LISBON LAW REVIEW

REVISTA
DA FACULDADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

2016/1



Revista da Faculdade de Direito
da Universidade de Lisboa
Periodicidade Semestral
Vol. LVII – 2016/1

LISBON LAW REVIEW

COMISSÃO CIENTÍFICA

Christian Baldus (Universidade de Heidelberg)
Dinah Shelton (Universidade de Georgetown)
Jose Luis Diez Ripolles (Universidade de Málaga)
Juan Fernandez-Armesto (Universidade Pontifícia de Comillas)
Ken Pennington (Universidade Católica da América)
Marco António Marques da Silva (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)
Miodrag Jovanovic (Universidade de Belgrado)
Pedro Ortego Gil (Universidade de Santiago de Compostela)
Pierluigi Chiassoni (Universidade de Génova)
Robert Alexy (Universidade de Kiel)

DIRECTOR

Eduardo Vera-Cruz Pinto

COMISSÃO DE REDAÇÃO

David Duarte
Diogo Costa Gonçalves
Helena Morão
Miguel Lopes Romão
Miguel Sousa Ferro

SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

Sofia Duarte

PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - 1649-014 Lisboa - Portugal

EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO
LISBON LAW EDITIONS

Alameda da Universidade – Cidade Universitária – 1649-014 Lisboa

ISSN 0870-3116 Depósito Legal n.º 75611/95

Data: Abril, 2016

ÍNDICE 2016

——— **Editorial**

05-08 Nota do Diretor

——— **Diogo Costa Gonçalves**

09-46 O reconhecimento das fundações privadas: personificação ou limitação da responsabilidade?

——— **Eduardo Oliveira Lopes**

47-78 A compensação especial no quadro dos instrumentos de proteção dos bens ambientais

——— **Francisco Rodrigues Rocha**

79-132 Dos prazos de exercício de direitos em matéria de abalroação

——— **João Espírito Santo**

133-143 Les sociétés commerciales unipersonnelles du droit Bissau-guinéen (Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires)

——— **Maria João Carvalho Vaz**

145-167 O registo de identificação criminal de condenados por crimes contra a autodeterminação e liberdade sexual de menores: Um mal desnecessário

——— **Raul Relvas Moreira**

169-201 A competência dos tribunais arbitrais administrativos para a decisão de questões prejudiciais

——— **Rita Guimarães Fialho d'Almeida**

203-246 Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional

LLR, LVII, 2016/1, 203-246

BREVES NOTAS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ACTOS DA FUNÇÃO JURISDICIONAL*

Rita Guimarães Fialho d'Almeida

Resumo: O presente trabalho tem por objectivo contribuir para uma reflexão acerca do novo regime da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional à luz da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprova em anexo o novo Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

Até inícios do século XIX, o ponto de partida comummente aceite nos ordenamentos ocidentais é o de uma disseminada orientação no sentido da irresponsabilidade do Estado.

Ao consagrar um regime geral de responsabilização do Estado num plano tríplice, com um carácter e âmbito global, que compreende, de forma unitária e sistemática, o exercício das funções administrativa, jurisdicional e político-legislativa, o novo regime vem assim representar um importante marco histórico para o ordenamento português.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado; direito a uma "decisão em prazo razoável"; erro judiciário; responsabilidade dos magistrados; responsabilidade civil do Estado por incumprimento do Direito da União Europeia.

Abstract: This paper aims a reflection on the new State's liability regime due the exercise of judicial functions as it is established on the new State and other Public Entities' Extra-contractual Civil Liability legal regime that was approved by Law No. 67/2007 of December 31.

Until the early nineteenth century, the starting point commonly accepted in Western legal systems was a widespread orientation toward the denial of State's liability.

By devoting a general State's liability system from a threefold plan and with a global nature and scope, which comprises, in an unit and systematic manner, the exercise of administrative, judicial, political and legislative functions, the new

* A redacção do presente trabalho obedece a grafia anterior à do novo acordo ortográfico.

Rita Guimarães Fialho d'Almeida (ritalmeida_84@hotmail.com)
Doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

regime thus represents an important and historic milestone to the Portuguese system.

Keywords: State's liability; right to trial within a reasonable time; judicial error; Judges' liability; State's liability due the breach of the European Union law

INTRODUÇÃO

A presente exposição tem por objectivo contribuir para uma reflexão e análise acerca do novo regime da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional, do ponto de vista das respectivas coordenadas gerais, como, aliás, se depreende da leitura do título que encabeça o nosso estudo, tal como a matéria é abordada, em especial, no nosso ordenamento jurídico. Assunto que assume, de resto, uma importância fundamental numa área em crescente expansão, qual seja a da responsabilidade civil do Estado.

Três observações prévias: em primeiro lugar, quando falamos aqui em responsabilidade civil referimo-nos apenas à responsabilidade civil extracontratual, *tout court*, e não à responsabilidade contratual ou pré-contratual, e a mesma responsabilidade é sempre por actos de gestão pública[1]; em segundo lugar, os pressupostos da responsabilidade civil são os que se divisam no domínio do direito das obrigações; por fim, os regimes especiais são salvaguardados.

Sem ter a pretensão de esgotar o tema em apreço procurar-se-á mencionar e problematizar alguns daqueles que pensamos ser os seus aspectos essenciais, aludindo, do mesmo passo, às soluções que vão sendo avançadas pela doutrina e jurisprudência, nacional e estrangeira, mais relevantes e pertinentes neste domínio.

Entre as matérias principais destacamos, em primeiro lugar, a da responsabilidade civil do Estado pela "administração da justiça", a que se refere o artigo 12.º, aludindo-se aqui, em particular, à responsabilidade por "funcionamento anormal da justiça", designadamente por violação do direito a uma decisão "em prazo razoável".

---

[1] Ver o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

O nosso estudo prossegue depois com o regime de responsabilidade por erro judiciário, onde procuraremos uma aproximação a este conceito, analisando essencialmente dois aspectos: primeiro, o da extensão em que a respectiva disciplina é contemplada no artigo 13.º; segundo, o da condição de cuja existência depende a possibilidade de promover essa mesma responsabilidade, a saber, a da prévia revogação da decisão danosa.

Em terceiro lugar, faremos uma análise ao regime da responsabilidade dos magistrados prevista no artigo 14.º, procurando concretamente responder à questão de saber se o direito de regresso aí previsto é obrigatório, ou antes facultativo.

Por fim, uma referência à responsabilidade civil do Estado por incumprimento do Direito da União Europeia[2], como meio de garantia do princípio da sua efectividade e da tutela dos particulares.

O reconhecimento de que a responsabilidade pela decisão só pode ser imputada ao Estado aparece, no fundo, como consequência da reserva do monopólio da função jurisdicional pelo Estado, a quem compete a escolha daqueles que concretamente a exercem, esperando-se, agora, o aperfeiçoamento do instituto em vista de uma tutela cada vez mais ampla dos cidadãos. Inclui-se aqui o direito geral e universal à reparação dos danos causados, qualquer que seja a sua origem, em função do poder estadual em apreço. Na verdade, o direito à indemnização não constitui uma alternativa ao direito à prestação, pelo que o Estado não pode escolher entre prestar e indemnizar: ele tem o dever de prestar, figurando a justiça no conjunto das suas prestações, e deve indemnizar quando aquela for omitida ou irregularmente cumprida[3].

---

[2] Por razões de conforto expositivo, iremos utilizar as designações que decorrem da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009.

[3] Neste sentido, FAUSTO DE QUADROS, "A responsabilidade civil extracontratual do Estado – problemas gerais", *Ministério da Justiça – Gabinete de Política Legislativa e Planeamento*, Lisboa, 2001. Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/conferencias-organizadas/, p. 4, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)", *Julgar*, n.º 5, Maio/Agosto 2008, p. 52, e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)", *Julgar*, n.º 11, Abril/Maio 2010, p. 14. E a Constituição da República Portuguesa, consagrando embora a independência e a irresponsabilidade dos juízes pelas suas decisões, não representa nenhum obstáculo, já que o n.º 2 do artigo 216.º ressalva expressamente "as excepções consagradas na lei", aqui a Lei n.º 67/2007.

De todo o modo, a opção por um modelo de responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos da função jurisdicional apenas tardiamente acontece. Com efeito, até inícios do século XIX, o ponto de partida comummente aceite nos ordenamentos ocidentais é o de uma disseminada orientação no sentido da irresponsabilidade do Estado[4]. Entendia-se, então, que a manifestação da vontade do soberano não era susceptível de gerar qualquer obrigação de indemnizar que, a existir, dependeria sempre da boa vontade ou mercê deste, de resto, em conformidade com o princípio formulado pelos juristas ingleses, mas usual em todo o ocidente, plasmado na tradicional expressão *the king can do no wrong*[5/6].

