1 do referido artigo que “não admitem recurso os despachos de mero expediente nem os proferidos no uso legal de um poder discricionário” e o nº 2 estabelece que “não é admissível recurso das decisões de simplificação ou de agilização processual, proferidas nos termos previstos no nº 1 do artigo 6º, das decisões proferidas sobre as nulidades previstas no nº 1 do artigo 195º e das decisões de adequação formal, proferidas nos termos previstos no artigo 547º, salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório, com a aquisição processual de factos ou com a admissibilidade de meios probatórios”.

satisfazer o requisito do nº 2 do artigo 13º através da utilização do recurso extraordinário de revisão, previsto nos artigos 696º e seguintes do CPC. Na verdade, o “recurso de revisão constitui um meio extraordinário de reapreciação de uma decisão transitada em julgado e tem como fundamento essencial a necessidade de se evitar uma sentença injusta, a necessidade de reparar um erro judiciário, de modo a dar primazia à justiça material em detrimento de uma justiça formal”²⁰⁵. Não obstante, há que ter cautela na utilização do recurso de revisão para o efeito de accionar a responsabilidade civil do Estado por erro judiciário.

O artigo 696º do CPC apresenta, num elenco taxativo, as situações em que, excepcionalmente, uma decisão transitada em julgado pode ser objecto de revisão, estabelecendo o seguinte: “a decisão transitada em julgado só pode ser objeto de revisão quando: a) Outra sentença transitada em julgado tenha dado como provado que a decisão resulta de crime praticado pelo juiz no exercício das suas funções; b) Se verifique a falsidade de documento ou ato judicial, de depoimento ou das declarações de peritos ou árbitros, que possam, em qualquer dos casos, ter determinado a decisão a rever, não tendo a matéria sido objeto de discussão no processo em que foi proferida; c) Se apresente documento de que a parte não tivesse conhecimento, ou de que não tivesse podido fazer uso, no processo em que foi proferida a decisão a rever e que, por si só, seja suficiente para modificar a decisão em sentido mais favorável à parte vencida; d) Se verifique nulidade ou anulabilidade de confissão, desistência ou transação em que a decisão se fundou; e) Tendo corrido a ação e a execução à revelia, por falta absoluta de intervenção do réu, se mostre que faltou a citação ou que é nula a citação feita; f) Seja inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado Português; g) O litígio assente sobre ato simulado das partes e o tribunal não tenha feito uso do poder que lhe confere o artigo 612º, por se não ter apercebido da fraude”.

Face ao elenco apresentado, facilmente se percebe que os casos de erro judiciário que nos importam não se enquadram em todas as alíneas referidas. Com efeito, apenas vislumbramos o preenchimento do requisito de ilicitude que viabiliza a pretensão indemnizatória em caso de erro judiciário nas hipóteses previstas nas alíneas d), e) e f)²⁰⁶,

²⁰⁵ Assim, veja-se o Ac. do STJ, de 17 de Dezembro de 2009, proc. nº 693/05, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

²⁰⁶ Claro que o erro judiciário também pode ter resultado de crime praticado pelo juiz no exercício das suas funções, sendo esse um fundamento do recurso de revisão, nos termos da al. a) do referido preceito legal e, considerando o tribunal de revisão que houve uma condenação penal injusta, haverá lugar à responsabilidade

nas quais pode efectivamente ter havido uma actuação ilícita do juiz susceptível de originar uma decisão manifestamente ilegal. Em relação ao fundamento previsto na al. f), ele permite a revogação, na ordem interna, de uma decisão contrária ao direito internacional vinculativo para o Estado português. Será, designadamente, uma decisão que contém um erro judiciário por violação de disposições de direito da UE.

Ressalve-se, contudo, que nas hipóteses apresentadas [*maxime*, as previstas nas alíneas d) e e)], sempre que a revisão pressuponha a ocorrência de factos supervenientes que, por essa razão, não foram, nem podiam ter sido, tidos em conta pelo juiz, não dará lugar à responsabilidade civil do Estado por erro judiciário, por manifesta ausência do requisito da ilicitude.

Como vimos, o erro de julgamento pode ser imputado a uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça/Supremo Tribunal Administrativo, que, em regra, decidirá em última instância, estando esgotadas, *a priori*, as possibilidades de recurso. Em tais situações, resta o recurso para o Tribunal Constitucional, desde que tenha sido aplicada *in casu* uma norma inconstitucional.²⁰⁷

Este é, porventura, o problema mais delicado que a aplicação da regra do nº 2 do artigo 13º convoca e que tem reforçado as vozes que se levantam no sentido da sua inconstitucionalidade, nomeadamente, por violação dos artigos 13º e 22º da CRP. A lei parece-nos clara neste aspecto e transmite a intenção do legislador – fazer depender a apreciação da responsabilidade civil do Estado por erro judiciário da prévia revogação da decisão pela jurisdição competente, através do meio adequado para o fazer, que é o recurso. Em função desta opção do legislador, a efectivação da responsabilidade ficará dependente do sistema de recursos implementado no nosso ordenamento jurídico, o que significa que, na prática, situações existirão em que o lesado não logrará satisfazer a sua pretensão indemnizatória (já que esta não será sequer apreciada), porque não lhe foi possível naquele caso concreto obter a revogação da decisão alegadamente danosa. Em

do Estado nos termos dos artigos 461º e 462º do CPP. Para além disso, pode haver responsabilização directa do magistrado uma vez que estamos perante um crime praticado no exercício das suas funções (artigo 14º, nº 1, 1ª parte). Estamos, por isso, perante situações que integram a excepção levada a cabo pelo segmento inicial do artigo 13º, nº 1, do RRCEE. Cfr., a este propósito, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 275.

²⁰⁷ Nestes casos, conforme sublinha CARLOS CADILHA, o Tribunal Constitucional, quando der provimento ao recurso, não revoga a decisão recorrida, porém, os autos baixam ao tribunal de onde provieram, a fim de que seja reformada a decisão. Desta forma, é a reforma da decisão que foi objecto de recurso para o TC, pelo próprio tribunal que incorreu em erro judiciário sobre a questão da inconstitucionalidade, que concretiza o pressuposto exigido pelo nº 2 do artigo 13º - cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 273.

suma, o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado por erro judiciário, tal como está consagrado, apenas permite que um cidadão seja ressarcido pelos eventuais prejuízos que uma decisão lesiva lhe tenha causado se estiverem reunidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) erro de julgamento reconhecido por uma decisão transitada em julgado²⁰⁸; b) carácter manifesto ou grosseiro do erro judiciário.

Mas sendo assim, será que este regime merece algum reparo?

Como podemos ver no já referido Ac. do STJ, de 24 de Fevereiro de 2015, o recorrente no processo em causa sustentou, a este respeito, que o artigo 13º, nº 2, do RRCEE “seria manifestamente inconstitucional, por violação do art. 22º da CRP, uma vez que este não distingue entre juízes da 1ª e 2ª instância e juízes do Supremo: pelas acções e omissões de uns e outros, quando delas resulte violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem, é o Estado solidariamente responsável. Por outro lado, a referida interpretação violaria também o princípio da igualdade consagrado no art. 13º da CRP, por não ser possível conceber que o Estado seja civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisão jurisdicional danosa, se esta for revogada, e não possa ser responsabilizado civilmente quando da mesma decisão jurisdicional não há recurso”.

De resto, um entendimento semelhante é partilhado por alguma doutrina, quando defende que deixar o lesado sem tutela perante uma decisão manifestamente ilegal ou injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto insusceptível de recurso, se traduz numa solução desconforme à nossa Lei Fundamental, desde logo, por violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva e, de igual modo, por violação dos aludidos princípios da igualdade e da responsabilidade do Estado.

No essencial, e se bem acompanhamos o entendimento destes autores, está em causa o facto de decisões idênticas, porque danosas, poderem gerar ou não responsabilidade civil por erro judiciário consoante caiba ou não recurso da decisão, dando origem a que um dos lesados logre obter o efeito indemnizatório pretendido e o outro não, sem que se vislumbre fundamento para essa diferenciação. Ademais, tal solução acaba por

²⁰⁸ Sendo certo que este requisito apenas funciona como um verdadeiro pressuposto processual, já que a apreciação da eventual responsabilidade do Estado dependerá da sua verificação, isto é, o tribunal competente para a acção de responsabilidade civil apenas se pronunciará sobre o pedido e, portanto, sobre o carácter ilícito do erro, se a decisão que o contém tiver sido previamente revogada. Com efeito, o dever de indemnizar não emerge da mera revogação da decisão por erro de julgamento mas, antes, como vimos, da existência de ilicitude com o grau de intensidade legalmente exigido. Falamos, claro está, do carácter manifesto ou grosseiro do erro. Também neste sentido, veja-se ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado, ...”, cit., pág. 20.

se traduzir numa imunidade das decisões dos tribunais que decidem em última instância, *maxime* dos tribunais supremos, igualmente, sem motivo justificativo. Nesta conformidade, “da norma do nº 2 do artigo 13º resulta uma violação do princípio constitucional da igualdade (artigo 13º), por força do tratamento discriminatório imposto aos lesados que sofrem danos causados por erros judiciários correspondentes a sentenças que, por um ou outro motivo, não podem ser objecto de recurso. Por outro lado (...) retirar ao titular dos direitos a via indemnizatória de reparação da sua esfera jurídica por circunstâncias estritamente processuais, e até nalguns casos fortuitas, significa uma restrição injustificada do direito fundamental à efetiva tutela jurisdicional (artigo 20º da Constituição) – tanto mais chocante quanto o dano sofrido não resulta de ilicitudes comuns, mas de ilegalidades manifestas e de erros grosseiros, imputáveis precisamente a órgãos a quem a Constituição comete a tarefa de proteger os direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 202º, nº 2)”²⁰⁹. Em suma, se uma determinada decisão manifestamente errada ou injustificada produz danos na esfera jurídica de alguém, será exagerado e, por isso, manifestamente desproporcional exigir que, para exercer o direito à reparação, protegido pela nossa Lei Fundamental, o lesado tenha de obter a revogação daquela decisão, tanto mais que isso significa que, não raras vezes, o direito à reparação “não passa de uma miragem”²¹⁰.

Não obstante a pertinência destas considerações, não podemos deixar de concordar com PAULA COSTA E SILVA, quando afirma que esta questão não evidencia nenhum problema específico para o nosso tema mas, antes, reflecte a “eterna querela entre os bens supremos do Direito: justiça e segurança”²¹¹. É que, reflectindo a letra do nº 2 do artigo 13º, a opção inequívoca por parte do legislador de exigir que a decisão danosa haja sido revogada no próprio processo em que foi proferida, através do sistema de recursos, esta foi tomada no sentido de compatibilizar o regime da responsabilidade civil por erro judiciário com o efeito de caso julgado que todas as decisões, ainda que danosas, inevitavelmente produzem, não se coadunando com o princípio da intangibilidade do caso julgado a posterior apreciação da ilicitude da decisão, para o efeito indemnizatório. No fundo, o legislador ao fazer depender a efectivação da responsabilidade da possibilidade de

²⁰⁹ Neste sentido, cfr. LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13º do RRCEE, *Comentário, ...*, cit., págs. 359 e 360.

²¹⁰ Assim, ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado, ...”, cit., págs. 21 e 22.

²¹¹ Cfr. PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito, ...”, cit., pág. 72.

recurso, não foi alheio a esta problemática e, no limite, seríamos então levados a afirmar que a controvérsia estaria, não no regime da responsabilidade civil por erro judiciário, mas sim no sistema de recursos.²¹² Isto é, não deixa de ser por causa das regras relativas à impugnação das decisões que a revogação da decisão lesiva não se concretiza.

Não podemos deixar de fazer referência às considerações expendidas no citado aresto do STJ, de 24 de Fevereiro de 2015, a este propósito. Diz o douto acórdão, num entendimento que acolhemos, que «mesmo que a decisão danosa seja irrecorrível – em razão da alçada ou por o tribunal decidir em última instância –, é ainda admitida amplamente a possibilidade de reparação do erro. (...) Por outro lado, pode o erro de direito consistir na aplicação de norma tida por inconstitucional (com infracção do disposto na Constituição ou dos princípios nela consignados – art. 204º). Mas de tal decisão pode ser interposto recurso para o Tribunal Constitucional (art. 280º nº 1 b) CRP) que, em caso de procedência, pode revogar a decisão recorrida quanto à questão de constitucionalidade e ordenar que o tribunal recorrido proceda à reforma dessa decisão para se conformar com a decisão daquele Tribunal quanto à questão de constitucionalidade (art. 80º nº 2 da LTC). Não é de excluir, por fim, a relevância do recurso extraordinário de revisão, como meio de obtenção da revogação da decisão jurisdicional danosa, nas situações previstas nas als. d) – se a confissão não era no caso admissível, e) – nulidade ou falta de citação que o juiz tem de verificar, e f) – no caso de erro por violação do direito europeu, do art. 696º do CPC. Mas, como se afirmou, a compressão do princípio consagrado no art. 22º da CRP é resultado também da necessidade de harmonizar o regime de responsabilidade com outros preceitos constitucionais, como é o caso dos que respeitam à função jurisdicional, em especial no que toca à independência dos tribunais e à força do caso julgado. (...) Compreende-se, por conseguinte, que, não tendo sido impugnada a decisão, ela não possa posteriormente vir a ser *desautorizada* por outro tribunal, porventura, como se disse, de diversa jurisdição ou da mesma jurisdição mas de grau inferior, o que representaria o aludido *ilogismo institucional*, com derrogação da estrutura hierárquica judicial, e postergaria, bem assim, a segurança e certeza jurídica do caso julgado. (...)».

²¹² E, quanto a este, como afirma RUI MEDEIROS, é “jurisprudência firme e abundante do Tribunal Constitucional que o direito de acesso aos tribunais não impõe ao legislador ordinário que garanta sempre aos interessados o acesso a diferentes graus de jurisdição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (...). A existência de limitações à recorribilidade funciona como mecanismo de racionalização do sistema judiciário, permitindo que o acesso à justiça não seja, na prática, posto em causa pelo colapso do sistema” – neste sentido, cfr. RUI MEDEIROS, *Constituição*, ..., cit., págs. 449 e 450.

De resto, o que antecede apenas nos leva a concluir da mesma forma que iniciámos: nem todos os erros têm o condão de satisfazer uma pretensão indemnizatória. É perfeitamente possível, face ao direito vigente, que uma decisão produza danos e ainda assim não gere a responsabilidade estadual.²¹³ Da mesma forma que o erro nem sempre assume relevância para efeitos de impugnação da decisão que o contém, também nem sempre assume relevância para responsabilizar o Estado pelos eventuais danos por ele causados. Existirá sempre uma margem de risco no proferimento de decisões definitivamente erradas, que é acolhida pelo ordenamento jurídico numa lógica de ponderação de interesses (justiça, segurança jurídica e celeridade na resolução dos conflitos). Assim sendo, ainda que se entenda que o artigo 22º da CRP contém um direito fundamental à reparação dos danos causados no exercício de poderes públicos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, não nos parece que a exigência contemplada no nº 2 do artigo 13º constitua uma restrição arbitrária ou desproporcionada daquele direito. Ao legislador cabe um papel densificador do conteúdo vertido na norma constitucional, introduzindo as limitações que considere justificadas à luz de outros valores constitucionais (dando, assim, cumprimento às exigências do artigo 18º da CRP). *In casu*, tais limitações visam harmonizar o regime da responsabilidade do Estado-Juiz com outros valores constitucionalmente protegidos, como seja o da independência da função de julgar, associada à autoridade e estabilidade inerentes às decisões judiciais.

Chegámos, portanto, à conclusão de que o regime estatuído no artigo 13º, nº 2, do RRCEE pretende compatibilizar a revogação da decisão com o caso julgado, não admitindo que a decisão lesiva possa ser revogada em acção ulterior, designadamente, na própria acção de responsabilidade civil por erro judiciário, onde é arbitrada a indemnização. O legislador português afastou-se, assim, de soluções como aquela que encontramos no ordenamento jurídico espanhol, em que o lesado acaba por ter direito a que o erro seja declarado expressamente numa decisão judicial, através de um meio específico.²¹⁴ Outrossim, também não se bastou com a mera exigência do esgotamento dos

²¹³ Em sentido concordante, veja-se a argumentação de ANA CELESTE CARVALHO, defendendo que podendo existir uma decisão danosa, não só a mesma perdurará na ordem jurídica, como o lesado não pode ser desse facto ressarcido, não traduzindo o pressuposto da prévia revogação da decisão uma deficiência de tutela ressarcitória do lesado - cfr. ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil, ...”, cit., págs. 59 e 60.

²¹⁴ Os requisitos exigidos pela LOPJ, para que o erro judiciário gere a responsabilidade do Estado, passam pela declaração prévia do erro. A decisão que reconhece expressamente o erro judiciário tanto pode ser obtida através de um recurso de revisão como através de um processo especial, desde que estejam previamente esgotadas todas as possibilidades de recurso da decisão danosa, nos termos do artigo 293º, nº 1,

meios de recurso admissíveis como condição para aceder à pretensão indemnizatória.²¹⁵

Questão diversa que se impõe analisar, no âmbito do pressuposto processual da revogação prévia da decisão danosa, é a do concurso de culpa do lesado. Sabendo que o artigo 4º do RRCEE estatui que “quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, designadamente por *não ter utilizado a via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo*, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída” (itálico nosso), cumpre saber se poderá existir alguma ligação entre o regime ali consagrado e o previsto na norma do artigo 13º, para efeitos da sua aplicação no âmbito do pressuposto processual que analisamos.