---

[4] Não obstante a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de Agosto de 1789 conter, no seu artigo 15.º, que a sociedade tem direito a pedir contas a todo o agente público da sua administração.

[5] Sobre a evolução histórica no sentido da responsabilização do Estado e principais factores que a presidiram, ver NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, Ed. DisLivro, 2007, pp. 663-667, notas (2274) e (2275), com inúmeras indicações bibliográficas, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, Tese de Mestrado, policop., 2010, pp. 1-8, JOÃO CAUPERS, "Notas sobre a nova lei de responsabilidade civil do Estado" (s.d.). Disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc, pp. 2-4, e 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*, Lisboa, AAFDL, 2011, pp. 54 ss.

[6] Entre nós, durante décadas, o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas foi regulado, em particular, pelo Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, publicado na sequência do Código Civil, havendo no mais que considerar somente a normação esparsa compreendida por algumas normas do Código de Processo Penal, concretamente os artigos 225.º, 226.º e 462.º, bem como pelo artigo 1083.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, na redacção anterior à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro O primeiro diploma versava sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública, compreendendo somente os actos integrados na função administrativa, com exclusão dos incluídos nas funções jurisdicional e legislativa. Para maiores desenvolvimentos sobre o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, ver FREITAS DO AMARAL, *A responsabilidade da Administração no direito português*, Lisboa, 1973, pp. 29 ss. A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro revogou expressamente este diploma (artigo 5.º), cujas disposições, *maxime* as dos artigos 2.º e 3.º, não eram consideradas incompatíveis com o artigo 22.º da Constituição na perspectiva adoptada pelo Tribunal Constitucional. Neste sentido, os Acórdãos do Tribunal Constitucional de 13.04.2004 e de 05.01.2005, *Diário da República*, II Série, n.º 131 de 04.06.2004 e n.º 75 de 18.04.2005, respectivamente. Disponíveis em https://dre.pt/. Por sua vez, as referidas normas do Código de Processo Penal, cuja vigência foi expressamente ressalvada pelo n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 67/2007, cuidam do regime jurídico da indemnização por privação da liberdade ilegal ou injustificada e da condenação penal injusta. Assim, o dever de indemnizar por danos provenientes dos demais actos da função jurisdicional, bem como o referente à função político-legislativa, não se encontrava então densificado. Por seu turno, o n.º 1 do artigo 1083.º do Código de Processo Civil, a que *supra* se aludiu, compreendia o elenco, entretanto eliminado, dos casos susceptíveis de gerarem a responsabilidade civil

1. O NOVO REGIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS

A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro[7], que aprova em anexo o novo Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas

---

dos magistrados, a saber, os de condenação por "crime de peita, suborno, concussão ou prevaricação", de "dolo", de previsão legal expressa de responsabilidade e de denegação da justiça. Face aos textos legais então disponíveis, a responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional compreendia um âmbito «fragmentário», não delimitado pelo enunciado de uma cláusula geral, e circunscrito às situações expressamente tipificadas na lei. Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3954, Ano 138, 2009, p. 158.

[7] Publicada no *Diário da República*, I Série, n.º 251, 9117-9120, a Lei n.º 67/2007 entrou em vigor em 31 de Janeiro de 2008, revogando o decreto antes em vigor (artigo 5.º), e aplica-se a factos ocorridos após esse momento, na medida em que não prevê um regime transitório. Cf. também as alterações introduzidas no artigo 7.º, n.º 2 pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho, no sentido da remissão para "os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário", *rectius*, pelo Direito da União Europeia. Nos finais da década de 90, uma comissão de juristas, constituída no seio da Ordem dos Advogados, havia preparado um projecto de diploma destinado a substituir o Decreto-Lei n.º 48 051. Posteriormente, o XIV Governo Constitucional aprovara, na reunião do Conselho de Ministros, de 21 de Junho de 2001, a Proposta n.º 95/VIII, que foi divulgada e objecto de debate público. Por conseguinte, a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro teve como antecedente mais remoto a Proposta de Lei n.º 95/VIII, aprovada na generalidade, com o voto favorável de todos os partidos representados, na Reunião Plenária da Assembleia da República, de 30 de Novembro de 2001, tendo baixado à 1.ª Comissão (Direitos, Liberdades e Garantias). Porém, a proposta de lei viria a caducar em virtude da demissão do Governo. Iniciada nova legislatura, um grupo de deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou, em 16 de Outubro de 2002, projecto de lei – Projecto de Lei n.º 148/IX – decalcado da referida proposta, igualmente aprovado na generalidade em Novembro de 2002. Em Setembro de 2003, o Governo apresentou, por seu turno, à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 88/IX, ainda de igual teor, aprovada na generalidade. Todavia, à semelhança do que sucedera em 2001 com a Proposta de Lei n.º 95/VIII, os referidos projecto e proposta não chegaram a ser votados na especialidade, na sequência da demissão do Governo, com a consequente caducidade das iniciativas legislativas. Depois de tantas vicissitudes foi possível culminar o processo legislativo com base na Proposta de Lei n.º 56/X pelo XVII Governo Constitucional. O diploma, que conseguiu unanimidade por parte dos partidos parlamentares foi objecto de dúvidas por parte do Presidente da República, que recusou a respectiva promulgação, devolvendo-o ao parlamento, que viria a confirmá-lo. Principal diferença entre o conteúdo das anteriores propostas e o da última, cujo texto transitou para a Lei n.º 67/2007, traduz-se no abandono de nova redacção ao artigo 225.º do Código de Processo Penal, para o qual se propunha o seguinte texto: "1. Quem tiver sofrido prisão preventiva ou outra medida cautelar de privação, total ou parcial, da liberdade que sejam ilegais ou se venham a revelar injustificadas por erro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependiam, pode requerer, perante o tribunal competente, indemnização dos danos sofridos. 2. Ressalva-se o caso de o lesado ter concorrido para o erro com dolo ou culpa grave". Explicava-se esta nova redacção com o fundamento de que

(doravante "RRCEE"), representa um marco histórico para o ordenamento português, na medida em que consagra um regime geral de responsabilização do Estado num plano tríplice, com um carácter e âmbito global. Desta feita, compreende, de forma unitária e sistemática, o exercício das funções administrativa, jurisdicional e político-legislativa. Assenta esta solução numa "opção arrojada"[8], essencial ao aprofundamento da qualidade do Estado de Direito[9], muito diferente da do seu antecessor, o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que versava apenas sobre a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função administrativa[10].

"a revisão do regime da responsabilidade por danos resultantes do exercício da função jurisdicional aconselha a uma harmonização do Código de Processo Penal relativo à obrigação de indemnizar no caso de detenção ou prisão preventiva ilegítima". Eliminava-se a exigência de que o erro fosse "grosseiro" na apreciação de tais pressupostos de facto, ao mesmo tempo que se concedia direito a indemnização mesmo havendo concurso culposo do lesado, que não consistisse em "culpa grave", que só esta (além do dolo) era exoneratória da obrigação de reparação dos danos. Ao desqualificar o carácter "grosseiro" do erro, o que era proposto ia de encontro aos votos de vencido proferidos nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.os 12/2005 e 13/2005, ambos de 12 de Janeiro de 2005, *Diário da República*, II Série, de 29.06.2005. Disponíveis em https://dre.pt/. Votos esses que tinham a concordância da doutrina, que arguia de inconstitucionalidade material aquele segmento do artigo 225.º. Naqueles acórdãos, o Tribunal Constitucional, por três votos contra dois, rejeitara a tese da inconstitucionalidade. Compreende-se que a Lei n.º 67/2007 houvesse abandonado esse propósito, conforme o denota a ressalva do artigo 13.º, n.º 1, 1.ª parte, o qual tivera cabimento adequado no âmbito das profundas modificações entretanto introduzidas no Código de Processo Penal pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto. Ora, se aqui se manteve o requisito de "erro grosseiro", seria ilógico que na mesma sessão legislativa, poucos meses decorridos, se mexesse de novo no artigo 225.º. Cumpre observar que o texto deste normativo, saído da Lei n.º 48/2007, amplia, ainda que ligeiramente, os casos de direito a indemnização, apesar de manter intacta a querela sobre a sua constitucionalidade no que concerne ao "erro grosseiro", com o que continua a deixar aos tribunais o julgamento da sua conformidade com a Constituição. Com efeito, no cotejo entre o texto actual e o anterior do artigo 225.º, constata-se, desde logo, que às situações de detenção e prisão preventiva se equiparou a de obrigação de permanência na habitação, equiparação a que sem dificuldade, aliás, se chegaria por via interpretativa. Depois, o legislador aditou como fundamento de indemnização, os casos em que se comprove que o arguido não foi agente do crime ou que actuou justificadamente.