Até aqui falámos das hipóteses em que uma decisão não pode ser revogada porque o recurso não é admissível. Contudo, casos existirão em que não houve revogação da decisão danosa, desde logo, porque o lesado pura e simplesmente dela não recorreu.

O alerta para este problema foi dado num parecer elaborado pelo Gabinete de Estudos da Ordem dos Advogados que, a este propósito, escreveu o seguinte: “a restrição ao direito de acção fundada em responsabilidade civil extracontratual traduz-se, prima facie, i) na necessidade de, dentro da jurisdição competente para decidir da questão, interpor o(s) necessário(s) recurso(s) para obter a revogação da decisão danosa e, numa outra perspectiva, mais gravosa, ii) na impossibilidade de propor uma acção de responsabilidade por erro judiciário, caso, por via de recurso, o particular não tenha obtido a revogação da decisão danosa”.

Quanto à primeira hipótese, foi defendido que “se do ponto de vista teórico e da função aqui em causa se compreende a exigência da exaustão das vias de recurso disponíveis no sentido de obter a revogação da decisão danosa, a verdade é que, sob a perspectiva prática e de boa administração da justiça, parece desproporcional vedar ao

da referida lei. Cfr., a este propósito, JUAN MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del Juez*, ..., cit., págs. 125 e seguintes.

²¹⁵ Solução consagrada no ordenamento jurídico italiano – cfr. artigo 4, nº 2, da Lei nº 117, de 13 de Abril de 1988. Reiteramos, contudo, as reservas que temos em admitir tais soluções. Se, por um lado, abrem a porta à possibilidade de se revogarem decisões transitadas em julgado (abrindo, consequentemente, uma excepção à força do caso julgado que não encontra apoio legal, já que o único meio legalmente permitido para se proceder à revogação de uma decisão transitada em julgado é o recurso de revisão), por outro lado, permitem, situações ainda mais anómalas, ao admitir-se que uma decisão (transitada em julgado) contém um erro para o efeito indemnizatório pretendido mas, concomitantemente, mantém-se plenamente válida no ordenamento jurídico para os demais efeitos.

particular o acesso imediato à acção de indemnização e forçá-lo a percorrer todas as vias de recurso de que dispõe para poder, depois de revogada a decisão, obter o ressarcimento dos danos, já que, com a morosidade que caracteriza a justiça dos nossos dias, a decisão acerca do erro judiciário poderá arrastar-se nos tribunais, potenciando o agravamento da lesão e mesmo eventuais casos de responsabilidade por danos ilicitamente causados pela administração da justiça. Será solução mais razoável, que deixamos à reflexão, proporcionar ao particular o exercício livre da opção entre recorrer da decisão danosa ou propor uma acção de responsabilidade por erro judiciário, tendo o mesmo presente que a não utilização das vias de recurso disponíveis poderá consubstanciar uma situação de culpa do lesado, nos termos e para os efeitos do artigo 4º do projecto de diploma”.²¹⁶ Quanto ao segundo problema, foi defendida a inconstitucionalidade da solução legal, ao impossibilitar o accionamento dos meios judiciais para obter uma indemnização por erro judiciário em virtude da não revogação da decisão danosa. Quanto a este ponto já tomámos posição.

O comportamento culposos do lesado e bem assim os efeitos que este terá na responsabilidade civil do Estado vêm regulados no artigo 4º, que se situa nas disposições gerais do RRCEE e, nessa medida, é sabido que as regras do concurso de culpa do lesado se aplicam aos casos de responsabilidade civil pelo exercício da função jurisdicional. Com efeito, não se contesta que o comportamento do lesado possa ter contribuído para a produção ou agravamento dos danos, ainda que tenhamos alguma dificuldade em conceber situações de concurso de culpa do lesado no âmbito do erro judiciário. Quanto a nós, tais situações são mais facilmente perceptíveis no quadro da responsabilidade pela actividade judiciária administrativa, sobretudo, no âmbito do atraso na administração da justiça, em razão da falta de diligência processual ou de colaboração do lesado com o julgador na pendência do processo.

Não obstante, o que está aqui em causa, e salvo melhor entendimento, não é a aplicação do regime do concurso de culpa do lesado às situações em que a conduta deste contribui para a produção ou agravamento dos danos, para efeitos de determinar a redução ou exclusão da pretensão indemnizatória. O que está efectivamente em causa é a defesa da aplicação deste regime em substituição do pressuposto processual específico da prévia revogação da decisão danosa, o que na verdade se traduz numa autêntica derrogação desta

²¹⁶ Cfr. Parecer do GABINETE DE ESTUDOS DA ORDEM DOS ADVOGADOS acerca do projecto de diploma sobre o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, de 21 de Julho de 2005, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.oa.pt.

exigência legal, com a qual não podemos concordar.²¹⁷

O artigo 4º do RRCEE prevê um caso típico de culpa do lesado – a não utilização pelo lesado da via processual adequada à eliminação do acto jurídico lesivo. Face a esta previsão legal, a exigência de revogação prévia da decisão danosa passaria a ser encarada apenas como um ónus para o particular, que, assim, caso não tivesse reagido contra a decisão, podendo fazê-lo, ficaria exposto a uma situação de concurso de culpa do lesado, com os efeitos que já conhecemos.²¹⁸

Ora um tal entendimento, que apenas poderia ser equacionado de *iure condendo*, caso o legislador optasse por consagrar um verdadeiro direito à revogação da decisão²¹⁹, criando um meio específico para a sua concretização, não encontra qualquer acolhimento legal. Como vimos, a prévia revogação da decisão danosa é um pressuposto processual da acção de responsabilidade civil contra o Estado por erro judiciário, cuja não verificação impede a apreciação da pretensão indemnizatória, sendo esta uma exigência legal que encontra justificação no princípio da intangibilidade do caso julgado.

De resto, havendo uma norma nas disposições gerais do RRCEE (que, assim, se aplica a todas as funções estaduais) a estatuir que a eventual não utilização da via processual adequada a eliminar um acto jurídico lesivo só releva no quadro do instituto da culpa do lesado, se o legislador entendesse ser este o regime aplicável aos casos em que o lesado não interpôs recurso da decisão danosa, podendo tê-lo feito, não teria exigido o disposto no nº 2 do artigo 13º. Como é sabido, o artigo 13º contém o regime especial aplicável ao erro judiciário, sendo este o quadro normativo que prevalece, aplicando-se as disposições gerais neste âmbito na estrita medida em que não se preveja uma regra específica que as afaste.

Acresce que, analisar a exigência legal de revogação prévia da decisão lesiva à luz do concurso de culpa do lesado, interpretando o artigo 13º, nº 2, em conjugação com o artigo 4º do RRCEE, daria lugar a que, na prática, o lesado pudesse escolher uma de duas opções: recorrer da decisão danosa ou intentar a acção de responsabilidade civil

²¹⁷ Questão diferente seria, na ausência de uma norma como a do nº 2 do artigo 13º, considerar que o lesado só sofreu determinados danos porque não recorreu.

²¹⁸ Defendendo esta possibilidade, veja-se LUÍS FÁBRICA, em anotação ao artigo 13º do RRCEE, *Comentário*, ..., cit., pág. 356 e ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado, ...”, cit., pág. 22.

²¹⁹ Neste sentido, afirmando que “a concretização do princípio constitucional apela a que o legislador preveja uma disposição expressa que permita a revogação, pela jurisdição competente, de sentença danosa fundada em erro judiciário, configurando um verdadeiro *direito à revogação* no caso de decisão jurisdicional manifestamente inconstitucional ou ilegal ou injustificada por erro grosseiro nos respectivos pressupostos de facto, *vide* MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Âmbito e pressupostos, ...”, cit., págs. 280 e 281.

extracontratual por erro judiciário (pese embora com as consequências previstas no artigo 4º).²²⁰ Ora, este é um regime intoleravelmente arbitrário que, por essa razão, não podemos acolher. Esta configuração das coisas esquece-se de um pressuposto básico nesta matéria: o sistema de recursos constitui a via principal para corrigir os erros judiciários e, nessa medida, não se pode correr o risco de a acção de responsabilidade civil ser encarada como um meio normal para reagir contra uma decisão que se considera errada.

No fundo, continuam a ser plenamente válidas, com as devidas adaptações, as considerações tecidas por GOMES CANOTILHO ainda antes da consagração legal da responsabilidade pelo erro judiciário não penal, ao defender que “a força de verdade legal atribuída à *res judicata* deverá ceder quando um outro interesse público mais valioso lhe sobreleve. Este outro interesse público é descortinável no erro judiciário penal, dado o valor dos bens sacrificados, mas já no erro judiciário não penal a realização de uma justiça material deverá suster-se ante a ineliminável necessidade de paz jurídica visada pelo caso julgado”²²¹. Quer isto significar, fazendo a devida adaptação, que o erro judiciário (fora do âmbito penal) não adquire um valor absolutamente superior ao do caso julgado, ao ponto de se prescindir da verificação do pressuposto da prévia revogação da decisão danosa. E, acrescente-se, tal conclusão é aceitável tendo em conta que, como vimos, a possibilidade de reparação do erro é amplamente admitida, sendo manifestamente residuais os casos em que tal possibilidade é vedada e que, ao cabo e ao resto, apenas reflectem a diminuta relevância que a ordem jurídica lhes atribui.

Uma outra ordem de considerações que se suscita, ainda a este propósito, prende-se com a determinação do carácter manifesto da ilegalidade ou inconstitucionalidade da decisão ou do carácter grosseiro da apreciação dos pressupostos de facto. Isto é, não sendo a lei clara quanto a este aspecto, convém perceber a que tribunal compete fazer aquela apreciação.

Antecipando a nossa conclusão, diremos que aquele juízo impende sobre o tribunal competente para apreciar a acção de responsabilidade civil por erro judiciário. Com efeito, e salvo melhor entendimento, não podemos concordar com CARDOSO DA COSTA quando defende que “há-de ser na decisão revogatória que terá de reconhecer-se o carácter «manifesto» do erro de direito ou o carácter «grosseiro» do erro na apreciação dos

²²⁰ Tal como é proposto no parecer referido *supra*.

²²¹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado*, ..., cit., págs. 218 e 219.

factos, que são pressuposto substantivo da responsabilidade do Estado”²²². Não obstante a lei não afirmar esta solução expressamente é, no entendimento do A., a que melhor se compagina com o teor do nº 2 do artigo 13º, pois não faria sentido que se exigisse o reconhecimento do erro judiciário pela instância competente se não fosse ela, também, a apreciar a gravidade desse erro.²²³

Ora, até aqui já concluímos que a dedução do pedido indemnizatório tem de ser precedida pela revogação da decisão ilegal, por ser este um pressuposto processual específico da acção de indemnização. E também já sabemos que sobre o reconhecimento do erro, isto é, sobre o reconhecimento da ilegalidade, inconstitucionalidade ou falta de justificação da decisão danosa, levado a cabo pelo tribunal *ad quem*, se forma caso julgado, estando essa questão definitivamente decidida. Daqui resulta que o objecto imediato da acção de responsabilidade não é o reconhecimento da existência de um erro numa determinada decisão. No momento da apreciação da acção de responsabilidade, o erro é um dado adquirido, pois dele foi feito um reconhecimento prévio, que conduziu à revogação da decisão que o continha. Significa isto que, o escopo da acção de responsabilidade será determinar se estamos perante um erro relevante para o efeito indemnizatório que agora importa, pois, como vimos, o erro poderá ter assumido relevância para efeitos de impugnação da decisão que o continha (e conseqüente revogação) mas poderá não reunir as características necessárias para que uma pretensão indemnizatória proceda.

Como resultou das considerações expendidas, o dever de indemnizar do Estado não decorre automaticamente da prolação de uma decisão ilegal e, conseqüentemente, da sua revogação. Antes surge perante o carácter manifestamente ilegal da decisão ou perante o carácter grosseiro da apreciação dos seus pressupostos de facto, sendo apenas este o erro judiciário relevante para o efeito indemnizatório. Nessa medida, se estamos perante pressupostos que apenas contendem com a efectivação da responsabilidade, aquela qualificação há-de ser feita na acção de indemnização, já que falamos dos pressupostos materiais cuja verificação constitui o Estado no dever de indemnizar por erro judiciário.

²²² Assim, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 165.

²²³ Em sentido próximo andou a mensagem do Presidente da República a este propósito, defendendo que “a mesma lógica institucional e normativa, que conduz a condicionar o pedido de indemnização à revogação da decisão danosa na respectiva ordem de jurisdição, impõe que também seja esta ordem de jurisdição a dizer se o erro cometido pelo tribunal recorrido foi manifesto ou grosseiro, quanto ao direito ou quanto à apreciação dos factos”, sob pena de “de se verificar uma grave violação da independência de cada ordem de jurisdição – a qual reverte, ao fim e ao cabo, ao próprio princípio da independência da função judicial”.

Assim não fora e para a acção de responsabilidade civil por erro judiciário sobraria muito pouco.²²⁴

Acresce que, não podemos deixar de ter presente que a decisão proferida pelo tribunal que procede à revogação da decisão danosa forma caso julgado.²²⁵ Assim sendo, tornando-se indiscutível que determinada decisão é errada, igual indiscutibilidade se verificaria em relação à qualificação do erro, caso fosse levada a cabo pelo tribunal que revoga a decisão. A ser assim, teríamos um tribunal, em sede de recurso, a reconhecer a existência de uma decisão errada e, em conformidade, a revogá-la, qualificando de imediato esse erro como manifesto ou grosseiro e produzindo essa qualificação efeitos imediatos e negativos na esfera do Estado, que é, desde logo, exposto à possibilidade indemnizatória, sem ter tido sequer oportunidade de tentar afastar a qualificação do erro como manifesto, afastando a sua responsabilidade.

Ora, não podemos deixar de afirmar que um tal cenário não encontra compatibilização possível com os princípios do processo justo e equitativo e, sobretudo, do contraditório. Com efeito, não seria aceitável “vincular” o Estado a uma decisão (respeitante à qualificação do erro) na qual ele não teve como intervir. Se à data da instauração da acção de responsabilidade civil por erro judiciário o erro já viesse pré-qualificado, o Estado estaria numa posição processual manifestamente desvantajosa, uma vez que estariam de antemão verificados os pressupostos materiais constitutivos do seu

²²⁴ Entendendo que, para a acção indemnizatória, e correspondente tribunal, ficarão só a verificação de outros pressupostos da responsabilidade, designadamente a averiguação da efectiva ocorrência de dano e o estabelecimento da sua medida, *vide* novamente JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, *cit.*, pág. 165.

²²⁵ De salientar que falamos de caso julgado não no sentido da excepção de caso julgado (excepção dilatória de conhecimento officioso que, a verificar-se, obsta ao conhecimento do mérito da causa, levando à absolvição da instância, nos termos dos artigos 577º, al. i), 578º, 580º e 581º, todos do CPC), já que não se verifica identidade, objectiva e subjectiva, entre a acção que revoga a decisão danosa e a acção de indemnização, mas, antes, no sentido de autoridade do caso julgado. Isto é, «a autoridade de caso julgado importa a aceitação de uma decisão proferida em acção anterior, que se insere, quanto ao seu objecto, no objecto da segunda, visando obstar a que a relação ou situação jurídica material definida por uma sentença possa ser validamente definida de modo diverso por outra sentença, não sendo exigível a coexistência da tríplice identidade, prevista no art. 498 do Código de Processo Civil (...); seja qual for o seu conteúdo, a sentença produz, no processo em que é proferida, o efeito de caso julgado formal, não podendo mais ser modificada (art. 672). Mas, quando constitui uma decisão de mérito (“decisão sobre a relação material controvertida”), a sentença produz também, fora do processo, o efeito de caso julgado material: a conformação das situações jurídicas substantivas por ela reconhecidas como constituídas impõe-se, com referência à data da sentença, nos planos substantivo e processual (...), distinguindo-se, neste, o efeito negativo da inadmissibilidade duma segunda acção (proibição de repetição: excepção de caso julgado) e o efeito positivo da constituição da decisão proferida em pressuposto indiscutível de outras decisões de mérito (proibição de contradição: autoridade de caso julgado)» – Cfr., neste sentido, o Ac. do TRC, de 06 de Setembro de 2011, proc. nº 816/09, disponível (e consultado a 31 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt.

dever de indemnizar sem que ele tivesse tido a oportunidade de se pronunciar sobre eles²²⁶; no fundo, sem que ele tivesse tido a oportunidade de se defender, o que nos parece contrário aos parâmetros do nosso sistema jurídico. Numa última palavra, o Estado há-de ter, necessariamente, algo a dizer quanto à qualificação do erro, exercendo o contraditório a que tem, forçosamente, direito.²²⁷

3.1. A exigência de revogação prévia da decisão danosa à luz do direito da União Europeia – breve referência

Como analisámos *supra*, o erro judiciário deve ser amplamente entendido, no sentido de abranger a actividade de interpretação de todo o bloco de legalidade, isto é, das normas substantivas e processuais, do direito nacional, europeu e internacional e ainda dos princípios gerais do ordenamento jurídico. Nesta conformidade, o erro judiciário pode resultar do incumprimento, pelo órgão jurisdicional, do direito da UE, isso mesmo resultando do princípio do primado do direito da UE sobre o direito nacional, que impõe aos Estados membros uma interpretação conforme das normas da UE.

A especificidade, no que concerne à prolação de decisões erradas por violação de disposições do direito da UE reside na aplicabilidade do requisito plasmado no n.º 2 do artigo 13.º, que faz depender a acção de responsabilidade civil da prévia revogação da decisão danosa. O problema surge, uma vez que, no citado *Ac. Köbler*, é referido que existe responsabilidade do Estado membro pelo exercício da função jurisdicional, quando deste exercício resulte a violação do direito da UE, ainda que tal violação tenha resultado de uma decisão de um órgão jurisdicional que decidiu em última instância.

Diz-se expressamente no referido aresto o seguinte: “deve aqui sublinhar-se que um órgão jurisdicional que decide em última instância constitui por definição a última instância perante a qual os particulares podem fazer valer os direitos que o direito da UE lhes confere. Não podendo uma violação destes direitos por uma decisão desse órgão

²²⁶ Claro que necessário se torna, ainda, para que o pedido indemnizatório seja procedente, a efectiva causação de danos. Não obstante estarem reunidos todos os pressupostos do artigo 13.º, se não existirem danos não há responsabilidade. Isso mesmo decorre das regras gerais da responsabilidade civil. Contudo, este dado não prejudica as conclusões antecedentes. Mesmo que na acção de responsabilidade civil faltasse provar a efectiva provocação de danos, sempre a pré-qualificação do erro seria meio caminho andado para responsabilizar o Estado, o que não nos parece aceitável.

²²⁷ Em sentido concordante, PAULA COSTA E SILVA, “A ideia de Estado de Direito, ...”, cit., págs. 76-77.

jurisdicional que se tornou definitiva geralmente ser sanada, os particulares não podem ser privados da possibilidade de accionarem a responsabilidade do Estado a fim de obterem por este meio uma protecção jurídica dos seus direitos. (...) Alguns dos governos que apresentaram observações no âmbito do presente processo alegaram que o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares por violações do direito comunitário não podia ser aplicado às decisões de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância. Para o efeito, invocaram argumentos assentes, nomeadamente, no princípio da segurança jurídica, mais especialmente na autoridade do caso definitivamente julgado, na independência e na autoridade do juiz bem como na inexistência de um órgão jurisdicional competente para conhecer dos litígios relativos à responsabilidade do Estado por tais decisões. (...) No entanto, há que considerar que o reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado pela decisão de um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância não tem em si por consequência pôr em causa a autoridade do caso definitivamente julgado de tal decisão. Um processo destinado a responsabilizar o Estado não tem o mesmo objecto e não envolve necessariamente as mesmas partes que o processo que deu origem à decisão que adquiriu a autoridade de caso definitivamente julgado. Com efeito, o demandante numa acção de indemnização contra o Estado obtém, em caso de êxito, a condenação deste no ressarcimento do dano sofrido, mas não necessariamente que seja posta em causa a autoridade do caso definitivamente julgado da decisão judicial que causou o dano. De qualquer modo, o princípio da responsabilidade do Estado inerente à ordem jurídica da UE exige tal ressarcimento, mas não a revisão da decisão judicial que causou o dano. Daqui resulta que o princípio da autoridade do caso definitivamente julgado não se opõe ao reconhecimento do princípio da responsabilidade do Estado por uma decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância”. O que dizer acerca destas considerações?

Na verdade, compreendemos a delicadeza do problema quando está em causa a violação do direito da UE. Em primeiro lugar, compreendemos que a maior controvérsia surja quando a violação de uma disposição do direito da UE seja levada a cabo por um tribunal a decidir em última instância. Relativamente a graus inferiores de jurisdição tudo se passa de modo semelhante, podendo o tribunal de segunda instância revogar a decisão de um tribunal de primeira instância, com fundamento na violação de uma norma da UE, caso em que estará preenchido o requisito exigido pela norma do artigo 13º, nº 2.

Pese embora a validade das considerações anteriormente tecidas acerca da amplitude com que é permitida a possibilidade de revogação da decisão danosa (nas situações em que seja admissível recorrer da decisão, incluindo a possibilidade de recurso para o TC quando esteja em causa a aplicação de uma norma inconstitucional, naquelas onde haja possibilidade de reforma da decisão ou, ainda, de recurso extraordinário de revisão), não negamos a necessidade de um tratamento legislativo diferenciado quando está em causa a violação de normas do direito da União e que decorre dos princípios inerentes à ordem jurídica europeia.²²⁸

Com efeito, ainda que se entendesse que, em última análise, a exigência legal de prévia revogação da decisão danosa poderia ser satisfeita através do recurso de revisão, nos termos *supra* referidos [(artigo 696º, al. f)], caso tivesse havido uma condenação do Estado pelo TJUE por incumprimento do direito da UE imputável à função jurisdicional, não podemos esquecer que o particular não tem legitimidade para accionar junto da instância europeia meios contenciosos como o reenvio prejudicial ou o processo por incumprimento.²²⁹

Ademais, o sistema de recursos vigente está pensado numa lógica puramente interna, pelo que se compreende que seja de afastar qualquer possibilidade de limitação da responsabilidade por violação do direito da UE. É que, como vimos, a efectiva revogação da decisão danosa depende do sistema de recursos instituído pela ordem jurídica interna,

²²⁸ Falamos do princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito interno, que implica a não aplicação do direito nacional incompatível com o direito da UE, a supressão ou reparação das consequências de um acto nacional contrário ao direito da União e a obrigação de os Estados membros fazerem respeitar aquela ordem jurídica; do princípio do efeito directo das normas da UE, que autoriza os particulares a invocarem as normas do direito da UE que imponham deveres ou reconheçam direitos de forma suficientemente precisa e incondicionada; do princípio da efectividade e do princípio da equivalência do direito da UE, que determinam que as autoridades nacionais devem garantir o efeito útil das disposições do direito da União e assegurar que as pretensões decorrentes daquele gozam da mesma protecção que é conferida às pretensões provenientes do direito interno; do princípio da interpretação conforme, postulando que o julgador deve atribuir às normas da UE um sentido conforme ou compatível com o direito da União; do princípio da tutela cautelar, que exige a aplicação de providências pelo juiz nacional tendentes a evitar danos irreparáveis nos direitos conferidos aos particulares por aquele ordenamento e, por último, do princípio da responsabilidade do Estado por violação das obrigações decorrentes do direito da UE, que, por sua vez, impõe o ressarcimento dos danos causados aos particulares pelo seu incumprimento e se estende a todos os órgãos. Cfr. ALESSANDRA SILVEIRA, “A responsabilidade do Estado-Juiz por violação do Direito da União Europeia à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça”, *Scientia Iuridica*, nº 315, Tomo LVII, 2008, págs. 427-452 (págs. 431 e 432).

²²⁹ Com efeito, a competência para suscitar uma questão prejudicial é exclusiva do órgão jurisdicional interno e, por sua vez, a legitimidade para accionar o processo por incumprimento do direito da UE pertence à Comissão ou a um Estado membro, podendo apenas os particulares lesados apresentar uma queixa à Comissão Europeia que, de resto, não fica vinculada a dar seguimento ao processo. Ver, a este propósito, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o direito da União Europeia*, Almedina, 2009, págs. 55 e 56.

que poderá dificultar a viabilização da pretensão indemnizatória, o que, à luz do referido princípio do primado, nos parece inaceitável.

Por outro lado, a jurisprudência da UE rejeita a necessidade, quando está em causa a violação de normas da União, da revogação da decisão, o que se compreende *in casu*. Desde logo, não existe uma possibilidade de recurso de decisões proferidas por instâncias nacionais para a instância europeia, com fundamento na violação do direito da UE, a fim de por aquela serem revogadas. Por outro lado, o TJUE alheia-se do problema da subsistência da decisão lesiva, assim respeitando a autonomia processual dos Estados membros.²³⁰ Acresce que, à luz da ordem jurídica da UE, a condenação do Estado membro em sede de acção por incumprimento intentada junto do TJUE, não é condição prévia da responsabilização dos Estados por incumprimento, nem da aplicação efectiva do aludido princípio da responsabilidade do Estado por violação das obrigações decorrentes do direito da UE²³¹, razão pela qual não se poderia exigir o recurso de revisão, assim se satisfazendo o requisito vertido no artigo 13º, nº 2, do RRCEE, pois sempre estaria dependente daquela condenação. De igual modo, não se poderia considerar o requisito satisfeito verificando-se a condenação do Estado na acção por incumprimento, uma vez que a exigência de revogação prévia pressupõe que seja o particular lesado a promover essa revogação, o que não pode acontecer através daquele meio.

Em suma, a solução mais adequada, talvez se justificando uma intervenção legislativa nesse sentido, passa por desconsiderar a aplicação do requisito da prévia revogação da decisão danosa quando esteja em causa a responsabilidade do Estado-Juiz por incumprimento do direito da UE²³² e, à semelhança do que se verifica a propósito dos critérios fixados pelo TEDH para a determinação da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, devem ser aplicados nesta matéria os critérios seguidos pela jurisprudência da UE, plasmados nos arestos *Köbler e Traghetti del Mediterraneo*²³³, sem prejuízo de, em

²³⁰ Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “O livro das ilusões: a responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre 2009, págs. 291-315 (pág. 310).

²³¹ Assim, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *O regime da responsabilidade civil, ...*, cit., pág. 56.

²³² Neste sentido, cfr. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade, ...*, cit., pág. 268; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *O regime da responsabilidade civil, ...*, cit., pág. 56 e ISABEL CELESTE M. FONSECA, “O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a (des)consideração do direito europeu: a metodologia de superação como um *work in progress*”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. I, Coimbra Editora, 2012, págs. 297-313 (pág. 299).

²³³ Em sentido concordante, CARLA AMADO GOMES, “O livro das ilusões, ...”, cit., pág. 311. Contudo, a A. considera que, quando pré-existe uma condenação do Estado pelo TJUE em sede de acção por incumprimento, o acórdão que atesta o incumprimento “deverá equiparar-se à revogação da decisão danosa

sede de efectivação da responsabilidade, o órgão jurisdicional proceder ao reenvio, suscitando, junto do TJUE, as questões prejudiciais que considerar necessárias em face do caso concreto.

para efeitos de propositura de acção de responsabilidade – embora, em bom rigor, a decisão jurisdicional interna se mantenha intocada, quer em homenagem ao princípio da intangibilidade do caso julgado, quer em virtude da especificidade do objecto da acção por incumprimento”. Ora, salvo melhor entendimento, ao defender esta equiparação, a A. parece não dispensar a verificação do pressuposto da prévia revogação da decisão danosa, pelo menos em determinados casos. Por nossa parte, o pressuposto deverá ser desconsiderado quando está em causa a violação de normas do direito da UE, não fazendo sentido questionar a sua eventual verificação em face de uma condenação do Estado pelo TJUE (condenação que, de resto, como salienta a própria A., em nada se assemelha à revogação da decisão danosa operada no direito interno).

CAPÍTULO III - A responsabilidade civil dos magistrados por actos praticados no exercício das suas funções

1. Nota introdutória

Ao contrário dos ordenamentos jurídicos da *common law*, onde prevalece o princípio da irresponsabilidade, sendo os juízes imunes quanto a actos e palavras proferidas no exercício das suas funções, nos sistemas de *civil law*, como vimos, o princípio da irresponsabilidade não assume um valor absoluto. Significa que, em termos de princípio, exclui-se a responsabilidade civil pessoal dos magistrados pelos danos causados no exercício da sua função, isso mesmo resultando da regra estatuída no artigo 216º, nº 2, da CRP, que determina que os “juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, *salvas as excepções consignadas na lei*” (itálico nosso). Remete, assim, a nossa Constituição para a lei a determinação das situações em que os juízes, excepcionalmente, podem ser sujeitos, no exercício das suas funções, a responsabilidade civil. Nas palavras de GOMES CANOTILHO, “o princípio da irresponsabilidade transporta, assim, a ideia de que o juiz não pode ser condicionado na sua função pelo medo de uma punição ou pela esperança de um prémio (*sine spe nec metu*)²³⁴. Na verdade, assim como o juiz não deve ter qualquer interesse no litígio que é chamado a resolver, também não pode ficar exposto à pressão e à paralisia que o medo de proferir uma decisão errada, naturalmente, lhe causaria.

Estas considerações valem para a responsabilidade civil. Contudo, à responsabilidade dos magistrados há que acrescentar a responsabilidade criminal e a responsabilidade disciplinar. Com efeito, como determina o artigo 5º, nº 2, do EMJ, “só nos casos especialmente previstos na lei os magistrados judiciais podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar”.²³⁵

²³⁴ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, ..., cit., pág. 666.

²³⁵ Ver, igualmente, os artigos 76º e 77º do EMP. De salientar, contudo, que opera uma diferença no que toca aos magistrados do MP. Em relação a estes, pode ler-se no artigo 76º, nº 1, do respectivo estatuto, numa fórmula que não encontra correspondência no EMJ, que “os magistrados do Ministério Público são responsáveis (...)” (*vide*, ainda, o artigo 219º, nº 4, da CRP). Ao invés, o artigo 5º, nº 1, do EMJ diz-nos que os juízes são, em regra, irresponsáveis. Ora, tal diferença de regimes não opera no plano da responsabilidade que tratamos. Com efeito, a responsabilidade dos magistrados do MP, a que se refere o seu estatuto, prende-se com o facto de a organização do MP assentar na existência de subordinação hierárquica, com o consequente dever de cumprimento das directivas, ordens e instruções que receberem. De resto, quanto à responsabilidade civil, ambos estão sujeitos a ela mas somente nos casos previstos no artigo 14º do RRCEE. Cfr., a este propósito, ALBERTO ESTEVES REMÉDIO, “Sobre a responsabilidade civil dos magistrados por

No que concerne à responsabilidade criminal, é fácil de perceber que o magistrado, como qualquer outro cidadão, deve responder penalmente pela prática de crimes cometidos no ou fora do exercício das suas funções.²³⁶ E, naqueles casos, a sua responsabilidade será directa, conforme determina a ressalva inicial do artigo 14º, nº 1, do RRCEE. Assumirão particular relevo, neste âmbito, os crimes previstos nos artigos 359º e seguintes do CP (crimes contra a realização da justiça), em especial o tipo legal de crime previsto no artigo 369º, que se refere à denegação de justiça²³⁷ e prevaricação, e nos artigos 372º e seguintes (crimes cometidos no exercício de funções públicas). Note-se, contudo, que embora os magistrados respondam criminalmente, o seu estatuto confere-lhes determinadas garantias processuais, que são, desde logo, as decorrentes dos artigos 15º e 16º do EMJ (que estabelecem um foro próprio para o inquérito, instrução e julgamento dos magistrados por infracção penal, bem como para os recursos em matéria contra-ordenacional e um regime específico relativamente à medida de prisão preventiva).²³⁸

A responsabilidade disciplinar dos magistrados, estritamente relacionada com a sua conduta profissional, vem regulada nos respectivos estatutos e é exercida pelo Conselho Superior da Magistratura (artigo 149º, al. a), do EMJ)²³⁹ e pelo Conselho Superior do Ministério Público (artigo 15º, nº 1, do EMP). Diz-nos o artigo 82º do EMJ, que “constituem infracção disciplinar os factos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados judiciais com violação dos deveres profissionais e os actos ou omissões

actos praticados no exercício das suas funções”, *Revista do MP*, nº 88, Ano 22º, Outubro-Dezembro 2001, págs. 31-49 (págs. 46 e seguintes).

²³⁶ Cfr. ORLANDO VIEGAS MARTINS AFONSO, *Poder Judicial*, ..., cit., pág. 149.

²³⁷ A violação do direito a obter uma decisão jurisdicional em prazo razoável, que analisámos *supra*, em tudo se assemelha a uma situação de denegação de justiça mas não necessariamente a uma denegação de justiça capaz de assacar ao magistrado do processo responsabilidade criminal. Para que esteja em causa uma verdadeira denegação de justiça, enquanto crime, necessária se torna a verificação dos elementos do tipo, previstos no artigo 369º do CP. Outrossim, não se afasta a possibilidade de o erro judiciário resultar da prática de um crime de denegação de justiça, se o funcionário, *in casu* o juiz, faz uma interpretação objectivamente errada da norma jurídica ou uma incorrecta apreciação e subsunção dos factos à norma, com dolo directo, caso em que aquele poderá ser responsabilizado pessoalmente, podendo a responsabilidade civil ser efectuada directamente, por força do princípio da adesão do pedido de indemnização civil. Não obstante, não basta “que se tenha decidido mal, incorrectamente, *contra legem*, sendo necessário que quem assim decidiu tenha consciência de que, desviando-se dos seus deveres funcionais, violou o ordenamento jurídico pondo em causa a administração da justiça” (neste sentido, veja-se o Ac. do STJ, de 12 de Julho de 2012, proc. nº 4/11, disponível, e consultado a 10 de Junho de 2015, em www.dgsi.pt) – cfr., a este propósito, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 284 e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010, págs. 960-963.

²³⁸ Ver, ainda, os artigos 91º e 92º do EMP.