[8] A expressão consta da exposição de motivos da Lei n.º 67/2007. Cf. AA.VV., *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado. Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 14.

[9] JOÃO CAUPERS, "Notas sobre a nova lei de responsabilidade civil do Estado", cit., p. 6.

[10] Cf. *supra* nota (6). Ver também J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado...", cit., p. 157, e P. 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, 142.º, 2010, p. 50.

A emergência de harmonização do quadro normativo com as directrizes do artigo 22.º da Constituição[11], bem como a pressão da jurisprudência e do Direito da

[11] Neste sentido, LUÍSA NETO, "A (ir)responsabilidade dos juízes", *Revista da FDUP*, Ano 3, 2006, pp. 570 e 588 (também disponível em http://hdl.handle.net/10216/23879), GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 53, L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado. A Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, Ed. Abreu & Marques Vinhas e Associados, Sociedade de Advogados, RL, 2008, p. 55, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado...", cit., pp. 160-161, CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro", *O Direito*, IV, 141.º, 2009, p. 801, M. RANGEL DE MESQUITA, *O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 22-23, e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 15. O artigo 22.º da Constituição de 1976 prevê 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 resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem, premissa que decorre directamente do princípio do Estado de Direito Democrático consagrado no artigo 2.º. Excluem-se, por conseguinte, os actos não funcionais ou alheios ao exercício das funções, pelos quais é exclusivamente responsável o autor do acto, só este podendo ser demandado pelo lesado. A consagração constitucional expressa da responsabilidade civil do Estado não atalhou, porém, o aparecimento de divergências doutrinais e jurisprudenciais em torno do conteúdo e alcance da norma, no período anterior à vigência da Lei n.º 67/2007, questionando-se, então, sobre se o artigo 22.º abrangia a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional e, no caso de resposta afirmativa, se ela compreendia apenas o erro judiciário penal ou, pelo contrário, abrangia igualmente os danos derivados de sentença que não fosse penal. Para maiores desenvolvimentos sobre a natureza jurídica, o conteúdo e alcance da norma, bem como sobre o modelo atípico de responsabilidade do Estado que a mesma prevê, ver NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 669-679, L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., pp. 57 e 60-61, CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional...", cit., pp. 802-803, P. COSTA E SILVA, "A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., pp. 44-50, M. RANGEL DE MESQUITA, "Irresponsabilidade do Estado-juiz por incumprimento do Direito da União Europeia: um acórdão sem futuro" (em anotação discordante ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 03.12.2009, no Proc. 9180/07.3TBBRG.G1.S1), *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 79, Janeiro/Fevereiro 2010, pp. 41-42, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 9-24, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas - Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 236-237, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 60-61, todos considerando que mesmo que o legislador ordinário não tivesse avançado na disciplina do regime da responsabilidade do Estado por actos jurisdicionais, sempre o regime constitucional do artigo 22.º seria directamente aplicável com todas as consequências daí decorrentes, mormente a do reconhecimento da possibilidade de condenar o Estado a indemnizar mesmo sem texto legal expresso. Em idêntico sentido, embora a respeito da

União Europeia no sentido de responsabilização do Estado por incumprimento do seu direito constituem alguns dos factores determinantes da evolução no sentido da responsabilização do Estado e, por conseguinte, da mudança do paradigma até então existente[12].

No respeitante ao regime de responsabilidade do Estado-juiz, ou seja, ao regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, o diploma legal vem regular a matéria nos seus artigos 12.º e 13.º.

Nesta sede, a questão que se coloca é a de saber se as disposições mencionadas podem ser objecto de uma interpretação extensiva, no sentido de a responsabilidade civil do Estado compreender também os casos em que o acto seja praticado por qualquer pessoa, cuja actividade esteja conexionada com o exercício da função jurisdicional.

O âmbito de aplicação subjectiva da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional há-de circunscrever-se, no primeiro caso, aos actos dos juízes, magistrados do Ministério Público e dos funcionários judiciais. Excluem-se, por conseguinte, as decisões arbitrais, independentemente da modalidade em causa (arbitragem voluntária ou necessária), na medida em que a escolha do concreto decisor integra, neste caso, a esfera de autonomia das partes[13/14].

---

violação do Direito da União Europeia, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 144, n.º 3991, 2015, cit., p. 270. Na jurisprudência, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 28.04.1998, *Boletim do Ministério da Justiça*, 476, pp. 137-151, de 20.10.2005, de 18.07.2006 e de 08.09.2009, disponíveis em www.dgsi.pt, o Acórdão da Relação de Lisboa de 29.06.1999, *Actualidade Jurídica*, Ano III, n.º 31, pp. 31-34, e o Acórdão da Relação do Porto de 03.10.2006, disponível em www.dgsi.pt. Em sentido contrário, o Acórdão da Relação de Évora de 23.05.2002, *Colectânea de Jurisprudência*, Tomo III, 2002, pp. 251-255, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.1990, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 124, pp. 77-86, e o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 03.12.2009, disponível em www.dgsi.pt.

[12] Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional...", cit., pp. 801-802, e CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades", *Revista de Direito Público e Regulação*, nº 5, Março de 2010, pp. 3-4 (também disponível em http://www.fd.uc.pt/cedipre/publicacoes/rdpr/revista_5.pdf).

[13] P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., pp. 56-59, refere, a propósito, que "no caso de decisões jurisdicionais arbitrais, aquele que actua não tem um vínculo funcional com o Estado". E acrescenta: "a isenção de responsabilidade do Estado (...) é conforme ao princípio do *Estado-de-direito* uma vez que a faculdade de escolha do concreto decisor integra a esfera de autonomia das partes. Não é legítimo que estas tenham a faculdade

Também para efeitos do regime previsto no artigo 13.º é de afastar um sentido *amplíssimo* da função jurisdicional, devendo reconduzir-se o erro judiciário ao erro cometido pelo juiz e pelo magistrado de Ministério Público no exercício das suas competências *funcionais*, excluída a actividade dos funcionários judiciais e demais agentes da Justiça[15].

Estando em causa uma responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, são as partes no processo que, em primeira linha, dispõem de legitimidade activa para propor a competente acção de indemnização. Porém, a legitimidade activa deve também estender-se àqueles que tenham sido chamados ao processo por via do incidente de intervenção de terceiros, bem como a qualquer pessoa que, não sendo parte na causa e não podendo ser afectada, em princípio, pela decisão de mérito nela proferida, é prejudicada pela prolação de sentença ou despacho judicial relativamente a um incidente que directamente lhe respeita. Exclui-se naturalmente a iniciativa de outros intervenientes processuais ou colaboradores judiciários, como sejam as testemunhas e os peritos, assim como a iniciativa dos mandatários judiciais ou representantes legais das partes, quanto a ocorrências relativas à respectiva participação no processo, sem qualquer influência na decisão judicial[16].

No respeitante à jurisdição competente para apreciar esta matéria, as disposições conjugadas do artigo 4.º, n.º 1, alínea f) e n.º 4, alínea a) determinam que compete aos tribunais administrativos a apreciação de litígios que tenham como objecto questões em que haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, assim como a resultante do exercício

---

de transferência dos riscos que esta escolha projecta sobre o modo como a função jurisdicional é exercida para terceiro, no caso, para o Estado". Em idêntico sentido, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 38-43, admitindo embora o Autor a extensão do regime de responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional aos julgados de paz, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 259-260.

[14] Acerca do regime de responsabilidade a que devem ser submetidos os processos de jurisdição voluntária, ver P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário...*", cit., pp. 53-56, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 260, que não vislumbra razão para exclui-los do regime de responsabilidade civil por erro judiciário, na medida em que estão em causa actos formalmente jurisdicionais praticados por um tribunal judicial no uso de uma competência definida na lei.

[15] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", in *Responsabilidade civil do Estado* [em linha], e-book Centro de Estudos Judiciários, 2014, pp. 47-50 [acedido a 8 de Fev. 2016]. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Responsabilidade_Civil_Estado.pdf.