²³⁹ O exercício da acção disciplinar relativamente aos juizes dos tribunais administrativos e fiscais compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – cfr. artigos 217º, nº 2, da CRP e 74º e seguintes do ETAF.

da sua vida pública ou que nela se repercutam incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das suas funções”.²⁴⁰

Decorre do exposto que as diferentes responsabilidades em que o magistrado pode incorrer não se confundem e, embora possam coexistir, não partilham os mesmos pressupostos. Pese embora a violação dos deveres profissionais poder gerar, consoante as circunstâncias, responsabilidade civil, disciplinar ou criminal, as consequências que daí derivam são distintas, assim como é distinto o modo de efectivação da responsabilidade.

2. Das garantias de independência dos juízes à sua responsabilização: *quis custodiet ipsos custodes?*

A garantia essencial da independência dos tribunais, consagrada no artigo 203º da nossa Lei Fundamental²⁴¹, é a independência dos próprios titulares desse órgão de soberania – os juízes. Na verdade, não é apenas o Poder Judicial, enquanto poder público, que deve ser independente dos poderes executivo e legislativo; os juízes, no desempenho da função de administrar a justiça que lhes foi cometida, deverão gozar do direito (que se traduz igualmente num dever) de independência, não ficando sujeitos a pressões externas, de ordem política ou social, e podendo decidir os casos de acordo com a sua convicção, naturalmente dentro dos parâmetros legais, sem receio de errar.

Por sua vez, esta independência é assegurada através de um conjunto de garantias e incompatibilidades, nos termos do artigo 216º da CRP. O princípio da irresponsabilidade constitui, por isso, uma garantia constitucional e estatutária cujo escopo é a salvaguarda da independência do exercício da função jurisdicional.²⁴² Esta traduz-se, fundamentalmente, na “exterioridade do juiz relativamente ao sistema político e, em geral, a todos os sistemas de poderes”²⁴³. A independência é, igualmente, necessária como garantia da imparcialidade

²⁴⁰ Norma reproduzida, a propósito dos magistrados do MP, no artigo 163º do EMP.

²⁴¹ A independência dos tribunais é também uma preocupação internacional. Na verdade, dispõe o já aludido artigo 6º da CEDH que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável *por um tribunal independente e imparcial (...)*” (itálico nosso).

²⁴² Pelo contrário, no ordenamento jurídico espanhol, a Constituição alude à responsabilidade dos juízes (artigo 117º da Constituição Espanhola), sem nenhum tipo de limitação, sendo a lei (a LOPJ) a regular os pressupostos, extensão e limites dessa responsabilidade que, como no nosso ordenamento, restringe-se aos casos de culpa grave ou dolo do juiz – *vide* MARIA LUISA ATIENZA NAVARRO, *La responsabilidad*, ..., cit., págs. 95 e seguintes.

²⁴³ Cfr. LUIGI FERRAJOLI, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, 9ª edição, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pág. 580. Ver, ainda a este propósito, o artigo 111º da nossa Constituição.

do julgador. Na verdade, “é-se imparcial para se poder ser isento como se deve ser independente para poder ser-se imparcial”²⁴⁴, sendo a imparcialidade a ausência de interesse do juiz nas controvérsias que é chamado a resolver.

Da conjugação destas disposições constitucionais, e bem assim do artigo 4º da LOSJ²⁴⁵, resulta que a independência dos juízes se traduz no facto de estes julgarem apenas segundo a Constituição e a lei e, por conseguinte, sem estarem sujeitos a ordens ou instruções (às quais não se confunde o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores).

Contudo, já sabemos que a garantia da irresponsabilidade não assume um carácter absoluto, já que a própria norma constitucional ressalva as “excepções consignadas na lei” (nº 2 do citado artigo 216º). Trata-se, assim, de uma “garantia de legalidade, de reserva de lei, no que respeita às excepções, constitucionalmente autorizadas, aos princípios da inamovibilidade e da irresponsabilidade”²⁴⁶. Como afirma MAURO CAPPELLETTI, “existe (hoje) em todo o mundo uma tendência para submeter os juizes a controlo, tendo em vista melhorar o seu desempenho e eficácia (...) e reconhecer a sua responsabilidade, sem diminuir todavia, de modo excessivo, o seu isolamento em relação ao poder político, que garante a respectiva independência”²⁴⁷.

Destarte, torna-se necessário estabelecer uma ligação entre a independência do Poder Judicial e, conseqüentemente, dos juízes e a responsabilidade proveniente da sua função. Daqui resulta que não se pode privilegiar o valor da independência, pois, como ficou dito, o princípio da responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional adquire, quer ao nível legal, quer ao nível constitucional, semelhante importância, justificando-se pela necessidade de garantir aos lesados o ressarcimento dos danos provocados pelos

²⁴⁴ Assim, ORLANDO VIEGAS MARTINS AFONSO, *Poder Judicial*, ..., cit., pág. 66.

²⁴⁵ Diz o citado preceito, no seu nº 1, que “os juízes julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores e estabelece o seu nº 2, numa reprodução fiel da norma constitucional, que “os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as excepções consignadas na lei”. O artigo 3º, nº 2, do ETAF acaba por adoptar uma formulação inversa, estabelecendo que “os juízes da jurisdição administrativa e fiscal podem incorrer em responsabilidade pelas suas decisões exclusivamente nos casos previstos na lei”.

²⁴⁶ Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição*, ..., cit., Vol. II, pág. 586. De salientar o alerta dos AA. para as limitações inerentes a essa discricionariedade legislativa na definição das excepções, devendo as excepções ser justificadas pela sua necessidade para salvaguardar outros valores constitucionais iguais ou superiores, nos termos do artigo 18º da CRP.

²⁴⁷ *Apud* RUI PINHEIRO, “Democracia, poder judicial e responsabilidade dos juízes”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 67-78 (pág. 77).

poderes públicos. Com efeito, vimos que o artigo 22º da CRP estabelece o princípio da responsabilidade dos poderes públicos, abarcando, por isso, a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional. Mas uma coisa será a responsabilidade estadual e outra, bem diferente, será a responsabilidade pessoal do julgador. É dizer, o artigo 22º da CRP há-de ser lido numa visão de conjunto com o estatuído no artigo 216º, nº 2, da Lei Fundamental, pois, apesar de numa primeira leitura aquele preceito nos levar a pensar que o princípio nele ínsito impõe uma responsabilidade solidária entre o Estado e o juiz, na verdade, a própria Constituição admite o afastamento dessa regra quando, no seu artigo 216º, nº 2, estabelece, como princípio, a irresponsabilidade dos juízes, fora dos casos previstos na lei.

Nesta conformidade, a concordância prática destes dois preceitos constitucionais, que, assim, apresentam âmbitos subjectivos distintos, acaba por ter a sua expressão no regime plasmado nos artigos 13º e 14º do RRCEE, que leva a cabo uma harmonização dos princípios a este propósito consagrados na Lei Fundamental: o princípio da independência do Poder Judicial, da (tendencial) irresponsabilidade dos magistrados e da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional. Neste sentido, essa harmonização resultou, essencialmente, num regime de responsabilidade civil extracontratual configurado, em primeira linha, em torno do Estado, sendo este o único responsável nas relações externas, desta forma se assegurando a necessária independência dos juízes que, assim, não se encontram sujeitos a uma demanda directa, que poderia resultar em “constricções ilegítimas relativamente ao desempenho da função de julgar”²⁴⁸. Por outro lado, mesmo em relação às relações internas, as referidas garantias de independência e irresponsabilidade dos juízes, implicam que a sua responsabilidade se circunscreva aos casos de grave violação dos deveres profissionais a que se encontram vinculados, só podendo ser responsabilizados pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo.²⁴⁹

Por outro lado, é inegável a vantagem da consagração de um tal regime para os lesados, já que a responsabilidade directa e exclusiva do Estado tenderá a aumentar a eficácia da garantia de ressarcimento dos danos provocados.

Numa palavra, a afirmação da responsabilidade dos juízes estará sempre

²⁴⁸ Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 286.

²⁴⁹ Nos termos do artigo 8º, nº 1, do RRCEE.

condicionada pelos limites inerentes à especificidade da função de julgar; por essa razão, e aproveitando as palavras de GOMES CANOTILHO, com toda a validade neste âmbito, a responsabilidade civil do Estado configura “um instrumento de um Estado de direito constitucional que, simultaneamente, deve garantir: (1) – uma protecção jurídica sem lacunas aos particulares; (2) – estabelecer limites constitucionais a um regime de responsabilidade civil dos juízes que pusesse em causa as dimensões fundamentais do *jus dicere* (autonomia e independência)”²⁵⁰.

3. O artigo 14º do RRCEE: uma responsabilidade pessoal indirecta

O artigo 14º do RRCEE, sob a epígrafe “Responsabilidade dos magistrados”, estabelece, no seu nº 1, o seguinte: “sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais e do Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles”. Ora, da leitura do preceito resulta, desde logo, que o RRCEE foi mais longe do que a própria Constituição em matéria de responsabilidade civil pessoal dos magistrados, tanto a nível subjectivo como objectivo. Vejamos.

Já sabemos que a referência constitucional neste âmbito é a norma do artigo 216º, nº 2, que determina que os juízes não podem ser responsabilizados *pelas suas decisões*, salvas as excepções legalmente previstas. Assim sendo, resulta expressamente do preceito constitucional que a garantia de irresponsabilidade nele consignada é circunscrita ao exercício da função jurisdicional *stricto sensu*, pelo que só está prevista para os magistrados judiciais, enquanto titulares dos órgãos de soberania que são os tribunais e, portanto, enquanto detentores do poder jurisdicional, do *jus dicere*.

Por outro lado, o artigo 14º, nº 1, do RRCEE refere-se aos magistrados judiciais e, bem assim, aos magistrados do MP, determinando que estes não podem ser responsabilizados *pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções*.

²⁵⁰ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, em anotação ao Ac. do STA, de 07 de Março de 1989, cit., pág. 307.

Decorre do exposto uma opção clara por parte do legislador em estender a protecção conferida aos juízes pelo princípio da irresponsabilidade (que se traduz, desde logo, na impossibilidade de responsabilidade directa) aos magistrados do MP e, ainda, a todos os actos praticados no exercício das suas funções, que englobarão as decisões jurisdicionais (estas apenas proferidas pelos juízes) e, ainda, todos os actos praticados ao serviço da justiça, que envolvam uma responsabilidade pela actividade judiciária administrativa (que tanto poderão ser imputáveis a juízes como a magistrados do MP).²⁵¹ Isto é, no plano das relações externas, o Estado responderá directa e exclusivamente por todos os danos provocados no âmbito da administração da justiça, quer se trate ou não de actos materialmente jurisdicionais, por força da restrição plasmada no artigo 14º.

No fundo, a opção de estender a irresponsabilidade (directa) dos magistrados quando actuem no exercício da função jurisdicional mas praticando actos instrumentais, acessórios ou complementares à função de julgar (actuação *in procedendo*), apenas vem conformar o RRCEE com o que já vinha plasmado no EMJ e no EMP. Na verdade, tanto no artigo 77º do EMP²⁵² como no artigo 5º, nº 3, do EMJ, se consagra a ideia de que, fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o magistrado e apenas em caso de dolo ou culpa grave.

De resto, tal solução é perfeitamente compreensível, dada a evidente conexão entre a função de julgar e os actos, materialmente administrativos, acessórios ao bom desempenho dessa função. Como afirma CARLA AMADO GOMES, “a interconexão entre actos e a vontade de salvaguardar a tranquilidade do exercício da função jurisdicional (a independência, ao cabo e ao resto, a que alude o art. 203º), (...) pode justificar uma

²⁵¹ Criticando esta opção, vide JOÃO CAUPERS, “Responsabilidade, ...”, cit., pág. 49, defendendo que o regime do artigo 14º do RRCEE se deveria aplicar somente ao erro judiciário, já que, nesta hipótese, em homenagem ao princípio da independência, faz sentido a restrição da responsabilidade dos magistrados aos casos de dolo ou culpa grave, pois “faz parte da própria natureza da função jurisdicional a tolerância relativamente aos erros – pelo menos a alguns erros – do juiz: não é possível esquecer que o juiz, ao contrário da generalidade dos funcionários públicos, não pode abster-se de decidir por não dispor de todos os elementos que considera necessários à tomada da decisão mais adequada”.

²⁵² O artigo 77º do EMP, antes da redacção dada pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, já consagrava que “fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado”. Com a alteração introduzida pelo referido diploma, somente se acrescentou a ideia de que tal responsabilidade apenas pode ser efectivada com fundamento em dolo ou culpa grave, à semelhança do regime plasmado no artigo 14º, nº 1, do RRCEE. Não obstante, mesmo antes da vigência deste regime, já o EMP protegia os magistrados do MP de uma responsabilidade directa, à imagem do comando constitucional nesta matéria.

assimilação entre estes actos de diversa natureza a favor da irresponsabilidade directa do julgador pela sua prática”²⁵³.

Assim, resulta da análise do regime em causa que o efeito do princípio da irresponsabilidade (que começa por ser afirmado) é o de isentar o julgador do dever de indemnizar, quer directamente as partes, quer, em via de regresso, o Estado, pelos danos causados no exercício das suas funções que lhe sejam imputáveis a título de culpa leve. Aquele só poderá ser chamado a responder pessoalmente (em via de regresso, note-se, e nunca respondendo directamente), por danos causados a terceiros quando tenha agido com dolo ou culpa grave. Com efeito, a imputação da responsabilidade civil pessoal dos magistrados dependerá sempre do juízo que venha a ser feito acerca do desvalor que a conduta revela.

Porém, relativamente à responsabilidade por erro judiciário, não podemos esquecer as considerações expendidas a propósito da qualificação do erro relevante para efeitos de responsabilização por actos jurisdicionais. E, quanto a este ponto, vimos que, se o erro judiciário só é susceptível de gerar responsabilidade se for manifesto ou grosseiro, nos termos do artigo 13º, nº 1, dificilmente se concebe uma culpa leve do magistrado.²⁵⁴ Por essa razão, salvo melhor entendimento, duvidamos da existência de alguma margem para a apreciação da culpa do juiz na acção de regresso que venha a ter lugar, nos casos em que o Estado foi condenado em sede de responsabilidade civil por erro judiciário.²⁵⁵

Por seu turno, o aludido artigo 14º refere, no seu nº 2, que “a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça”. Ora, não se pode deixar de notar que esta solução acaba por excepcionar a regra estatuída no artigo 6º, nº 1, que prevê a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso nos casos previstos no RRCEE, ao estabelecer que “o exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a

²⁵³ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “ABC da (ir)responsabilidade dos juízes no quadro da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Scientia Iuridica*, nº 322, Tomo LIX, 2010, págs. 261-277 (pág. 264). No mesmo sentido, veja-se, ainda, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 288 e 289 e JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., pág. 166, afirmando que este tratamento privilegiado tem cabal justificação, por um lado, no que toca aos juízes (procurando-se defender a sua independência) e, por outro lado, em relação aos magistrados do MP, pois, quanto a estes, é perfeitamente transponível a ideia de preservação da independência para a preservação da sua autonomia.

²⁵⁴ Ver, *supra*, Capítulo II, ponto 2.

²⁵⁵ Em sentido próximo, *vide* ELIZABETH FERNANDEZ, “Responsabilidade do Estado, ...”, cit., pág. 19. A este problema voltaremos adiante.

que haja lugar”.²⁵⁶ Como evidencia VIEIRA DE ANDRADE, “a formulação peremptória da regra e a sua inclusão nas disposições gerais do Regime, parece indicar uma regra sem exceção, até porque visa uma aplicação especial e preconiza uma previsão expressa”²⁵⁷. No entanto, como nota igualmente o A., é por demais evidente o afastamento dessa regra (geral) no caso do direito de regresso contra os magistrados, o que põe a descoberto a flagrante incoerência sistemática nesta matéria. Exigências de clareza na aplicação do RRCEE pediam que o legislador, ao enunciar a regra, ressalvasse expressamente as exceções.

Não tendo havido essa clarificação por parte do legislador, o disposto no artigo 14º, nº 2, do RRCEE acabou por suscitar alguma divergência doutrinal. Será que devemos compatibilizar esta disposição legal com o artigo 6º do mesmo Regime; isto é, existe um dever de regresso por parte do Estado contra o magistrado ou trata-se de uma decisão discricionária do órgão que exerce o poder disciplinar?²⁵⁸

Por nossa parte, entendemos que a letra da lei é clara quanto à introdução de um verdadeiro desvio à regra da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso. Note-se que o nº 2 do artigo 14º não se limita a referir que são competentes para o exercício do direito de regresso os órgãos que detêm o poder disciplinar (na senda do que vem estabelecido no nº 2 do artigo 6º). Antes, introduz um verdadeiro poder de decisão sobre o efectivo exercício desse direito.²⁵⁹ Assim sendo, já sabemos que a decisão pertencerá ao CSM, ao CSTAF ou ao CSMP, consoante estejamos perante uma actuação danosa ao nível da magistratura judicial (e, dentro desta, há que distinguir a jurisdição comum da jurisdição administrativa e fiscal) ou da magistratura do MP, numa solução que, porventura, encontra ainda o seu fundamento no referido princípio da independência dos juízes e dos tribunais e, bem assim, na regra do autogoverno das magistraturas, que também assegura aquela independência.

²⁵⁶ Sobre as soluções plasmadas neste preceito legal, cfr. RUI MEDEIROS, em anotação ao artigo 6º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 134-165.

²⁵⁷ J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A Responsabilidade por danos decorrentes, ...”, cit., pág. 364.