[16] Para maiores desenvolvimentos, ver CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 239-240.

da função jurisdicional, excluindo-se do âmbito da jurisdição administrativa a apreciação das acções de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como das correspondentes acções de regresso. Dito doutro modo, o apuramento da responsabilidade pelos danos causados, em geral, pela administração da justiça compete aos tribunais administrativos, independentemente da ordem jurisdicional implicada, enquanto a apreciação de acções de responsabilidade por erro judiciário e correspondentes acções de regresso contra magistrados compete à respectiva ordem de jurisdição, com o que fica esclarecida a divergência que antes se colocava nesta matéria[17].

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA "ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA"

O regime da responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no seio da função jurisdicional encontra-se previsto no artigo 12.º, do RRCEE, cujo âmbito de aplicação é mais amplo do que o da regra que se lhe segue, compreendendo a responsabilidade do Estado pela violação do direito a uma decisão judicial no prazo razoável, bem como pelos demais actos ilícitos materialmente administrativos praticados no exercício da administração da justiça, independentemente da qualidade do seu autor (magistrados, funcionários judiciais), com exclusão, portanto, dos actos materialmente jurisdicionais[18].

---

[17] Para maiores desenvolvimentos sobre a divergência que antes se colocava em matéria da determinação do tribunal competente, ver NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 727 ss., CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 237-239, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 160, bem como o Acórdão do Tribunal dos Conflitos de 18.01.1996, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 453, p. 152, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 13.06.1996, da 1.ª Secção, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 454, p. 423, e de 16.10.1997, do Pleno, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 466, p. 276, e os Pareceres n.os 16/91 e 12/92, da Procuradoria-Geral da República, *Pareceres*, Vol. I, pp. 420 e 481.

[18] O sistema de responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional alicerça-se então na distinção entre actos materialmente administrativos praticados no contexto da administração da justiça, a que se aplica o artigo 12.º, e os actos materialmente jurisdicionais, cujo regime de responsabilidade se encontra previsto no artigo 13.º. Neste sentido, P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário...*", cit., p. 52, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 44, e LUÍS HELENO TERRINHA, "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro por violação do Direito da União Europeia imputável a atos jurisdicionais e os seus fundamentos na jurisprudência do Tribunal de Justiça", *Revista de Direito Público*, n.º 7, Ano IV, 2012, p. 33, nota (5). Sobre o conceito de acto jurisdicional, ver BARBAS HOMEM, "Considerações acerca de função jurisdicional e do sistema judicial", cit., p. 22.

Neste contexto, o artigo 12.º compreende uma cláusula geral de remissão, a que, desde logo, se pode apontar a crítica de uma excessiva amplitude[19]. Neste ponto, o princípio geral é o da aplicação à responsabilidade por danos ilicitamente causados pela "administração da justiça"[20] do regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa[21]. Daí que seja necessário articular esta disposição com os artigos 7.º a 10.º da Lei, bem como com as regras gerais dos artigos 1.º, n.º 3 a 6.º, com a ressalva do regime da responsabilidade por erro judiciário (artigo 13.º) e da responsabilidade pessoal dos juízes e magistrados do Ministério Público (artigo 14.º), nos casos de dolo ou culpa ou negligência grave[22].

---

[19] Neste sentido, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 53, e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 16. Por seu turno, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 29, é de opinião que "[e]sta *nova* lei padece de escassez normativa (...), apesar da remissão para o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa", enquanto 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 progess*", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 309-310, vem criticar a manutenção da lógica de que existe uma similitude entre as situações em causa.

[20] A utilização da fórmula "administração da justiça" não será mera casualidade, já que a mesma aparece como mais ampla do que a de "função jurisdicional". Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado...", cit., p. 161, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 85.

[21] Não remetendo a norma para o regime da responsabilidade pelo risco (artigo 11.º) ou da indemnização pelo sacrifício (artigo 16.º), podemos concluir que o legislador deixou de considerar, neste domínio, qualquer forma de responsabilidade objectiva. Neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 240-241, nota (409), RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 98 e pp. 129-130, e J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, cit., p. 62.

[22] CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional...", cit, pp. 804-806, referindo-se ao artigo 12.º fala numa delimitação negativa, quanto aos sujeitos, atenta a ressalva feita ao disposto no artigo 14.º, n.º 1; numa delimitação negativa, quanto à matéria, em razão de o legislador excepcionar o erro judiciário da aplicação do regime para que remete o artigo 12.º, e; numa delimitação positiva, quanto ao regime, por remissão para os artigos 7.º a 10.º, respeitantes ao regime da função administrativa por facto ilícito. Também ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 62-64, conclui no sentido de que, atentas as regras legais de interpretação, o artigo 12.º ao ressalvar "o disposto nos artigos seguintes", parece afastar a aplicabilidade da presunção

Porém, sem exclusão da sua aplicação a magistrados, a norma aponta, sobretudo, para os actos dos funcionários judiciais, os quais, pode adiantar-se, em caso de dolo ou culpa grave, respondem solidariamente com o Estado, nos termos do artigo 8.º, n.os 1 e 2.

Se o ilícito derivar de "culpa leve", só o Estado responde, sem direito de regresso, cabendo sublinhar que, neste caso, o lesado, tendo embora de fazer prova da ilicitude, do dano e do nexo causal, goza da presunção de culpa leve, *iuris tantum*, da Administração, prevista no artigo 10.º, n.os 2 e 3, com o que se segue o actual padrão europeu (artigo 10.º, n.º 2)[23/24]. Claro que pode convir ao lesado a prova de dolo ou de culpa grave, por estes poderem influir no montante da indemnização, de acordo com o preceituado no artigo 4.º.

---

de culpa prevista no artigo 10.º, n.º 2 à responsabilidade por erro judiciário, que só existe preenchidos os pressupostos do artigo 13.º, o mesmo valendo *mutatis mutandis* em relação à responsabilidade prevista no artigo 14.º. Solução, de resto, em conformidade com a jurisprudência do TJUE. Em consequência, "não parec[e] curial prescindir do juízo de censura ínsito no requisito da culpa, pois a construção do regime assim o aponta e essa é 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".

[23] Neste sentido, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 54, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado...", cit., p. 161, CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional...", cit., pp. 811-812, GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 17, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 50, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 127-128. Contra, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 243, argumenta no sentido de que a presunção de culpa se reporta a situações não directamente transponíveis para a responsabilidade jurisdicional, o que implicaria a necessidade de o lesado produzir a prova da culpa.

[24] Suscita-se aqui a questão da conformidade com a Constituição do regime da responsabilidade exclusiva do Estado, quando há acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pois o artigo 22.º da Lei Fundamental assenta na responsabilidade solidária do Estado, sem distinguir as situações danosas. Neste sentido, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 54, nota (2), e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 17, nota (11).

2.1. A responsabilidade civil do Estado pelo *funcionamento anormal da justiça*

No respeitante à responsabilidade por acto materialmente administrativo no seio de um processo judicial, importa aludir em particular ao regime do *funcionamento anormal do serviço*, tradicionalmente designado de *culpa do serviço*[25]. Na realidade, a expressa equiparação do regime da responsabilidade do Estado por actos praticados no exercício da função jurisdicional ao regime da responsabilidade das pessoas colectivas públicas por actos praticados no exercício da função administrativa leva-nos a concluir pela consagração desta figura da responsabilidade por *funcionamento anormal* também no serviço público da justiça, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º, *ex vi* o artigo 12.º, que igualmente corresponde a um acto ilícito, por força do artigo 9.º, n.º 2. Serve, do mesmo passo, como garantia institucional do direito subjectivo constitucional à tutela judicial efectiva[26].