²⁵⁸ A doutrina aponta soluções em ambos os sentidos. Cfr., entre outros, a favor da existência de um verdadeiro dever de regresso, JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA, “Sobre o novo regime, ...”, cit., págs. 167 e 168 e MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Âmbito e pressupostos, ...”, cit., pág. 283. Contra, entendendo que o artigo 14º, nº 2, do RRCEE acaba por derogar o princípio da obrigatoriedade do regresso constante da norma do artigo 6º, nº 1, contemplando uma decisão discricionária, vide CARLA AMADO GOMES, “ABC da (ir)responsabilidade, ...”, cit., págs. 276 e 277 e J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “A Responsabilidade por danos decorrentes, ...”, cit., pág. 364.

²⁵⁹ Também assim, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 290.

Uma palavra acerca da iniciativa do Ministro da Justiça, a que alude a parte final do nº 2 do preceito em análise. A iniciativa do Ministro da Justiça pode, por si só, desencadear o exercício do direito de regresso? Perante uma eventual inércia do órgão competente para a decisão sobre o exercício do direito de regresso, a iniciativa do Ministro da Justiça possui um carácter vinculativo para aquele órgão? Na afirmativa, o órgão estaria obrigado a dar seguimento à acção.

Ora, o que resulta da lei é que a decisão de exercer o direito de regresso sobre o magistrado cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar. Nesse órgão radica, pois, o poder de decidir se, no caso concreto e atenta a sua factualidade, é de instaurar a acção de regresso. Por essa razão, entender que seria suficiente a iniciativa do Ministro da Justiça junto do respectivo Conselho Superior para a instauração da acção de regresso, acabaria por esvaziar de conteúdo o poder decisório que é atribuído pelo legislador àquele órgão e, resultaria, ao cabo e ao resto, numa ingerência do poder executivo inadmissível à luz dos princípios da independência e do autogoverno das magistraturas.

Entendemos, assim, que a única interpretação compatível com a letra da lei e com a salvaguarda dos referidos princípios é a de que o Ministro da Justiça pode, com efeito, sugerir aos respectivos Conselhos Superiores a instauração da acção de regresso, mas serão sempre estes, em última instância, a tomar a decisão. De outra forma, a competência atribuída aos Conselhos não encontraria justificação.²⁶⁰

Por semelhante ordem de razão, não é de aplicar *in casu* a regra estatuída no artigo 8º, nº 4, do RRCEE, que determina que “sempre que, nos termos do nº 2 do artigo 10º, o Estado ou uma pessoa colectiva de direito público seja condenado em responsabilidade civil fundada no comportamento ilícito adoptado por um titular de órgão, funcionário ou agente, sem que tenha sido apurado o grau de culpa do titular de órgão, funcionário ou agente envolvido, a respectiva acção judicial prossegue nos próprios autos, entre a pessoa colectiva de direito público e o titular de órgão, funcionário ou agente, para apuramento do grau de culpa deste e, em função disso, do eventual exercício do direito de regresso por parte daquela”. A aplicação de uma tal regra significaria, uma vez mais, o esvaziamento do poder decisório atribuído aos respectivos Conselhos Superiores.

Face ao que antecede, qual o papel dos Conselhos Superiores no que toca à

²⁶⁰ No mesmo sentido, cfr. EMÍDIO JOSÉ DA COSTA/RICARDO JOSÉ AMARAL DA COSTA, *Da responsabilidade civil*, ..., cit., págs. 192 e seguintes.

determinação do grau de culpa do magistrado e, conseqüente, decisão de prosseguimento da acção de regresso? Isto é, o órgão que exerce o poder disciplinar faz um juízo prévio acerca da culpa do magistrado e, concluindo que este actuou com dolo ou culpa grave, decide-se pela acção de regresso? Ou, havendo condenação, o órgão poderá ou não decidir-se pelo exercício do direito de regresso e só em caso afirmativo é que se vai discutir, já na competente acção de regresso, aquela culpa?

Parece-nos que a instauração da acção de regresso depende da prévia determinação, ou pelo menos, indagação, do grau de culpa do magistrado, uma vez que o direito de regresso do Estado nasce no momento em que se determine que aquele actuou com pelo menos culpa grave. Isto mesmo determina o n° 1 do artigo 14° do RRCEE. Nesta conformidade, o grau de culpa já há-de ter sido apurado na acção de responsabilidade civil onde o Estado foi condenado ou cabe ao competente Conselho Superior fazer essa avaliação, determinando os pressupostos da acção de regresso, independentemente do que haja sido decidido a esse respeito na acção de responsabilidade?

A nosso ver, podem ocorrer dois tipos de situações. Por um lado, o grau de culpa do magistrado pode efectivamente ter sido apurado na acção de responsabilidade civil proposta pelo lesado contra o Estado.²⁶¹ Apesar de, em regra, o grau de culpa do agente ser indiferente para a efectivação da responsabilidade estadual (funcionando a presunção estabelecida no artigo 10°, n° 2, e podendo o Estado ser responsabilizado pelo “funcionamento anormal do serviço”), não se coloca de parte a possibilidade de ser feita

²⁶¹ Note-se, porém, que na eventualidade de na acção de responsabilidade civil se ter concluído pela existência de dolo ou culpa grave do magistrado, não se pode impor o exercício obrigatório do direito de regresso ao Conselho Superior. A um tal entendimento se opõe o estabelecido no artigo 14°, n° 2, do RRCEE. Parece-nos, salvo melhor opinião, que o legislador pretende que a decisão sobre o exercício do direito de regresso caiba sempre ao Conselho Superior competente em função da magistratura/jurisdição em causa, independentemente de se ter apurado ou não o grau de culpa do julgador na acção de responsabilidade contra o Estado. Outrossim, parece-nos que o legislador acabou por abrir a porta a situações como aquela em que se apura que o magistrado cometeu uma falta grave no exercício das suas funções mas, ainda assim, não há lugar a acção de regresso, pois o respectivo Conselho Superior optou (numa opção que, naturalmente, deverá ser fundamentada), pelo não exercício desse direito. Este é, quanto a nós, o único entendimento cabível na letra do preceito. Claro que é legítimo questionar se um tal regime não terá ido longe de mais na protecção conferida aos magistrados mas não podemos esquecer que foi o próprio legislador a optar por essa protecção alargada, à luz da própria Constituição. De resto, uma das fortes críticas apontadas ao RRCEE pelo Presidente da República, e que podemos validamente transpor para este ponto, foi precisamente a da consagração da obrigatoriedade do direito de regresso, nos termos do artigo 6°. Pode ler-se na mensagem do Presidente que a obrigatoriedade do direito de regresso implicará o desencadear sistemático de processos de averiguação sobre o eventual dolo ou grau de culpa, com todos os encargos e ónus daí decorrentes, não se podendo esquecer que os interesses dos particulares já se encontram devidamente protegidos pela responsabilidade estadual.

essa avaliação.²⁶² Para além disso, também vimos que no caso específico do erro judiciário, para que haja condenação do Estado, teve que resultar provado no processo a existência de um erro grosseiro/manifesto, nos termos do artigo 13º, nº 1, ao qual se associa, como vimos, um juízo de especial censurabilidade da actuação do julgador. Nesta última hipótese, parece-nos que na acção de responsabilidade civil há, necessariamente, um juízo sobre o grau de culpa do juiz.

Por outro lado, nos casos em que não se tenha discutido ou não se tenha apurado o grau de culpa do magistrado na acção para efectivação da responsabilidade civil do Estado, parece-nos que a decisão do Conselho Superior sobre o exercício do direito de regresso há-de basear-se num juízo preliminar sobre o grau de culpa do magistrado. Se o Conselho competente decide avançar com a acção de regresso é porque entende que, naquele caso concreto, estão reunidos elementos que permitem concluir pela existência de uma falta grave cometida pelo magistrado, sem prejuízo de, naturalmente, este exercer o contraditório a que tem forçosamente direito, com base no qual poderá improceder a acção.²⁶³

Claro que as conclusões antecedentes abrem um mundo de problemas, sobretudo no plano processual. Se em termos teóricos não podemos deixar de admitir que o grau de culpa do magistrado, *maxime* nas situações de responsabilidade por erro judiciário, venha a ser averiguado na acção intentada pelo lesado contra o Estado, na prática, causa-nos alguma perplexidade que uma tal averiguação, caso venha a decidir-se pelo exercício do direito de regresso, acabe por reduzir, e até mesmo excluir, qualquer margem de apreciação da conduta culposa do magistrado (associada ao carácter manifesto/grosseiro do erro) na acção de regresso. É que, apesar de aquele não estar na acção de responsabilidade, será legítimo afirmar que, não obstante a condenação do Estado, poderá vir a provar-se, na acção de regresso, o carácter não manifesto ou não grosseiro do erro, com o que se entraria numa clara contradição, deitando por terra a autoridade do caso julgado?

O mesmo se diga da hipótese inversa. Isto é, imaginando que o magistrado praticou um facto lesivo que deu origem a responsabilidade estadual nos termos gerais do

²⁶² Aliás, o próprio artigo 8º, nº 4, parece não colocar de parte tal cenário, ao determinar que a acção prossigue nos próprios autos entre a pessoa colectiva de direito público e o titular do órgão, funcionário ou agente para apuramento do grau de culpa deste, nos casos em que este não tenha sido apurado anteriormente.

²⁶³ Em sentido próximo, *vide* CARLA AMADO GOMES, “ABC da (ir)responsabilidade, ...”, cit., págs. 274 e 275, defendendo que «na inviabilidade de aferição plena do pressuposto da culpa sem debate contraditório, caberá ao Conselho Superior avançar uma “presunção de culpa” sobre a actuação do juiz no âmbito da decisão em causa, que só será elidível na acção de regresso».

artigo 12º, tendo o Estado sido condenado e tendo resultado na acção de responsabilidade que o magistrado actuou com culpa leve, faria algum sentido o Conselho Superior vir, posteriormente, averiguar a violação concreta dos seus deveres funcionais, acabando por considerar que houvera uma actuação gravemente culposa?

PARTE III - ACÇÃO DE RESPONSABILIDADE CONTRA O ESTADO E ACÇÃO DE REGRESSO CONTRA OS MAGISTRADOS (ASPECTOS PROCESSUAIS)

1. A acção de responsabilidade civil extracontratual fundada em danos praticados no âmbito da administração da justiça

1.1. Tribunal competente

Vimos que, ainda antes da entrada em vigor da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o RRCEE, o legislador, aquando da aprovação do ETAF²⁶⁴, não foi alheio à necessidade que há muito se fazia sentir da entrada em vigor de uma nova lei que regulasse cabalmente a responsabilidade civil extracontratual do Estado. Prevendo esse regime, aproveitou o ensejo para esclarecer alguns aspectos processuais relevantes, inserindo no ETAF as normas de competência relativas à apreciação de acções de responsabilidade das entidades públicas.

Nesse sentido, atribuiu-se aos tribunais administrativos a competência para a apreciação dos litígios que têm por objecto a responsabilidade civil extracontratual do Estado, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, jurisdicional ou legislativa.

Actualmente²⁶⁵, o artigo 4º, nº 1, do ETAF, na sua al. g), diz-nos que compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham nomeadamente por objecto questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo a resultante do exercício da função jurisdicional e da função legislativa. Contudo, no que

²⁶⁴ Cfr. Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro.

²⁶⁵ Como sabemos, está em curso a revisão do ETAF (bem como do CPTA), podendo ler-se na Exposição de Motivos da Proposta de Lei de revisão destes diplomas (cfr. Proposta de Lei nº 331/XII, publicada a 19 de Maio de 2015 no DAR) que, em relação ao ETAF, “a inovação mais significativa incide sobre a definição do âmbito da jurisdição administrativa, no artigo 4º”, sofrendo este preceito alterações significativas. A competência para a apreciação de litígios respeitantes à responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas passa a estar estabelecida na al. f) do nº 1, do citado preceito. A responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais que não se integrem na jurisdição administrativa e fiscal e correspondentes acções de regresso, continua, naturalmente, excluída daquela competência, desta feita, por força do disposto na al. a) do nº 4 daquele preceito (de acordo com a redacção proposta).

concerne à responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, vimos que a administração da justiça envolve, tanto a prática de actos materialmente administrativos, praticados ao serviço da justiça, como a actividade jurisdicional propriamente dita, que corresponde à função de julgar exercida pelos juízes e que poderá gerar uma responsabilidade por erro judiciário.

Nestes termos, as acções de responsabilidade que tenham por objecto a prática de um erro judiciário pertencem a diferentes âmbitos de jurisdição, consoante o erro advenha de um tribunal da jurisdição comum ou da jurisdição administrativa e fiscal. Assim, estão excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal as acções de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como as correspondentes acções de regresso, *ex vi* da al. a) do nº 3 do citado preceito do ETAF. Fora destes casos, a competência para a apreciação da responsabilidade civil extracontratual do Estado é, naturalmente, atribuída aos tribunais administrativos.²⁶⁶⁻²⁶⁷

Assim, para o julgamento das acções de responsabilidade civil extracontratual do Estado fundada em danos praticados pela administração da justiça (por exemplo, acção de responsabilidade por violação do direito a uma decisão em prazo razoável²⁶⁸ ou por erro

²⁶⁶ Com efeito, no que diz respeito à competência para conhecer das acções de responsabilidade civil extracontratual do Estado, a única excepção à competência dos tribunais administrativos prende-se com as acções de responsabilidade por erro judiciário (cometido por um tribunal de outra jurisdição). As demais, onde, designadamente, se integram as acções de responsabilidade do Estado por actos ilicitamente praticados por magistrados do MP, encontram-se abrangidas pela regra da al. g) do nº 1, do artigo 4º do ETAF – veja-se, precisamente neste sentido, o Ac. do Tribunal de Conflitos, de 10 de Março de 2011, proc. nº 013/10, disponível (e consultado a 18 de Junho de 2015) em www.dgsi.pt, onde se pode ler que «estando em causa a responsabilidade emergente da função de julgar, a competência cabe aos tribunais judiciais, pois os actos e actividades próprias dos juízes na sua função de julgar são praticados no exercício específico da função jurisdicional e não da função administrativa; todos os outros actos e omissões de juízes, bem como toda a actividade e actuação dos restantes magistrados, órgãos e agentes estaduais que intervenham na administração da justiça, em termos de relação com os particulares ou outros órgãos e agentes do Estado, e, portanto, sejam estranhos à específica função de julgar, inscrevem-se nos conceitos de actos e actividades administrativas ou de “gestão pública administrativa”, da competência da jurisdição administrativa».

²⁶⁷ Não podemos deixar de concordar com CARLOS CADILHA, quando afirma que as acções de responsabilidade civil intentadas contra o Estado por danos resultantes de actos praticados por magistrados do MP no exercício das suas funções, não se enquadram na excepção prevista no artigo 4º, nº 2, al. c), do ETAF. Como explica o A., “a exclusão do âmbito da jurisdição administrativa das acções que tenham por objecto a impugnação de «actos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da acção penal e à execução das respectivas decisões», a que se refere esta disposição do ETAF, tem em vista a impugnação dos actos praticados pelo MP no processo penal, e não as acções de responsabilidade civil que resultem de facto ilícito cometido pelos magistrados do MP no exercício das suas funções” – ver CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 289.

²⁶⁸ Relativamente à responsabilidade civil por violação do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável, convém lembrar que, nos termos do artigo 35º, nº 1, da CEDH, o TEDH não pode conhecer da causa senão depois de esgotadas as vias de recurso internas, sendo a sua tutela subsidiária. Mas também vimos *supra*, que os meios internos deverão ter a capacidade de garantir uma reparação efectiva em caso de violação de um dos direitos internacionalmente reconhecidos, pelo que, caso o lesado não logre obter essa

judiciário cometido por um juiz a exercer funções na jurisdição administrativa) será competente o tribunal administrativo de círculo, enquanto tribunal de 1ª instância.²⁶⁹⁻²⁷⁰ No que concerne às acções tendentes à efectivação da responsabilidade por erro judiciário cometido por um tribunal pertencente a outra ordem de jurisdição, estas serão da competência de um tribunal de comarca, já que estes possuem uma competência residual (artigo 80º, nº 1, da LOSJ). Como os tribunais de comarca se desdobram em instâncias centrais e locais, a competência para a apreciação das acções de responsabilidade em causa será da secção cível da instância central ou da secção cível ou secção de competência genérica da instância local, consoante a acção seja de valor superior ou inferior a € 50.000.²⁷¹

Relativamente à competência em razão do território, nos termos do artigo 18º, nº 1, do CPTA, “as pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual, incluindo acções de regresso, são deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade”.²⁷²

tutela através das vias de recurso internas, poderá recorrer imediatamente ao TEDH (artigo 13º, ainda da Convenção). É dizer, de acordo com o disposto no artigo 12º do RRCEE, à partida, o nosso ordenamento jurídico dispõe de um meio interno adequado e eficaz para a responsabilização do Estado por delongas processuais injustificadas, que deverá ser accionado antes se de recorrer ao TEDH. Não obstante, se o meio interno se revelar insuficiente para ressarcir o lesado (desde logo, porque a instância nacional não seguiu os parâmetros estabelecidos pelo tribunal de Estrasburgo), então este poderá aceder à tutela do TEDH, mediante a apresentação de uma queixa (através do preenchimento do formulário oficial de queixa disponível). Apresentada a queixa, o tribunal levará a cabo um exame prévio, ao qual se seguirá um relatório sobre a sua admissibilidade. Cfr., para maiores desenvolvimentos sobre o formulário oficial de queixa e sobre o processo no TEDH, JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES, *Como processar o Estado no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e nos tribunais nacionais por violação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Legis Editora, 2007, págs. 24 e seguintes.