---

[25] Por contraposição à culpa pessoal, a *culpa do serviço* traduz-se em culpa funcional, a prescindir do apuramento de um concreto comportamento censurável de certo ou determinado funcionário. Sobre esta matéria, ver NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 718 ss. A teoria da *culpa do serviço*, que não era expressamente contemplada no anterior Decreto-Lei n.º 48 051, foi pela primeira vez acolhida pela jurisprudência administrativa portuguesa no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28.11.1966, *AD STA* 51, 1966, p. 321. Discutiu-se aqui a questão da responsabilidade do Estado por danos causados pelo desmoronamento de uma muralha na cidade do Porto, consequência da omissão de obras de conservação, apesar da impossibilidade de determinação da identidade dos titulares de órgãos ou agentes omitentes. Sobre a noção de deficiente funcionamento do serviço, ver também o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13.03.1986, *AD STA* 305, pp. 624-637 (culpa por deficiência no funcionamento do serviço), o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 08.07.1987, *Colectânea de Jurisprudência*, II, 1987, p. 156, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 07.03.1989, *Sub Iudice*, 1, Setembro/Dezembro, de 02.05.1989, *AD STA* 339, pp. 345-352, e de 03.12.2015, no Proc. 01390/14, disponível em http://www.dgsi.pt/. Neste caso, o Tribunal decidiu no sentido de revogar a sentença recorrida no que respeita à condenação do Estado, nos termos que seguem: "Em face do regime jurídico aplicável ao «turismo rural» entre Novembro de 1991 e Agosto de 1998, e da lei orgânica vigente nesse período temporal para a DGT, a omissão de fiscalização da «casa de turismo rural» em causa, durante cerca de sete anos após o seu licenciamento, apenas responsabilizaria o réu EP se o «dever» de fiscalizar fosse suscitado por reclamação ou queixa de terceiro, ou imposto por norma legal ou regulamentar", para concluir pela insusceptibilidade de configurar a omissão em causa como ilícita. Ademais, acrescenta, a responsabilidade do Estado "sempre deveria sucumbir em sede de apreciação do indispensável nexo causal entre o acto ilícito e culposo, a existir este último, e os danos cuja indemnização é reclamada pelos autores". Ora, "[d]esconhecendo-se totalmente quando foi instalado o esquentador a gás na casa de banho do anexo da casa de turismo rural, este desconhecimento insere uma *alea* tal que torna impossível aferir do nexo de causalidade".

[26] L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., pp. 55-56.

Todavia, avançar com uma só definição do que seja o *funcionamento anormal da justiça* é tarefa bastante complexa, em razão de a expressão corresponder a um conceito indeterminado[27].

Neste contexto, a ideia central é a de que o serviço público de justiça é um serviço como qualquer outro, que carece de ser prestado em conformidade com os *standards* ou padrões de qualidade média, os níveis médios de eficácia ou rendimento do serviço de justiça que são esperados e correspondem a uma obrigação do Estado de Direito perante os cidadãos, no momento em que o mesmo é apreciado, nomeadamente sem demoras incompreensíveis. E isto, independentemente de qualquer consideração da ideia de culpa[28].

Assim, o deficiente funcionamento da justiça há-de corresponder a uma circunstância ou conjunto de circunstâncias que demonstrem a inaptidão do serviço para o cumprimento da respectiva missão e, quando imputável ao serviço considerado na sua globalidade, poderá manifestar-se numa acumulação de falhas que, embora isoladamente irrelevantes, acabam por pôr em causa a eficiência do sistema, gerando danos indemnizáveis[29].

Num conjunto de casos, o dano não é devido a um comportamento concreto de alguém. Noutros ainda, é impossível a identificação do(s) autor(es) do facto que ocasiona um dado dano consequente da má organização ou do mau funcionamento de um serviço público, mormente quando estejam em causa situações de omissão[30].

---

[27] NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., p. 702.

[28] Como bem nota J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D...", cit., p. 61, a novidade está precisamente no facto de a lei situar no plano da ilicitude um problema anteriormente equacionado no plano da culpa, "qualificando como *ilícita* a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos que resulte do *funcionamento anormal* do serviço". E explicita, "[a] ilicitude do facto lesivo não se avalia em função de um padrão normativo de conduta pessoal, mas de um *standard* objectivo de funcionamento – há responsabilidade quando, nas *circunstâncias* concretas, seja uma *exigência razoável* a evitação do dano produzido, de acordo com *padrões médios de resultado*". Em idêntico sentido, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 126 e nota (323).

[29] CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 244.

[30] J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D...", cit., p. 61, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 126.

Nestas hipóteses, a aplicação estrita dos pressupostos de responsabilidade civil[31] conduziria inevitavelmente à impossibilidade da sua concretização prática e, por conseguinte, a uma resposta contrária aos fundamentos que presidem à responsabilidade delitual, tremendamente injusta para o lesado, em razão de o desconhecimento do(s) autor(res) do facto arredar a possibilidade de formulação de juízos de dolo ou negligência, de que depende o preenchimento do pressuposto da culpa[32]. Daí admitir-se uma presunção de ilicitude por *funcionamento anormal do serviço* contra o Estado, com a consequente responsabilização da pessoa colectiva a que pertença o serviço em causa, independentemente do apuramento da culpa individual[33], nos termos do artigo 7.º, n.os 3 e 4 do RRCEE. Como logo se vê, este aspecto é particularmente significativo num país em que os tribunais se atrasam frequentemente[34].

Atente-se, porém, na importância de se restringir ao mínimo as circunstâncias em que pode ser invocada a *culpa do serviço*, a fim de se não diluir nesta sede as

---

[31] Para maiores desenvolvimentos acerca dos pressupostos de responsabilidade civil do Estado, ver NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 684 ss., e MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Ed. Dom Quixote, 2008. Na jurisprudência, ver os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 06.11.1997, *Boletim do Ministério da Justiça*, 471, pp. 182-197, de 22.02.1996, *AD STA*, 413, pp. 561-568, de 17.03.1994, *AD STA*, 392-393, pp. 973-986, de 16.11.1989, *AD STA*, 350, p. 186, de 27.01.1987, *AD STA*, 311, pp. 1384-1400, e de 14.11.1985, *AD STA*, 300, pp. 1442-1449. No sentido desta opção dever ser alargada aos casos em que se trata de responsabilidade civil do Estado por actos decorrentes da função jurisdicional, ver o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07.03.1989, cit., pp. 43-50.

[32] RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 127.

[33] Trata-se, em rigor, de um modelo de culpa anónima ou colectiva em sentido impróprio. Neste sentido, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 126, nota (323), e J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D...", cit., p. 61.

[34] CARLA AMADO GOMES, "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional...", cit., p. 812, entende que melhor seria reconduzir a falta por funcionamento anormal do serviço a uma responsabilidade de natureza *sui generis*, decorrente de uma ilicitude objectiva. Por seu turno, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D...", cit., p. 62, é de opinião que a objectivação em causa não significa uma *modificação estrutural* no campo da responsabilidade civil por factos ilícitos, por se estar perante uma «*desvalorização da ideia de culpa pessoal, subjectiva ou "psicológica" do agente*, mas não necessariamente perante a *desvalorização da ideia de culpa como censura ética* (...), que continua a valer para a caracterização da ilicitude relevante».

responsabilidades individuais[35]. Na realidade, não é uma qualquer irregularidade processual que origina um dano ressarcível[36], o que também não significa que a indemnização por *anormal funcionamento da justiça* implique a exigência de pressupostos adicionais no confronto com a indemnização a atribuir pelo anormal funcionamento de outros serviços públicos[37].

2.2. O direito a uma "decisão em prazo razoável"

Como vimos, o artigo 12.º trata-se de uma norma genérica, que abarca todas as situações não previstas no artigo 13.º e em que se destaca, a título exemplificativo (atente-se no advérbio "designadamente"), o caso de danos provocados pelo atraso anormal[38] na prolação da decisão judicial. Na realidade, esta circunstância traduz um dos aspectos mais marcantes da designada crise da justiça e tanto pode ser devida à chamada *faute de justice*, a que *supra* se aludiu, traduzida na falta de meios ou no excessivo volume de serviço dos tribunais, por motivo de deficiências organizativas imputáveis à Administração, como a desleixo ou negligência dos magistrados, ou a uma e outra causa, simultaneamente[39].

É inquestionável que a demora na prolação da decisão judicial ocasiona o desgaste e/ou o desaparecimento da prova, o agravamento do custo do sistema, aqui se incluindo os preparos e custas, os honorários e despesas tidas com os advogados, um amolecimento e ausência de estímulo das partes e demais intervenientes no processo e, em especial, o atraso no equitativo ressarcimento do direito violado[40].

---

[35] FAUSTO DE QUADROS, "A responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., pp. 10-11 e 16.

[36] Como bem nota, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 85, "... se todo o funcionamento que se afasta das normas deve reputar-se de mau (...) isto não quer dizer que todo o mau funcionamento seja susceptível de ser materialmente indemnizado".

[37] L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., p. 80.

[38] Por contraposição com a duração normal dos processos, daí que não nos referimos aqui compreensivelmente a toda e qualquer demora na prestação jurisdicional.

[39] Para maiores desenvolvimentos acerca das causas de dilações indevidas, ver RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 120-122, distinguindo entre as causas de carácter endógeno ao sistema processual, as causas de carácter funcional ou exógeno provocadas por uma das partes e as causas de foro legislativo.

[40] NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 695-696.

Entre nós, muito embora o entendimento unânime na doutrina e jurisprudência[41] portuguesa fosse já o de considerar o direito a uma decisão judicial no prazo razoável como estando abrangido no âmbito do direito à tutela jurisdicional efectiva, o mesmo só passou a ser objecto de previsão autónoma a partir da revisão constitucional de 1997, sendo que a sua contemplação expressa mais não é do que a reprodução do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, à sombra do qual o Estado Português tem sofrido numerosas condenações ao longo dos anos[42].

Hoje, mais do que um corolário do direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efectiva[43], o direito a uma decisão judicial no prazo razoável deve ser compreendido como um direito fundamental autónomo directamente aplicável e de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias[44].

Porém, atenta a sua ambiguidade, imprecisão e abertura, o conceito de "prazo razoável" não dispõe ainda de uma construção dogmática bastante[45], avançando-se apenas com um conjunto de critérios.

---

[41] Veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07.03.1989, cit., onde já se reconhecia aos cidadãos o direito fundamental a uma decisão judicial sem dilações indevidas.

[42] Enumeram-se seis casos julgados no Tribunal Europeu, a saber: o caso *Guincho*, 10.07.1984 (3 anos e 10 meses para julgar um acidente de viação); o caso *Baraona*, 08.07.1987 (6 anos para decidir uma acção contra o estado); o caso *Martins Moreira*, 26.10.1988 (10 anos para julgar um acidente de viação); o caso *Neves e Silva*, 27.04.1989 (12 anos para chegar ao despacho saneador); o caso *Oliveira Neves*, 25.05.1989 (5 anos para julgar um despedimento), e; o caso *Moreira de Azevedo*, 23.10.1990 (9 anos para julgar um crime de ofensas corporais). Para maiores desenvolvimentos acerca da tramitação da queixa à Comissão Europeia dos Direitos do Homem por violação da garantia de decisão em prazo razoável, ver PIRES DE LIMA, "Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável", *Revista da Ordem dos Advogados*, Vol. III, Ano 50, Dezembro 1990, pp. 671, ss. Disponível em www.oa.pt, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 249.

[43] ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado..., cit., p. 311, nota (27).

[44] Cf. artigo 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa. Neste sentido, FAUSTO DE QUADROS, "A responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., p. 16, NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., p. 699 e pp. 707-708, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 45-46, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 33-35, 49-51. Na jurisprudência, os casos *Golder c. Reino Unido*, de 21.02.1995, in Série A, n.º 18, Parágrafo 36, e *Matos e Silva e outros c. Portugal*, Queixa n.º 15777/89, Relatório da Comissão de 21.02.1995, Parágrafo 80, firmaram corrente no sentido de que o atraso na justiça viola, não apenas o direito adjectivo a uma justiça célere e equitativa, como o próprio direito substantivo que se pretenda fazer valer em tribunal.

[45] Nas palavras de RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 100, "[t]rata-se de um conceito indeterminado ou aberto que está consagrado para permitir a estimação da diligência funcional média exigível ao Estado no

Em termos genéricos, o "prazo razoável" corresponde ao período de tempo dentro do qual, para determinado processo, considerado na sua globalidade, seria expectável a prolação de uma decisão jurisdicional em tempo útil, segundo uma análise casuística, caso a caso, e nunca em abstracto[46/47]. Aqui perpassa naturalmente uma forte dialéctica entre a celeridade processual e a realização da justiça, o que não significa que o "prazo razoável" se resuma a um direito ao cumprimento dos prazos processuais[48], pois situações existem em que se cumprem todos os prazos, mas não se mostra cumprido o direito a uma decisão em termo razoável, e vice-versa; o que vale por dizer, a tónica não estará tanto na dilação por si só, mas antes no seu carácter indevido ou irrazoável[49]. De todo o modo, no caso de se suscitarem dúvidas quanto a concluir que foi ultrapassado, ou não, o prazo razoável, uma das possíveis vias consiste precisamente em analisar o cumprimento dos prazos processuais em cada acto da sequência que o compõe, sem esquecer que este não deve considerar-se um critério exclusivo, mas antes indiciário[50].

Muito embora o RRCEE não tenha acolhido expressamente a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (doravante "TEDH") em matéria de responsabilidade do Estado-juiz pelos danos decorrentes do mau funcionamento do serviço de justiça, especialmente pela violação do direito à prolação da decisão em prazo razoável, a verdade é que não podemos deixar de atender a essa jurisprudência, segundo uma metodologia dialogante, atenta a ausência de parâmetros legais específicos de valoração dos pressupostos de responsabilidade,

---

exercício das suas funções, estimação que resulta de factores variáveis de cada época, segundo a sensibilidade social e desenvolvimento efectivo dos serviços públicos".

[46] *Ibidem*, pp. 84 e 106.

[47] Acerca da determinação e perspectivas de cômputo do prazo, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 112 ss.

[48] *Ibidem*, pp. 86, 101 e 191 (em conclusão), propugnando no sentido da necessidade de se distinguir entre um mero incumprimento ou incumprimento leve dos prazos e dilação indevida.

[49] *Ibidem*, p. 102, nota (239).

[50] IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 46-47, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 48, nota (51) e pp. 101-104. Na jurisprudência, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.2008, com anotação concordante de ISABEL CELESTE M. FONSECA, "Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, *mamma mia!*", *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 72, Novembro/Dezembro 2008, pp. 28-46, e os Acórdãos do Tribunal Constitucional de 04.06.2002 e de 26.04.1995. Disponíveis em http://www.tribunalconstitucional.pt/.

que deve estabelecer-se entre o juiz nacional e o juiz europeu[51]: o último vai fixando novos graus de exigência, que o primeiro tem de atender, em cada momento, mesmo quando considere que os passos dados pelo legislador são suficientes.

Na integração do conceito indeterminado de "prazo razoável", o TEDH refere, como critérios gerais de apreciação[52], a natureza do processo, em consideração à sua complexidade, o comportamento do requerente, bem como o das autoridades competentes (critérios imperativos) e, mais recentemente, a avaliação do objecto sobre que incide o processo, a par da relevância que a decisão judicial possa assumir para o requerente (critérios facultativos)[53]. Parece assim excluir-se do âmbito das causas justificativas, as insuficiências a nível dos recursos humanos ou materiais e os bloqueamentos ou delongas inerentes ao próprio regime processual aplicável, bem como a demora imputável à intervenção de entidades externas que ocasionalmente sejam chamadas a colaborar com a administração da justiça[54].

Neste contexto, os Estados membros são chamados a desenvolver mecanismos internos aptos a solucionar os casos de violação do direito a uma decisão em prazo razoável[55], atendendo naturalmente à sistematização de critérios a que se aludiu. E isto, sem prejuízo da possibilidade de averiguação da efectividade desses mecanismos pelo TEDH.

Neste ponto, sempre se dirá que é possível ressarcir, não apenas a reparação dos danos patrimoniais (aqui se incluindo os danos emergentes e os lucros cessantes), antes também a reparação dos danos não patrimoniais[56/57].

---

[51] ISABEL CELESTE M. FONSECA, "Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, *mamma mia!...*", cit., p. 43, idem, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado..., cit., pp. 304-305, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 40 ss.

[52] Ver o Acórdão do TEDH de 10.06.2008, no caso *Martins Castro e Alves Correia c. Portugal*. Disponível em http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal-dh/acordaos-tedh.html. Para maiores desenvolvimentos acerca dos critérios gerais de apreciação do "prazo razoável", ver também PIRES DE LIMA, "Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável", cit., pp. 681-684, e RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 107-112.

[53] No sentido da classificação destes critérios como imperativos ou facultativos, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 40.

[54] CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 246.

[55] Ver o n.º 51 do Acórdão do TEDH de 10.06.2008, cit.

[56] RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 132 e nota (335), e ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado..., cit., p. 312.

No respeitante à indemnização por danos não patrimoniais[58], a questão que se coloca é a de saber se a simples invocação da existência desses danos pelos lesados se afigura suficiente para o arbitramento da indemnização.

Segundo uma aplicação directa dos critérios utilizados pelo TEDH, a resposta há-de ser afirmativa, na medida em que o dano moral corresponde a um dano *in re ipsa* indemnizável, mesmo que não se efectue uma específica prova de ter causado sofrimento ou sensível alteração da vida ou comportamentos, depressão ou outra circunstância clinicamente caracterizável como de sofrimento psicológico e moral.