²⁶⁹ Cfr. artigo 44º, nº 1, do ETAF. Em regra, o tribunal de 1ª instância assume a designação de “tribunal administrativo e fiscal” (ver artigos 3º, nº 3, do Decreto-Lei nº 325/2003, de 29 de Dezembro), já que os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários funcionam agregados, à excepção do TAC de Lisboa (Portarias nºs 1418/2003, de 30 de Dezembro e 1214/2007, de 20 de Setembro).

²⁷⁰ De salientar que, no domínio da responsabilidade civil pelo exercício da função jurisdicional não pode haver lugar à constituição do tribunal arbitral, *ex vi* do artigo 185º do CPTA. Pese embora a pertinência desta solução não ser discutida de forma unânime, cremos que a opção legislativa revela uma preocupação por parte do legislador em preservar uma certa lógica institucional. É dizer, compreendemos a dificuldade de estender a justiça arbitral a este domínio, tendo em conta que estão, sobretudo, em causa actos praticados pelos magistrados no exercício das suas funções, assumindo o problema uma delicadeza maior no que toca ao caso específico do erro judiciário. Ora, se a jurisprudência alude com frequência a um tal ilogismo institucional a propósito da possibilidade de uma decisão jurisdicional ser desautorizada por tribunais de diversa espécie ou de grau inferior, o mesmo raciocínio não valerá, *mutatis mutandis*, perante a possibilidade de o desvalor dos actos praticados pelos magistrados vir a ser apreciado por árbitros, que não possuem o estatuto de juízes e, portanto, exercem funções em tribunais que não integram uma categoria de tribunais estaduais?

²⁷¹ Cfr. artigos 81º, 117º, nº 1, al. a), 130º, nº 1, al. a) e 130º, nº 2, todos da LOSJ.

²⁷² *Vide*, também, o artigo 71º, nº 2, e 968º do CPC.

1.2. A forma de processo

Nas acções cuja competência pertença aos tribunais comuns (as acções de responsabilidade por erro judiciário cometido por um tribunal desta jurisdição), deverá ser intentada uma acção declarativa de condenação com processo comum contra o Estado.

Como sabemos, a forma comum do contencioso administrativo é a da acção administrativa comum, já que seguem esta forma todos os processos em que não seja formulada nenhuma das pretensões para as quais, nem o CPTA, nem previsão contida em legislação avulsa, determine uma regulação especial, sendo, desta forma, o seu âmbito de aplicação definido por exclusão (sem prejuízo de o nº 2 do artigo 37º, do referido diploma, fornecer um elenco exemplificativo dos processos que devem seguir a forma de acção administrativa comum).²⁷³

Relativamente à acção que corre termos nos tribunais administrativos, que será a mais utilizada tendo em conta as hipóteses susceptíveis de gerar a responsabilidade em questão, importa atentar no artigo 37º, nº 2, al. f), do CPTA ainda em vigor. Aí se estabelece que seguem a forma da acção administrativa comum os processos que tenham por objecto a “responsabilidade civil das pessoas colectivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo acções de regresso”. De acordo com o disposto no artigo 42º daquele diploma legal, “a acção administrativa comum segue os termos do processo de declaração do Código de Processo Civil, nas formas ordinária, sumária e sumaríssima”.²⁷⁴

Ora, não obstante ser este o regime ainda em vigor à data do presente estudo, não podemos deixar de fazer referência à revisão (em curso) do CPTA. Como é referido na Exposição de Motivos da já citada Proposta de Lei nº 331/XII, um dos aspectos que devemos destacar da revisão em causa é, precisamente, “o fim do regime dualista da acção administrativa especial/acção administrativa comum, passando todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a tramitar sob uma única forma de acção, designada como acção administrativa”. Significa isto que, futuramente, a acções de responsabilidade

²⁷³ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª edição, Almedina, 2010, págs. 226 e seguintes.

²⁷⁴ Como é sabido, com a entrada em vigor do novo CPC, o processo comum assume uma forma única, pelo que este preceito se encontra desactualizado em face do novo regime vertido na lei processual civil.

civil extracontratual do Estado pelo exercício da função jurisdicional, passarão a tramitar sob a forma *da acção administrativa*, nos termos dos artigos 37º e seguintes do CPTA (de acordo com a redacção proposta). Aí se estabelece que seguem a forma da acção administrativa os processos que tenham por objecto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da competência dos tribunais administrativos e que, nem no CPTA, nem em legislação avulsa, sejam objecto de regulação especial.²⁷⁵

Nesta conformidade, nos termos do artigo 37º, nº 2 (cujo elenco exemplificativo foi reformulado), al. k), seguem a forma da acção administrativa os processos que tenham por objecto a “responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos ou respetivos trabalhadores em funções públicas, incluindo ações de regresso”.

Quanto ao prazo para intentar esta acção, diz-nos o artigo 41º que “sem prejuízo do disposto na lei substantiva e no capítulo seguinte, a ação administrativa pode ser proposta a todo o tempo”. Com efeito, apesar de a acção para a efectivação da responsabilidade não estar sujeita a um prazo de caducidade, não podemos esquecer o disposto na lei substantiva a propósito do prazo de prescrição do direito à indemnização. Assim, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 5º do RRCEE e 498º do CC, o direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado, bem como o direito de regresso, prescrevem ao fim de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete exercer. Ou seja, tal prazo deverá contar-se a partir da data em que o lesado teve conhecimento da prática de determinado acto, do qual resultaram danos para si, sendo certo que, no entanto, não se exige “um conhecimento jurídico respeitante aos requisitos da responsabilidade civil, mas apenas um conhecimento empírico que permita ao lesado formular um juízo subjectivo quanto à possibilidade de obter um ressarcimento pelos danos decorrentes de uma actuação imputável a terceiro”^{276, 277}.

²⁷⁵ À tramitação desta acção é subsidiariamente aplicável o disposto no CPC, *ex vi* do artigo 35º do CPTA (na redacção proposta).

²⁷⁶ Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., págs. 122 e 123.

²⁷⁷ Assim, e concretamente no que diz respeito às acções que analisamos, relativamente aos processos tendentes à obtenção de uma indemnização por danos resultantes da prática de acto materialmente administrativo ao serviço da justiça, o prazo de prescrição começa a correr a partir do momento em que o lesado tem conhecimento do acto lesivo e toma consciência de que da prática desse acto resultaram danos para si. No caso específico da violação do direito a uma decisão em prazo razoável (em que muitas vezes a violação é continuada), entendemos que o início do prazo de prescrição deverá ser interpretado de modo semelhante ao início da contagem do prazo de seis meses para o efeito da apresentação da queixa junto do TEDH. Assim, começará a correr apenas a partir da data da decisão final sobre o mérito da causa, sendo certo

1.3. As partes legítimas na acção de responsabilidade

Nos termos dos artigos 9º e 10º do CPTA, a legitimidade pertence às partes na relação material controvertida. Quer isto dizer que o CPTA se aproximou do critério subsidiário de fixação da legitimidade processual oferecido pelo artigo 30, nº 3, do CPC (“na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor”)²⁷⁸.

Assim, será parte na relação material controvertida *in casu* quem, por um lado, alega ter sofrido danos e, por outro lado, quem provocou esses danos. Isto é, no que se refere ao pressuposto processual da legitimidade na acção de responsabilidade civil por danos resultantes do exercício da função jurisdicional, a legitimidade activa encontra-se na esfera do lesado, sendo este quem sofreu danos ilicitamente causados pela administração da justiça e a legitimidade passiva pertence, consoante os casos, exclusivamente ao Estado²⁷⁹ (no caso específico do erro judiciário, em todos os casos em que o acto lesivo é praticado por um magistrado, nos casos em que o acto lesivo é imputado ao titular do órgão, funcionário ou agente apenas a título de culpa leve e, ainda, nos casos em que os

que a noção de decisão definitiva, de acordo com a Convenção, implica a consideração do processo executivo e do seu *terminus* (só quando termina o processo executivo é que há determinação dos direitos e obrigações de carácter civil) – cfr., a este propósito, JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES, *Morosidade da Justiça*, ..., cit., págs. 128 e seguintes. No que diz respeito à responsabilidade civil fundada em erro judiciário, é a decisão jurisdicional ilícita (porque contém um erro manifesto/grosseiro, conforme vimos *supra*) que constitui o facto ilícito danoso, pelo que podemos afirmar que, em regra, o lesado terá conhecimento que tal decisão é ilícita, com as eventuais consequências indemnizatórias que daí advenham, com o trânsito em julgado da decisão revogatória (assim, ANA CELESTE CARVALHO, *Responsabilidade Civil por Erro Judiciário – Uma realidade ou um princípio por concretizar?*, Almedina, 2012, pág. 92). Contudo, se esta será, porventura, a regra, não podemos desconsiderar situações em que o lesado, independentemente de promover a revogação de uma decisão (até porque essa revogação pode, excepcionalmente, não ser possível), quando confrontado com esta fórmula de imediato um juízo sobre o seu carácter lesivo, avaliando a possibilidade de vir a obter uma indemnização pelos prejuízos sofridos e, tendo já em vista a efectivação da responsabilidade, promove a revogação da decisão. Parece-nos que, nestas hipóteses, o prazo de prescrição deverá contar-se a partir da primeira decisão (hipótese igualmente válida para os casos de violação do direito da UE, em relação aos quais entendemos não ser de aplicar o pressuposto da prévia revogação da decisão danosa e, portanto, em relação aos quais o início do prazo de prescrição poderá não corresponder com a revogação da decisão primitiva, já que esta pode não ter existido).

²⁷⁸ Esta solução legal decorre de uma velha discussão doutrinária a propósito de saber qual a situação ou a relação material controvertida que serve de base a esta determinação da legitimidade processual. Ou seja, se era a relação material configurada unilateral e subjectivamente pelo autor na petição inicial (tese subjectivista de BARBOSA DE MAGALHÃES) ou se era a relação material tal como se apresenta real e objectivamente ao tribunal, depois de ouvidas as partes e de serem examinadas as provas relevantes (tese objectivista de ALBERTO DOS REIS). Na Reforma de 1995, a redacção dada ao preceito em questão veio resolver este debate, tendo-se tomado partido pela posição de BARBOSA DE MAGALHÃES. Cfr., a este propósito, J. P. REMÉDIO MARQUES, *Acção declarativa*, ..., cit., págs. 377-381.

²⁷⁹ Devidamente representado, nos termos do artigo 11º do CPTA. *Vide*, ainda, o artigo 24º do CPC.

danos devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço) ou ao Estado e ao titular do órgão, funcionário ou agente, nas hipóteses em que está prevista uma responsabilidade solidária (artigo 8º do RRCEE), podendo, nestas situações, o lesado optar por demandar o Estado ou o funcionário, ou demandar os dois, em litisconsórcio.

Naqueles casos em que o lesado demanda apenas o Estado mas em virtude de um acto lesivo praticado por um funcionário com culpa grave (ou dolo), o Estado pode, naturalmente, deduzir o incidente de intervenção principal provocada, nos termos dos artigos 316º e seguintes do CPC.

Hipótese diversa, mas que não podemos deixar de equacionar, prende-se com as situações em que, não obstante o titular do órgão ter agido com dolo ou culpa grave, o Estado é sempre o único responsável nas relações externas. Falamos dos actos praticados pelos magistrados. Sendo inquestionável que ao magistrado é vedada toda e qualquer possibilidade de configurar como parte principal na acção de responsabilidade, por falta de legitimidade para intervir a esse título, será, por outro lado, de rejeitar a sua intervenção como parte acessória?

Nos termos do artigo 321º do CPC, é admissível o chamamento de terceiro, pelo réu, para intervir na causa principal, a fim de ver logrado um auxílio na sua defesa. Assim, e de acordo com o teor do referido preceito legal, “o réu que tenha acção de regresso contra terceiro para ser indemnizado do prejuízo que lhe cause a perda da demanda pode chamá-lo a intervir como auxiliar na defesa, sempre que o terceiro careça de legitimidade para intervir como parte principal”, estando esta intervenção, deste modo, excluída nas situações previstas nos artigos 311º e 317º (situações em que é possível a intervenção principal).²⁸⁰ A dedução deste incidente envolve, outrossim, a consideração de duas relações materiais distintas, isto é, a que é discutida entre o autor e o réu – as partes principais – e a envolvente da acção de regresso que serve de base ao chamamento²⁸¹, sendo que, a intervenção do chamado, de acordo com o disposto no nº 2 da referida disposição, “circunscreve-se à discussão das questões que tenham repercussão na acção de regresso invocada como fundamento do chamamento”, não podendo, desta forma,

²⁸⁰ A propósito do momento do chamamento para intervenção acessória, da audição da parte contrária e da decisão do juiz sobre a sua admissibilidade, veja-se o artigo 322º daquele diploma.

²⁸¹ Cfr. LOPES DO REGO, “Os incidentes de intervenção de terceiros em processo civil”, *RMP*, Vol. 14, Ano 4º, págs. 77-119 (pág. 79).

influenciar a relação material desenvolvida entre o autor e o réu (ora chamante), ficando o chamado constituído na posição de parte acessória.²⁸²

Ora, já sabemos que o Estado goza do direito de regresso em relação ao magistrado, caso ele tenha actuado com dolo ou culpa grave, pelo que, *prima facie*, parece estar preenchido o âmbito de aplicação do artigo 321º do CPC, podendo o Estado, quando demandado, chamar o magistrado à demanda, requerendo a sua intervenção como parte acessória e associando-o ao caso julgado quanto às questões de que dependa o direito de regresso, embora o chamado nunca seja condenado na acção principal.

Porém, esta possibilidade não tem sido bem recebida por grande parte da doutrina²⁸³, numa opção que, poventura, se fica a dever à difícil compatibilização desta intervenção com o princípio da independência e, conseqüentemente, da irresponsabilidade directa dos magistrados que, no fundo, pretendem salvaguardar o magistrado do confronto directo com os lesados, numa protecção que, menos do que um privilégio para os magistrados, se traduz numa autêntica defesa das garantias de independência, imparcialidade e isenção do exercício da função jurisdicional. Assim, se, por um lado, entendemos que no plano processual não existem obstáculos a que a intervenção acessória provocada tenha lugar (por se encontrarem reunidos os pressupostos do artigo 321º do CPC), por outro lado, compreendemos que não é seguro que o Estado deva lançar mão dessa possibilidade e, caso o faça, não é isenta de dúvidas a aceitação do requerimento por parte do tribunal.

Como sabemos, o Estado goza de direito de regresso contra os magistrados quando estes tenham actuado com dolo ou culpa grave. Este é, portanto, o pressuposto de que depende a viabilidade da acção de regresso. Nesta conformidade, a hipótese do requerimento de intervenção acessória provocada só faria sentido ser colocada nas situações em que, na acção de responsabilidade, resulta como altamente provável uma actuação dolosa ou gravemente culposa por parte do magistrado, sendo este chamado a intervir para se pronunciar sobre o grau da sua culpa e auxiliar o Estado na sua defesa.

Contudo, esta não nos parece ser a melhor solução à luz do sistema vigente. Apesar de podermos afirmar que, em bom rigor, a figura da intervenção acessória não

²⁸² O chamado é citado, correndo novamente a seu favor o prazo para contestar e passando a beneficiar do estatuto de assistente (nos termos dos artigos 328º e seguintes do CPC, com as devidas adaptações) e produzindo a sentença que vier a ser proferida um efeito vinculativo, nos termos do artigo 332º.

²⁸³ Veja-se, entre outros, ANA CELESTE CARVALHO, *Responsabilidade Civil por Erro Judiciário*, ..., cit., pág. 94.

contende com a regra da irresponsabilidade do magistrado nas relações externas, já que não pressupõe qualquer condenação no âmbito da acção principal²⁸⁴⁻²⁸⁵, parece-nos que foi intenção do legislador resguardar o magistrado da batalha processual entre o Estado e o lesado, não fazendo sentido, às luz das garantias institucionais, impor a sua intervenção.

Ademais, num argumento que quanto a nós parece decisivo, não podemos deixar de salientar que o regime da intervenção acessória está pensado numa lógica de livre exercício do direito de regresso por parte do réu (chamante) na acção primitiva. Quanto a nós, o artigo 14º, nº 2, introduz um verdadeiro desvio à regra da obrigatoriedade do direito de regresso e retira ao Estado qualquer margem de decisão a propósito do seu exercício, pelo que, se o Estado não é verdadeiramente o *dominus* do exercício do direito de regresso (ainda que se tenha concluído na acção de responsabilidade que o magistrado actuou com culpa grave, o Conselho Superior competente poderá decidir-se pela não instauração da acção de regresso), então não faz sentido a admissibilidade da intervenção acessória provocada (que seria necessariamente requerida por ele).²⁸⁶⁻²⁸⁷

²⁸⁴ Como explicava ALBERTO DOS REIS, a propósito do incidente de chamamento à autoria (que vigorou até à Reforma de 95/96), fundado no direito de regresso, este visa impor ao chamado o efeito de caso julgado da sentença a proferir, mas não fazê-lo condenar a cumprir qualquer obrigação, ajustando-se ao caso de o chamado não ser sujeito da relação jurídica controvertida, mas sujeito de relação conexa com ela, não podendo, por isso, ser condenado com o demandado, caso a acção proceda. Ver, a este propósito, JOSÉ ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. 1º, Coimbra Editora, 3ª edição, 2012, pág. 436.