O ponto de partida do raciocínio deve ser, por conseguinte, o de que a duração excessiva de um processo ocasiona naturalmente um dano não patrimonial, cuja existência deve presumir-se, na ausência de circunstâncias concretas que levem a exclui-lo[59], sendo certo que esta presunção é ilidível por mera contraprova, e não dispensa os autores de alegar e provar os factos reveladores dos demais requisitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado[60], já que eles são de verificação cumulativa (o facto ilícito e culposo e o nexo de causalidade[61] entre

---

[57] Acerca da compensação dos danos não patrimoniais a pessoas colectivas, ver RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 152-155.

[58] Repare-se, o dano não patrimonial causado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável há-de ser tido como suficientemente grave, para efeitos da aplicação do artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil, cuja disciplina normativa deve considerar-se inaplicável na medida em que contrarie a Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou a jurisprudência do TEDH. Neste sentido, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 141-143 e 192 (em conclusão).

[59] A este respeito, cumpre assinalar que a presunção em apreço não deve abranger todos os danos em consideração, nomeadamente os danos não patrimoniais especiais ou específicos, que vão além do dano não patrimonial comum resultante da demora irrazoável na administração da justiça. Pense-se, por exemplo, no dano não patrimonial resultante de uma situação de depressão psicológica que provoque desalento, mal-estar físico, incapacidade generalizada e desinteresse pela vida. Naturalmente, estes danos são objecto de pretensão indemnizatória, mas para tanto exige-se a prova dos mesmos. Neste sentido, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 136-137 e 192 (em conclusão).

[60] RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 135, 138-141 e 192 (em conclusão), partindo do recorte da jurisprudência do TEDH, conclui no sentido de estarmos perante um facto presumido que apela ao regime das presunções judiciais e não perante um facto notório.

[61] Implícito nos artigos 7.º, n.º 1 e 8.º, n.º 1, quando se refere aos danos que resultem dos factos ilícitos culposos, o nexo de causalidade há-de ser aferido pela teoria da causalidade adequada. Cf. também RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 156-157.

o facto e o dano moral presumido)[62]. Além disso, cumpre apreciar se a simples constatação da violação constitui de *per si* uma reparação razoável pelo dano não patrimonial[63].

Se, em regra, os processos que padecem de dilações indevidas causam danos não patrimoniais aos requerentes, a verdade é que situações excepcionais existem em que essa regra poderá ser afastada, competindo então ao julgador uma fundamentação acrescida quanto à decisão de não verificação da presunção de dano não patrimonial[64].

Relativamente ao montante indemnizatório atribuído pelas jurisdições nacionais, o TEDH considera, em termos gerais, que a indemnização pela duração de um processo deve apurar-se no seu conjunto e não isoladamente por cada ano de atraso[65]. De todo o modo, por cada ano de atraso, o lesado deve obter uma indemnização suficiente, calculada de acordo com o critério dos casos semelhantes ou da medida do *quantum debeatur* determinada para a mesma espécie, segundo a bitola europeia[66], exigindo-se ao juiz nacional a valoração segura da congruência do caso concreto ao caso da espécie. E acrescenta: a concessão de uma indemnização a título de reparação pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável é contrária ao artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quando o valor da soma acordada não possa ser considerado bastante face aos parâmetros europeus, circunstância em que o lesado deve recorrer subsidiariamente ao TEDH[67].

---

[62] Ver os Acórdãos do TEDH de 29.03.2006, no caso *Riccardi Pizzati c. Itália*, Proc. 62 361/00, e de 29.03.2006, no caso *Apicella c. Itália*, Proc. 64 890/01. Disponíveis em www.hudoc.echr.coe.int/. Entre nós, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.2008 e de 28.11.2007, onde se efectuou uma aplicação directa dos critérios utilizados pelo TEDH. Contra, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte de 30.03.2006. Disponíveis em www.dgsi.pt.

[63] Cf. os casos *c. Portugal*, nos Acórdãos de 21.03.2002, Proc. 46 462/99, e de 29-04-2004, Proc. 58617/00. Disponíveis em http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal-dh/acordaos-tedh.html. Na doutrina, ver RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 135 e 138.

[64] *Ibidem*, p. 136.

[65] Ver o caso *Musci c. Itália* de 29.03.2006, Proc. 64 699/01. Disponível em www.hudoc.echr.coe.int/.

[66] Ver o caso *Scordino c. Itália*. Disponível em www.hudoc.echr.coe.int/. Cf. também RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., pp. 148-152 e 193 (em conclusão).

[67] Nesta sede, perfilhamos o entendimento de IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 53, quando refere o seguinte: "O que não pode haver é um desfasamento gritante entre o montante das indemnizações atribuídas no plano interno e

Em suma, na ausência de uma regra de liquidação propriamente dita, cumprirá à jurisprudência nacional desenvolver uma tarefa dialogante com a jurisdição de Estrasburgo a respeito da identificação e classificação dos tais *precedentes*, assim como aos indispensáveis elementos de medida da quantificação da indemnização do dano, pois, só assim o RRCEE se apresentará como uma solução efectiva de reparação. De todo o modo, em faltando essa interpretação e aplicação em conformidade com a jurisprudência europeia, os lesados podem (e devem) recorrer subsidiariamente ao TEDH[68].

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ERRO JUDICIÁRIO

A responsabilidade por erro judiciário, submetida a um regime específico próprio, enquanto categoria autónoma[69] e figura independente do dano causado por funcionamento anormal do serviço público da administração da justiça[70], representa uma das principais novidades do novo regime da responsabilidade do Estado-juiz, que se justifica pela especial natureza da função jurisdicional que incumbe aos tribunais[71].

O Estado responde agora não apenas pelo tradicional erro judiciário penal, como pelo erro judiciário de quaisquer jurisdições, tanto no caso de dolo, como no caso de erro grosseiro. Tal circunstância traduz um inequívoco alargamento da responsabilidade do Estado, que abre naturalmente portas a outros casos de responsabilidade. Sempre se dirá, porém, que a figura reporta-se apenas à decisão e não ao uso deficiente dos meios jurisdicionais[72].

---

os montantes atribuídos pelo TEDH. Não parece que o tribunal de Estrasburgo exija que os Estados atribuam indemnizações idênticas aos por ele arbitrados, mas tão só que se leve em linha de conta a sua jurisprudência, para que os cidadãos dos Estados possam gozar de uma tutela plena dos direitos previstos na convenção".

[68] ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado..., cit., p. 313.

[69] Nela não se encontra compreendida a responsabilidade dos magistrados, que representa uma outra situação. Neste sentido, PAULO MARRECAS FERREIRA, "O recorte impreciso e fluido do que poderia ser subsumível ao erro judiciário na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem", *Julgar*, Maio/Agosto 2008, p. 64, nota (10).

[70] L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., p. 81.

[71] CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 251, RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado...*, cit., p. 81, nota (188), e ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 47.

[72] L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., p. 81.

No respeitante à articulação entre a ideia de Estado de Direito e a da responsabilidade do Estado por erro judiciário, perfilhamos o entendimento de P. COSTA E SILVA, quando refere que "se, nesse Estado de direitos humanos, as pessoas têm seguramente direito a que as decisões proferidas sejam justas, quer porque justo é o procedimento, quer porque justa é a solução, a violação dessa posição jurídica desencadeará responsabilidade civil do Estado decisor"[73].

A disciplina legal da responsabilidade por erro judiciário encontra-se regulada no artigo 13.º, onde estão previstos os pressupostos materiais da constituição do direito à indemnização. Nesta sede, cumpre apreciar fundamentalmente dois aspectos: primeiro, o da extensão em que a disciplina da responsabilidade por erro judiciário é contemplada, atenta a complexidade da respectiva definição jurídica[74]; segundo, o da condição de cuja existência depende a possibilidade de promover essa mesma responsabilidade.