²⁸⁵ Neste sentido, EMÍDIO JOSÉ DA COSTA/RICARDO JOSÉ AMARAL DA COSTA, *Da responsabilidade civil*, ..., cit., págs. 188 e 189.

²⁸⁶ Também neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade*, ..., cit., pág. 292.

²⁸⁷ Solução diferente foi a adoptada pela já referida lei italiana *Legge Vassalli*, no seu artigo 6º. Aí se determina, sob a epígrafe “*intervento del magistrato nel giudizio*”, que o magistrado não poderá ser chamado ao processo (naquilo que seria a nossa intervenção acessória provocada), mas poderá nele intervir de forma voluntária, à luz do disposto no 2º parágrafo do artigo 105º do *Codice di Procedura Civile*. Assim, prevê-se expressamente na lei italiana a possibilidade de o magistrado intervir na acção de responsabilidade, numa previsão que não encontra correspondência no nosso RRCEE, através do instituto da *intervento adesivo*. Esta figura aplica-se naqueles casos em que o terceiro não está a fazer valer um direito próprio mas, antes, se limita a apoiar uma das partes, assumindo uma posição subordinada a uma das partes por ter interesse em que essa ganhe a causa; a situação legitimante da intervenção apura-se, assim, através da titularidade de um direito juridicamente dependente do direito objecto do processo principal, cujo âmbito objectivo não é alargado, uma vez que não é proposta uma acção relativamente ao direito do terceiro (ver, sobre este ponto, ANDREA PROTO PISANI, *Lezioni di Diritto Processuale Civile*, 5ª edição, Jovene editore, 2006, págs. 376-378). Ora, facilmente se percebe que a solução prevista na lei italiana se assemelha à nossa assistência, regulada nos artigos 326º e seguintes do CPC, aí se dispondo que “*estando pendente uma causa entre duas ou mais pessoas, pode intervir nela como assistente, para auxiliar qualquer das partes, quem tiver interesse jurídico em que a decisão do pleito seja favorável a essa parte*”, sendo que esse interesse se avalia pela titularidade “*de uma relação jurídica cuja consistência prática ou económica dependa da pretensão do assistido*”. A intervenção espontânea pode, assim, fundar-se na existência de direito de regresso do réu contra o terceiro (neste sentido, JOSÉ LEBRE DE FREITAS/JOÃO REDINHA/RUI PINTO, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. 1º, 2ª edição, 2008, Coimbra Editora, pág. 643). Pelo exposto, parece-nos que o magistrado poderá, querendo, valer-se deste instituto, já que nesta hipótese será uma opção sua, livremente exercida, e

2. A acção de regresso contra os magistrados

Decidindo-se o órgão detentor do poder disciplinar pelo exercício do direito de regresso, nos termos analisados *supra*, a acção de regresso será instaurada pelo Estado contra o magistrado, a fim de lhe ser exigido o reembolso das importâncias pagas ao lesado aquando da condenação na acção de responsabilidade civil.

Como vimos, o ETAF (já de acordo com a redacção proposta) determina a competência dos tribunais administrativos para a apreciação de litígios respeitantes à responsabilidade civil das pessoas colectivas de direito público [al. f) do nº 1, do artigo 4º], bem como para a apreciação da “responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo acções de regresso” [al. g), do citado preceito]. Mas também vimos que a responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais que não se integrem na jurisdição administrativa e fiscal e correspondentes acções de regresso, ficam excluídas daquela competência, por força do disposto na al. a) do nº 4, ainda do artigo 4º do ETAF.

Da leitura conjugada daquelas normas, parece resultar que a competência para a apreciação das acções de regresso pertencerá sempre ao âmbito da jurisdição administrativa, excepto se estiver em causa uma acção de regresso contra um juiz que exerça funções num tribunal que integre outra ordem de jurisdição. Contudo, impõe-se uma leitura conjugada das normas do ETAF e das normas da LOSJ que versam sobre esta matéria, que nos levará a concluir que, neste âmbito, o tribunal competente para a demanda varia consoante o tribunal onde o magistrado exercia as suas funções pertença à jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais ou à jurisdição dos tribunais judiciais.

Deste modo, no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, em relação às acções de regresso instauradas contra juízes do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos, bem como contra magistrados do MP que exerçam funções nestes tribunais, estas serão da competência do STA, nos termos do artigo 24º, nº 1, al. f), do ETAF. Já no que diz respeito às acções de regresso movidas contra os juízes que exerçam funções nos Tribunais Administrativos de Círculo e nos Tribunais Tributários e,

não uma imposição, pelo que, salvo melhor entendimento, se encontram salvaguardadas as garantias institucionais que o impedem de ser demandado directamente.

bem assim, contra os magistrados do MP que também exerçam as suas funções junto desses tribunais, será competente o TCA, ao abrigo do disposto no artigo 37º, al. c), do citado diploma.

Por sua vez, no âmbito da jurisdição dos tribunais judiciais, as acções de regresso serão apresentadas no STJ quando sejam propostas contra juízes deste tribunal, das Relações e magistrados do MP que exerçam funções nestes tribunais [artigo 55º, al. c), da LOSJ].²⁸⁸ Em relação às acções intentadas contra juízes de direito, juízes militares de primeira instância, procuradores da República e procuradores-adjuntos, estas serão da competência dos tribunais da Relação, nos termos do artigo 73º, al. b), ainda da LOSJ.

Relativamente à competência em razão do território, nos termos do artigo 18º, nº 1, do CPTA, “as pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual, incluindo acções de regresso, são deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade”.²⁸⁹

De referir, por último, que o nosso CPC estabelece, nos artigos 967º e seguintes, o regime especial aplicável à tramitação das acções de indemnização contra magistrados, que será aplicável, não só às acções de regresso contra magistrados propostas nos tribunais judiciais, como também, subsidiariamente, às acções que sejam da competência dos tribunais administrativos, *ex vi* do artigo 967º daquele diploma.

²⁸⁸ As acções de regresso intentadas contra um juiz do Tribunal Constitucional serão, igualmente, da competência do STJ, já que a Lei nº 28/82, de 15 de Novembro (LOTIC), determina, no artigo 26º, nº 1, que “são aplicáveis aos juízes do Tribunal Constitucional, com as necessárias adaptações, as normas que regulam a efectivação da responsabilidade civil e criminal dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, bem como as normas relativas à respectiva prisão preventiva”. Este regime vem igualmente consagrado no artigo 26º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), pelo que a competência para as acções de regresso instauradas contra juízes do Tribunal de Contas pertencerá, também, ao STJ.

²⁸⁹ O artigo 968º do CPC estabelece que “a acção é proposta na circunscrição judicial a que pertença o tribunal em que o magistrado exercia as suas funções ao tempo em que ocorreu o facto que serve de fundamento ao pedido”. Cremos que a aplicação de uma e outra disposição conduzirão ao mesmo resultado, já que, se estamos a falar de responsabilidade no exercício da função jurisdicional por actos praticados por magistrados, o lugar onde se deu o facto constitutivo da responsabilidade será o tribunal onde o magistrado exercia as suas funções. Competente será, portanto, o tribunal cuja competência territorial abarque a comarca onde o magistrado exercia as suas funções e, conseqüentemente, onde se terá dado o facto constitutivo da responsabilidade. A questão não se coloca quanto aos tribunais supremos, cuja competência territorial abrange todo o território nacional.

CONCLUSÕES

Com as considerações precedentes, visámos deixar o nosso contributo para o estudo do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, nas suas vestes de Estado-Juiz, a quem incumbe a importante tarefa de administrar a justiça. Tecemos, ainda, algumas considerações a propósito da responsabilidade dos magistrados pelos danos provocados no exercício das suas funções.

Em síntese, relembramos que a determinação do regime de responsabilidade concretamente aplicável depende, essencialmente, de dois vectores – o autor do facto lesivo e a natureza do acto praticado – pois vimos que o âmbito da responsabilidade aqui em causa ultrapassa em muito o exercício da função jurisdicional propriamente dito, implicando, igualmente, todos os actos jurídicos e materiais praticados no processo e que tanto poderão ser imputados a juízes, como a magistrados do MP ou, ainda, a funcionários que participam na administração da justiça no âmbito das secretarias dos tribunais. Estando em causa um dano decorrente da actividade judiciária administrativa, a efectivação da responsabilidade dependerá da verificação dos pressupostos atinentes à responsabilidade pelo exercício da função administrativa, por ser este o regime, em geral, aplicável e que vale na íntegra para este tipo de actos. Aqui vimos que o Estado responde de modo exclusivo por todos os actos (ou omissões) cometidos com culpa leve e solidariamente naqueles em que tenha resultado provada uma conduta gravemente culposa ou até mesmo dolosa do autor do dano. Vimos ainda que o Estado responderá exclusivamente pelo funcionamento anormal do serviço.

Por sua vez, sempre que a responsabilidade seja devida a casos em que o juiz “decidiu mal”, é dizer, sempre que esteja em causa um erro judiciário, aplica-se, prevalentemente, o regime especial previsto no artigo 13º do RRCEE, que reúne os pressupostos da ilicitude da decisão, contemplando ainda um pressuposto processual específico – a prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

Não obstante, sempre que o acto tenha sido praticado por um magistrado (como é obrigatoriamente na hipótese de erro judiciário), não há lugar a responsabilidade solidária, já que este nunca responde nas relações externas, *ex vi* do disposto no artigo 14º.

Perante os elementos oferecidos pelo RRCEE nesta matéria, as nossas maiores perplexidades começaram por surgir no âmbito da violação do direito à obtenção de uma

decisão em prazo razoável, domínio no qual a intervenção do legislador foi demasiadamente poupada. Com efeito, é evidente o impacto social da morosidade que continua hoje a caracterizar os nossos tribunais, sendo a principal manifestação de um funcionamento anormal do serviço da justiça. A este cenário, profundamente descredibilizador da realização da justiça, acrescem as condenações que o Estado Português tem sofrido junto do TEDH e que nos levam validamente a questionar se terá aprendido a lição. É que o legislador podia e devia ter aproveitado o ensejo para fixar de forma satisfatória um regime para as delongas injustificadas na administração da justiça, à luz dos critérios fornecidos pela vasta jurisprudência do TEDH na matéria, o que não aconteceu. Ao invés, optou por uma referência simplista, inserida numa norma puramente remissiva.

Ademais, grandes dificuldades surgiram no âmbito do erro judiciário. Quanto a este, vimos que a construção de um regime de responsabilidade civil nestes casos assentou, essencialmente, no pressuposto ineliminável da independência dos tribunais e dos juízes e da autoridade das decisões jurisdicionais, que conduz, ainda, à regra da irresponsabilidade dos juízes pelas decisões por si proferidas. A harmonização dos valores em jogo – a responsabilidade dos poderes públicos, de um lado, e a independência da função jurisdicional, do outro – levou à exigência legal de uma especial qualificação do erro, aferida pelo carácter manifesto/grosseiro. Verificámos que a amplitude destes conceitos dificulta a sua aplicação prática, tendo sido essenciais nesta sede os contributos da jurisprudência, que tem procurado preencher o conceito impreciso de erro judiciário.

Mas com a introdução de um pressuposto processual específico da acção de responsabilidade civil por erro judiciário – a prévia revogação da decisão danosa – abriu-se um mundo de problemas. Estes prendem-se, essencialmente, com o facto de o cumprimento do requisito da prévia revogação estar dependente do sistema de recursos vigente e com a determinação do tribunal competente para formular o juízo de ilicitude especialmente qualificado, em ordem a aferir a existência de um erro manifesto ou grosseiro. A estes problemas tentámos dar uma resposta que se coadunasse com as exigências legais e constitucionais na matéria, com aquela que acreditamos ter sido a intenção do legislador e, conseqüentemente, com o fio condutor das opções legislativas no âmbito da construção do regime da responsabilidade civil do Estado por erro judiciário – salvaguardar as dimensões irredutíveis da função de julgar.

Contudo, também verificámos que, embora o regime previsto no artigo 13º, nº 2, do RRCEE não ofereça obstáculos inexcedíveis à luz do direito interno e da sua violação, o mesmo não podemos constatar acerca da sua (difícil) compatibilização com o erro judiciário resultante da violação do direito da UE. Este é claramente um dos aspectos que carecia de uma clarificação por parte do legislador.

Com a aprovação do RRCEE, se dúvidas haviam quanto à possibilidade de responsabilização do Estado por facto imputável ao exercício da função jurisdicional, estas acabaram por se dissipar, pois tornou-se claro o alargamento do âmbito da responsabilidade a todas as funções estaduais, numa concretização do princípio da responsabilidade dos poderes públicos consagrado no artigo 22º da CRP. Mas não se pense que, volvida quase uma década desde a entrada em vigor do aludido Regime, a aplicação do disposto no seu capítulo III se efectua sem interrogações.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Orlando Viegas Martins, *Poder Judicial – Independência in Dependência*, Almedina;

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010;

ALMEIDA, Mário Aroso de, em anotação ao artigo 7º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 217-224;

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira, *Como processar o Estado no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e nos tribunais nacionais por violação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Legis Editora, 2007;

——, *Morosidade da Justiça - Como podem ser indemnizados os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Legislação Nacional*, Legis Editora, 2006;

AMARAL, Freitas do, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 43-51;

ANDRADE, J. C. Vieira de, *A Justiça Administrativa – Lições*, 13ª edição, Almedina, 2014;

——, “A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social”, *RLJ*, nº 3969, Ano 140º (Julho/Agosto 2011), págs. 345-363;

——, “A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos”, *RLJ*, nº 3951, Ano 137º (Julho/Agosto 2008), págs. 360-371;

——, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª edição, Almedina, 2012;

AROCA, Juan Montero, *Responsabilidad civil del Juez e del Estado por la actuacion del poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1988;

ARRUDA, Samuel Miranda, *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*, Brasília Jurídica, 2006;

BARRETO, Ireneu Cabral, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010;

BRONZE, Fernando José, «A imaginação no quadro da judicativo-decisória realização do direito» (quatro variações sobre o tema)», *Analogias*, Coimbra Editora, 2012, págs. 281-309;

—, *Lições de Introdução ao Direito*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2006;

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes/**ALMEIDA**, Mário Aroso de, *Comentário ao Códido de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª edição, Almedina, 2010;

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, “O novo regime de responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre de 2009, págs. 245-263;

—, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2011;

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina;

—, em anotação ao Ac. do STA, de 07 de Março de 1989, *RLJ*, nº 3799, Ano 123º, Coimbra Editora, págs. 305-307;

—, em anotação ao Ac. do STA, de 09 de Outubro de 1990, *RLJ*, nº 3804, Ano 124º, Coimbra Editora, págs. 83-86;

—, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Almedina, Coimbra, 1974;

CANOTILHO, J. J. Gomes/**MOREIRA**, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, 2007;

——, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010;

CANTERINI, Maïa-Kallyste, “La responsabilité de l’État italien du fait du service de la justice”, *Justice et responsabilité de l’État*, PUF, Paris, 2003, págs. 101-116;

CARVALHO, Ana Celeste, “Responsabilidade civil por erro judiciário”, *Responsabilidade Civil do Estado*, CEJ, 2014, págs. 37-68, e-book disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.cej.mj.pt;

——, *Responsabilidade Civil por Erro Judiciário – Uma realidade ou um princípio por concretizar?*, Almedina, 2012;

CÁSTAN, María Luisa Marín, “La polémica cuestión de la determinación del «plazo razonable» en la administración de justicia (Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de julio de 1983)”, *REDC*, nº 10 (Janeiro-Abril), Ano 4, 1984, págs. 215-227, disponível (e consultado a 04 de Abril de 2015) em www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas;

CATARINO, Luís Guilherme, “A responsabilidade do Estado-Juiz? (alguns aspectos a propósito dos «casos» Lowry e Assento nº 1/99)”, *Separata da RMP nº 77*, págs. 31-57;

——, *A responsabilidade do Estado pela administração da justiça – O Erro Judiciário e Anormal Funcionamento*, Almedina, Coimbra, 1999;

CAUPERS, João, “Responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional”, *CJA*, nº 40, Julho/Agosto 2003, págs. 46-49;

CONSELHO DA EUROPA/TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, “Guia prático sobre a admissibilidade”, 2011, disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int;

CORDEIRO, António Menezes, “A responsabilidade civil do Estado”, *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, págs. 883-920;

CORTEZ, Margarida, *Responsabilidade civil da administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, STVDIA IVRIDICA 52, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000;

COSTA, Emídio José da/ **COSTA**, Ricardo José Amaral da, *Da responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional*, Quid Juris, 2010;

COSTA, José Manuel M. Cardoso da, “Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial”, *RLJ*, nº 3954, Ano 138, 2009, págs. 156-168;

COSTA, Salvador da, *Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional* – comunicação apresentada no Colóquio “Carreira dos Juízes – Perspectivas de futuro”, Lisboa, 23-01-2009, disponível (e consultado a 24 de Janeiro de 2015) em www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf;

COURTIAL, Jean, “La responsabilité du fait de l’activité des juridictions de l’ordre administratif: un droit sous influence européenne?”, *AJDA*, nº 1, Março 2004, págs. 423-431;

CURA, António Alberto Vieira, *Curso de Organização Judiciária*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2014;

DEGUERGUE, Maryse, “Les Dysfonctionnements du Service Public de la Justice”, *RFAP*, nº 125, 2008/1, págs. 151-167, disponível (e consultado a 04 de Julho de 2015) em www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-151.htm;

DIAS, Nélia Daniel, *A Responsabilidade Civil do Juiz*, 2ª edição, DisLivro;

ENTERRÍA, Eduardo García de/ **FERNÁNDEZ**, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 8ª edição, Civitas, Madrid, 2002;

FÁBRICA, Luís, em anotação ao artigo 12º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 319-339;

——, em anotação ao artigo 13º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 340-364;

FERNANDEZ, Elizabeth, “Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações”, *CJA*, nº 88, Julho/Agosto 2008, págs. 14-22;

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, 9ª edição, Editorial Trotta, Madrid, 2009;

FOCARELLI, Carlo, *Equo processo e Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo – Contributo alla determinazione dell’ambito di applicazione dell’art. 6 della convenzione*, Cedam, 2001;

FONSECA, Guilherme da/CAMARA, Miguel Bettencourt da, *A responsabilidade civil dos poderes públicos*, 1ª edição, Coimbra Editora, 2013;

FONSECA, Isabel Celeste M., “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: *quo vadis?*”, *RMP*, nº 115, Ano 29, Julho-Setembro 2008, págs. 5-42;

——, “O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a (des)consideração do direito europeu: a metodologia de superação como um *work in progress*”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. I, Coimbra Editora, 2012, págs. 297-313;

FREITAS, José Lebre de/ **REDINHA**, João/PINTO, Rui, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. 1º, 2ª edição, 2008, Coimbra Editora;

FROMONT, Michel, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 155-168;

GABINENTE DE ESTUDOS DA ORDEM DOS ADVOGADOS, Parecer acerca do projecto de diploma sobre o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, de 21 de Julho de 2005, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.oa.pt;

GASPAR, António Henriques, “A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho”, *Julgar*, nº 7, 2009, págs. 33-50;

——, “O tempo judiciário e a qualidade da decisão – eficiência do sistema e eficácia da decisão”, *Julgar*, nº 5, 2008, págs. 19-27;

GOMES, Carla Amado, “ABC da (ir)responsabilidade dos juizes no quadro da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Scientia Iuridica*, nº 322, Tomo LIX, 2010, págs. 261-277;

—, “A decisão do procedimento em prazo razoável: uma nova responsabilidade administrativa”, *Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas – Anotações de Jurisprudência*, ICJP, 2013, págs. 25-32, e-book disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.icjp.pt;

—, “A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro”, *O Direito*, IV, Ano 141º, 2009, págs. 801-813;

—, “A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito: reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Julgar*, nº 5, 2008, págs. 73-98;

—, “O livro das ilusões: a responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre 2009, págs. 291-315;

—, “Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *Textos Dispersos sobre Direito da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas*, aafdl, 2010, págs. 237-264;

GRECA, Luisa La, “La responsabilità civile dei magistrati - Prime riflessioni a margine della recente riforma”, *Archivio Penale*, nº 2, 2015, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.archiviopenale.it;

LACERDA, J. A. Dimas de, “Responsabilidade civil extracontratual do Estado (alguns aspectos)”, *RMP*, Vol. 21, Ano 6º, págs. 43-78;

LEITÃO, Alexandra, “Ilicitude e presunções de culpa na responsabilidade pelo exercício da função administrativa”, *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, ICJP, 2013, págs. 9-21, e-book disponível, e consultado a 10 de Março de 2015, em www.icjp.pt;

LIMA, F. A. Pires de, em anotação ao Ac. do STJ, de 26 de Março de 1968, *RLJ*, nº 3388, Ano 102º, 1969-1970, págs. 109-115;

LOPES, José António Mouraz, “A responsabilidade civil do Estado pela privação da liberdade decorrente da prisão preventiva”, *RMP*, nº 88, Ano 22º, Outubro-Dezembro 2001, págs. 71-100;

MARQUES, J. P. Remédio, *Acção declarativa à luz do Código revisto*, 3ª edição, Coimbra Editora, 2011;

MEDEIROS, Rui, *A decisão de inconstitucionalidade – Os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1999;

——, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2010;

——, em anotação ao artigo 6º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 134-165;

——, em anotação ao artigo 10º do RRCEE, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 263-293;

——, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos – Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005;

MELO, António Moreira Barbosa de, “A administração da justiça no Estado de Direito democrático: o caso português”, *BFD*, Vol. LXXXV, Coimbra, 2009, págs. 1-27;

——, *Sobre o problema da competência para assentar*, Coimbra, 1988;

MESQUITA, Maria José Rangel de, “Âmbito e pressupostos da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional”, *Revista do CEJ*, nº 11, 1º semestre 2009, págs. 265-290;

——, “Da responsabilidade civil extracontratual da administração no ordenamento jurídico-constitucional vigente”, *Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2004, págs. 39-134;

——, *O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o direito da União Europeia*, Almedina, 2009;

—, “Responsabilidade do Estado e demais entidades públicas: o decreto-lei nº 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e o artigo 22º da Constituição”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, Vol. II, Coimbra Editora, págs. 359-393;

MESQUITA, M. Henrique, “Arbitragem: competência do tribunal arbitral e responsabilidade civil do árbitro”, *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra Editora, 1998, págs. 1381-1392;

MIRANDA, Jorge, “A Constituição e a responsabilidade civil do Estado”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, 2001, págs. 927-939;

MODESTO, Paulo, “Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional”, *Revista Diálogo Jurídico*, nº 1, Vol. I, Ano I, 2001 (disponível, e consultado a 11 de Abril de 2015, em www.direitopublico.com.br);

MONCADA, Luís Cabral de, “A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. II, FDUL, 2006, págs. 9-82;

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A discricionariedade administrativa: reflexões a partir da pluridimensionalidade da função administrativa”, *O Direito*, III, Ano 144º, 2012, págs. 599-651;

NAVARRO, Maria Luisa Atienza , *La responsabilidad civil del juez*, Tirant Lo Blanch, Valência, 1997;

NEVES, Ana Fernanda, “Âmbito de jurisdição e outras alterações ao ETAF”, *E-Pública - Revista Electrónica de Direito Público*, nº 2, Junho 2014 (disponível, e consultado a 24 de Abril de 2015, em www.e.publica.pt);

NEVES, A. Castanheira, “Da «jurisdição» no actual Estado-de-Direito”, *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra Editora, 1998, págs. 177-227;

OLIVEIRA, Heloísa, “Jurisprudência comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – Influência, omissão e desconformidade”, *O Direito*, I, Ano 142º, 2010, págs. 147-168;

OTERO, Paulo, *Ensaio sobre o caso julgado inconstitucional*, LEX Edições Jurídicas, Lisboa, 1993;

PEDRO, Ricardo, “A responsabilidade civil dos árbitros e o regime aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro: entre a responsabilidade e a imunidade”, *O Direito*, III, Ano 145º, 2013, págs. 663-675;

——, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, aafdl, 2011;

PEREIRA, João Aveiro, “A função jurisdicional”, *O Direito*, I (Janeiro-Março), Ano 133º, 2001, págs. 111-151;

——, *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, Coimbra Editora, 2001;

PINHEIRO, Rui, “Democracia, poder judicial e responsabilidade dos juizes”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 67-78;

PISANI, Andrea Proto, *Lezioni di Diritto Processuale Civile*, 5ª edição, Jovene editore, 2006;

QUADROS, Fausto de, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 53-65;

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, “A função administrativa”, *RDES*, nºs 1-2-3, Janeiro-Setembro, Ano XXIV, págs. 1-48;

REGO, Lopes do, “Os incidentes de intervenção de terceiros em processo civil”, *RMP*, Vol. 14, Ano 4º, págs. 77-119;

REIS, José Alberto dos, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. 1º, Coimbra Editora, 3ª edição, 2012;

——, *Processos Especiais*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1982;

REMÉDIO, Alberto Esteves, “Sobre a responsabilidade civil dos magistrados por actos praticados no exercício das suas funções”, *Revista do MP*, nº 88, Ano 22º, Outubro-Dezembro 2001, págs. 31-49;

RENARD-PAYEN, MM. Olivier, “La responsabilité de l’Etat pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative”, disponível (e consultado a 11 de Abril de 2015) em www.courdecassation.fr;

SABOURAULT, Didier, “La fonction juridictionnelle entre autorité, indépendance et responsabilité”, *Justice et responsabilité de l’État*, PUF, Paris, 2003;

SERRÃO, Tiago, “A subsidiariedade da tutela jurisdicional conferida pelo TEDH no âmbito do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável”, *O Direito*, IV, Ano 143º, 2011, págs. 793-838;

SILVA, Paula Costa e Silva, “A ideia de Estado de Direito e a responsabilidade do Estado por erro judiciário: “The King can do [no] wrong””, *O Direito*, I, Ano 142º, 2010, págs. 39-80;

SILVA, Suzana Tavares da, *A Responsabilidade Civil do Estado na Perspectiva Constitucional* – Comunicação apresentada no Seminário Anual organizado pela Câmara dos Técnicos Oficiais do Contas, Santa Maria da Feira, 29-02-2009 (disponível, e consultado a 10 de Fevereiro de 2015, em www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/SuzanaResponsabilidade2.pdf);

——, “Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efectiva dos administrados”, *Revista de Direito Público e Regulação*, nº 5, Cedipre, Março de 2010, págs. 127-139;

SILVEIRA, Alessandra, “A responsabilidade do Estado-Juiz por violação do Direito da União Europeia à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça”, *Scientia Iuridica*, nº 315, Tomo LVII, 2008, págs. 427-452;

SOUSA, Ana Pereira de, “A culpa do serviço no exercício da função administrativa”, *ROA*, Vol. I, Ano 72, Janeiro/Março, 2012, págs. 335-358;

SOUSA, Marcelo Rebelo de/ **MATOS**, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III – Actividade administrativa, 2ª edição, D. Quixote, 2009;

TELLES, Inocêncio Galvão, “Responsabilidade civil dos árbitros”, *RFDUL*, nº 1 e 2, Vol. LII, Coimbra Editora, 2011, págs. 7-27;

TREPAT, Cristina Riba, *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1997;

VARELA, Antunes, “A responsabilidade pessoal dos juízes”, *RLJ*, nº 3874, Ano 130º, Coimbra Editora, 1998, págs. 9-11;

—, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2000;

VAZ, Manuel Afonso, *A responsabilidade civil do Estado – Considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, 1995;

VAZ, Manuel Afonso/**BOTELHO**, Catarina Santos, em anotação às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, págs. 29-52;

VILLA, Jesús Leguina, intervenção no colóquio “A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado”, *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado: Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra Editora, 2002, págs. 81-119;

WALINE, Jean, *Droit administratif*, 23ª edição, Dalloz, 2010;

JURISPRUDÊNCIA

Ac. do **TEDH**, de 10 de Julho de 1984 (caso *Guincho c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, de 26 de Outubro de 1988 (caso *Martins Moreira c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, de 21 de Abril de 1998 (caso *Estima Jorge c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, de 06 de Abril de 2000 (caso *Comingersoll S.A. c. Portugal*), disponível (e consultado a 18 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, de 27 de Junho de 2000 (Caso *Frydlender c. França*), disponível, e consultado a 19 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, de 22 de Maio de 2003 (caso *Maria de Lourdes Gouveia da Silva Torrado c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.gddc.pt;

Ac. do **TEDH**, de 10 de Junho de 2008 (caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.gddc.pt;

Ac. do **TEDH**, de 01 de Março de 2011 (caso *Lacerda Gouveia e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.gddc.pt;

Ac. do **TEDH**, de 11 de Outubro de 2011 (caso *Beires Côte-Real c. Portugal*), disponível, e consultado a 13 de Maio de 2015, em www.gddc.pt;

Ac. do **TEDH**, de 22 de Maio de 2012 (caso *Ferreira da Silva e Brito e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 18 de Abril de 2015, em www.gddc.pt;

Ac. do **TEDH**, de 18 de Fevereiro de 2014 (caso *Ferreira Alves c. Portugal*), disponível, e consultado a 28 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, 30 de Outubro de 2014 (caso *Mendes c. Portugal*), disponível (e consultado a 23 de Abril de 2015) em www.echr.coe.int;

Ac. do **TEDH**, 30 de Outubro de 2014 (caso *Sociedade de Construções Martins & Vieira, Lda. e outros c. Portugal*), disponível, e consultado a 23 de Abril de 2015, em www.echr.coe.int;

Ac. do **TJUE**, de 30 de Setembro de 2003, proc. C-224/01 (Ac. *Köbler*), disponível (e consultado a 17 de Maio de 2015) em www.curia.europa.eu;

Ac. do **TJUE**, de 14 de Outubro de 2004, proc. C-275/03, disponível (e consultado a 15 de Dezembro de 2014) em www.curia.europa.eu;

Ac. do **TJUE**, de 13 de Junho de 2006, proc. C-173/03 (Ac. *Traghetti del Mediterraneo*), disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.curia.europa.eu;

Ac. do **TJUE**, de 10 de Janeiro de 2008, proc. C-70/06, disponível (e consultado a 15 de Dezembro de 2014) em www.curia.europa.eu;

Ac. do **TJUE**, de 24 de Novembro de 2011, proc. C-379-10, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.curia.europa.eu;

Ac. do **TC** nº 90/84, de 30 de Julho, proc. nº 82/83, disponível (e consultado a 17 de Janeiro de 2015) em www.tribunalconstitucional.pt;

Ac. do **TC** nº 250/2009, de 18 de Maio, proc. nº 389/09, disponível (e consultado a 06 de Fevereiro de 2015) em www.tribunalconstitucional.pt;

Ac. do **Tribunal de Conflitos**, de 10 de Março de 2011, proc. nº 013/10, disponível (e consultado a 18 de Junho de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 28 de Abril de 1998 (disponível em *BMJ*, nº 476, Maio de 1998, págs. 137 e seguintes);

Ac. do **STJ** nº 11/2007, de 24 de Maio, proc. nº 07B881, disponível (e consultado a 06 de Fevereiro de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 29 de Janeiro de 2008, proc. nº 08B84, disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 08 de Setembro de 2009, proc. nº 368/09, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 17 de Dezembro de 2009, proc. nº 693/05, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 06 de Julho de 2011, proc. nº 85/08, disponível (e consultado a 07 de Fevereiro de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 28 de Fevereiro de 2012, proc. nº 825/06, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 12 de Julho de 2012, proc. nº 4/11, disponível (e consultado a 10 de Junho de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 11 de Setembro de 2014, proc. nº 3871/12, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 23 de Outubro de 2014, proc. nº 1668/12, disponível (e consultado a 26 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STJ**, de 24 de Fevereiro de 2015, proc. nº 2210/12, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TRC**, de 06 de Setembro de 2011, proc. nº 816/09, disponível (e consultado a 31 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TRC**, de 26 de Novembro de 2013, proc. nº 3422/12, disponível (e consultado a 16 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TRE**, de 23 de Maio de 2002 (disponível em *Colectânea de Jurisprudência*, Ano XXVII, Tomo III, 2002, págs. 251 e seguintes);

Ac. do **TRL**, de 29 de Junho de 1999 (disponível em *Actualidade Jurídica*, nº 31, Ano III, Outubro de 1999, págs. 31 e seguintes);

Ac. do **TRL**, de 30 de Setembro de 2004 (disponível em *Colectânea de Jurisprudência*, nº 117, Ano XXIX, Tomo IV, 2004, págs. 112 e seguintes);

Ac. do **TRL**, de 29 de Outubro de 2013, proc. nº 1668/12, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TRP**, de 30 de Outubro de 2014, proc. n° 1155/09, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STA**, de 07 de Março de 1989 (disponível em *RLJ*, n° 3799, Ano 123°, Coimbra Editora, págs. 293 e seguintes);

Ac. do **STA**, de 09 de Outubro de 1990 (disponível em *RLJ*, n° 3804, Ano 124°, Coimbra Editora, págs. 77 e seguintes);

Ac. do **STA**, de 02 de Março de 2004, proc. n° 01531/03, disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STA**, de 28 de Novembro de 2007, proc. n° 0308/07, disponível (e consultado a 26 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STA**, de 09 de Outubro de 2008, proc. 0319/08, disponível (e consultado a 22 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STA**, de 01 de Março de 2011, proc. n° 0336/10, disponível (e consultado a 23 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **STA**, de 10 de Setembro de 2014, proc. n° 090/12, disponível (e consultado a 22 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Norte**, de 09 de Dezembro de 2011, proc. n° 00100/11, disponível (e consultado a 25 de Maio de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Norte**, de 12 de Outubro de 2012, proc. n° 00064/10, disponível (e consultado a 22 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Norte**, de 31 de Janeiro de 2014, proc. n° 00369/07, disponível (e consultado a 28 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Norte**, de 23 de Janeiro de 2015, proc. n° 03255/06, disponível (e consultado a 28 de Junho de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Sul**, de 11 de Abril de 2013, proc. n° 07084/11, disponível (e consultado a 15 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Sul**, de 21 de Novembro de 2013, proc. nº 09424/12, disponível (e consultado a 18 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;

Ac. do **TCA-Sul**, de 20 de Março de 2014, proc. nº 09034/12, disponível (e consultado a 28 de Abril de 2015) em www.dgsi.pt;