No respeitante ao primeiro ponto, é de reconduzir o erro judiciário aí previsto à ilicitude, limitando a responsabilidade do Estado pelos danos causados por erro judiciário aos actos jurisdicionais ilícitos[75]. Dito isto, ressalvado que está o regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação da liberdade[76/77], a responsabilidade por erro judiciário circunscreve-se apenas às hipóteses de erro especialmente qualificado[78], *grave* ou, porventura, *muito grave*, que se traduza numa percepção *manifestamente* contrária ao sentido normativo autêntico da Constituição (ilegalidade constitucional) ou da lei (ilegalidade infraconstitucional), ou num exame *grosseiramente* errado dos factos, que reflicta uma diligência e zelo manifestamente inferiores aos que se encontram obrigados os magistrados, à luz do preceituado no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 67/2007. Tal significa que o erro judiciário tanto pode consistir num

---

[73] P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade por erro judiciário*...", cit., p. 80.

[74] PAULO MARRECAS FERREIRA, "O recorte impreciso...", cit., p. 59.

[75] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 62.

[76] Ressalva-se, além do caso de privação da liberdade por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto, o caso igualmente previsto no artigo 225.º do Código de Processo Penal, de privação da liberdade ilegal (na nova redacção eliminou-se o advérbio "manifestamente" que figurava na expressão "manifestamente ilegal"). Ao contrário da primeira situação, que se funda em erro de facto, estamos aqui perante uma situação devida a erro de direito.

[77] Para maiores desenvolvimentos, ver CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil*..., cit., pp. 251-256.

[78] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 51.

erro de direito, como num erro sobre a matéria de facto, conquanto represente um comportamento susceptível de gerar, nos termos gerais, um dever de indemnizar[79].

Seja como for, a responsabilidade por erro judiciário assume agora um *carácter geral* ou de *princípio*[80], já que a disposição ora em apreciação prevê a responsabilidade por quaisquer danos, sejam eles danos patrimoniais (incluindo-se aqui os lucros cessantes e danos emergentes, actuais e futuros), ou danos não patrimoniais, que decorram da lesão de bens de personalidade (*v.g.*, a honra ou a liberdade)[81], sejam eles especiais ou anormais[82], ou não, conquanto provenientes de quaisquer decisões jurisdicionais (não se limitando a decisões de mérito ou a outras decisões finais[83]), independentemente das matérias em causa (cíveis, penais, contra-ordenacionais, laborais, administrativas, fiscais, entre outras),

---

[79] O erro de direito pode traduzir-se num erro de qualificação jurídica, num erro de subsunção jurídica, num erro de estatuição, ou na aplicação de uma norma que devesse ser tida como inconstitucional. Por sua vez, o erro sobre a matéria de facto tanto pode respeitar a um erro na apreciação das provas, como a um erro sobre a fixação dos factos materiais da causa. Para maiores desenvolvimentos, ver CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 264-271, e ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 52-56. Importa assinalar não bastar um qualquer erro na apreciação dos pressupostos de facto, antes se exige um erro grosseiro, no sentido de ostensivo, "crasso, palmar, indiscutível", que redunde "numa decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas, demonstrativas de uma actividade dolosa ou gravemente negligente", orientação que vale quer quanto ao erro de direito praticado pelo juiz, quer quanto ao erro na apreciação dos pressupostos de facto. Ver os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 20.10.2005, de 15.02.2007, de 18.07.2006, de 22.01.2008, de 11.09.2008, de 08.09.2009, e de 03-12-2009, disponíveis em www.dgsi.pt. A respeito do último, refira-se, a especial qualificação do erro prende-se com o condicionalismo da formação da convicção do juiz no respeitante aos meios de prova que sejam de livre apreciação. Neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 263, e ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 52-53, assinalando ainda não haver lugar a responsabilidade civil por erro judiciário nos casos em que sejam invocados factos supervenientes, por neste caso não poder falar-se em erro grosseiro quanto aos pressupostos em que assentou a decisão jurisdicional. Na jurisprudência, ver o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20.10.2005, disponível em www.dgsi.pt.

[80] J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado...", cit., p. 162.

[81] P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., p. 79.

[82] Os danos especiais correspondem a danos ou encargos que incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas. Por sua vez, os danos anormais compreendem os danos ou encargos que ultrapassam os custos da própria vida em sociedade.

[83] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 50, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 276-277.

desde que manifestamente[84] inconstitucionais[85] ou ilegais[86] ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto[87].

Sublinha-se, na economia da norma, a qualificação das decisões erradas, quer pelo advérbio *manifestamente*, quer pela expressão *erro grosseiro*, conceitos indeterminados a integrar casuisticamente, com a maior prudência. Doutro modo, corre-se o risco grave de sacralização, como valor máximo a respeitar, do valor da certeza do Direito, em detrimento da sua renovação e da própria justiça do caso concreto, função da ciência judiciária do Direito, a quem cabe problematizar

---

[84] Nesta sede, o referente de concretização da natureza manifesta do desvalor da decisão há-de ser o juiz médio ou o juiz padrão. Neste sentido, P. COSTA E SILVA, 'A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...', cit., p. 68; na jurisprudência, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, de 20.10.2005 (Araújo BARROS), no Proc. 05B2490, e de 03.12.2009 (Moreira CAMILO), no Proc. 9180/07.3BBRG.G1.S1, disponíveis em www.dgsi.pt.

[85] Neste ponto perfilhamos o entendimento de GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., pp. 55-56, L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., pp. 60 e 85, e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 18, no sentido de não se exigir aqui que as decisões proferidas apliquem normas feridas de inconstitucionalidade, designadamente que as mesmas hajam sido julgadas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional ou declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral. Exige-se apenas que as decisões afrontem expressamente a Constituição. Pense-se, por exemplo, na decisão que aceite meios de prova proibidos ou que defira o pedido de extradição, quando o crime é punido com pena de morte pelo Estado requisitante.

[86] Ao invés, o risco e os custos de uma decisão que não seja manifestamente ilegal hão-de ser suportados pelos interessados. Neste sentido, P. COSTA E SILVA, "A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., p. 66. Como exemplos de decisões jurisdicionais manifestamente ilegais, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 55, sugere a aplicação de uma lei expressamente revogada, sem que haja uma norma de direito transitório, a aplicação de lei penal mais desfavorável para o arguido, o desrespeito do n.º 2 do artigo 95.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, quando o juiz julga processos impugnatórios, bem como as hipóteses de aplicação de uma norma ou de um regime segundo uma dada orientação interpretativa, em sentido contrário ao de uma corrente doutrinal e jurisprudencial uniformemente seguida e a do conhecimento na decisão de questões que não hajam sido carreadas pelas partes para o processo, que não sejam de conhecimento oficioso.

[87] Quanto à questão de saber se o advérbio *manifestamente* se liga apenas às decisões "inconstitucionais ou ilegais" ou se estende às decisões "injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto", perfilhamos o entendimento de GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 55, e GUILHERME DA FONSECA / MIGUEL DA CÂMARA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 18, que são de parecer que o advérbio *manifestamente* qualifica, quer as decisões inconstitucionais, quer as decisões ilegais ou injustificadas.

sobre as chamadas correntes de jurisprudência ou sobre a vulgarmente designada jurisprudência pacífica[88]. Sempre se dirá também que o instrumento de correcção do *erro judiciário* por excelência há-de ser, *prima facie*, não o da responsabilidade civil, mas antes o do recurso e da reclamação[89].

No respeitante ao segundo aspecto a apreciar da disciplina legal da responsabilidade do Estado por erro judiciário, qual seja o da exigência de *prévia revogação da decisão danosa* pela jurisdição competente, diremos que esta condição ou pré-requisito se prende com uma razão dogmático-institucional, associada à essência da função judicial[90/91]. Trata-se de um pressuposto processual específico na acção de indemnização, cuja inexistência conduzirá necessariamente à improcedência da acção, com a consequente absolvição do réu da instância.

Nesta sede, a questão que se coloca é a de saber se a inconstitucionalidade, a ilegalidade e a falta de justificação da decisão judicial devem ser invocadas no próprio processo judicial em que foi cometido o erro por via dos meios comuns, mediante recurso, ou devem antes ser conhecidas por meio autónomo, em acção de responsabilidade civil que se destine a efectivar o direito de indemnização pelo exercício da função jurisdicional.

Como resposta diremos que a *revogação da decisão danosa* há-de ser definitiva, no sentido de constar de uma decisão transitada em julgado[92]. Depois, ela há-de advir de um tribunal superior através de recurso[93], sem prejuízo da possibilidade

---

[88] J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 163, e IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 55-56.

[89] J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 163.

[90] *Ibidem*. A exigência de revogação prévia destina-se também a evitar que sejam os tribunais administrativos a pronunciarem-se no âmbito da acção de responsabilidade civil acerca da *bondade intrínseca* das decisões jurisdicionais, orientação constante da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 95/VIII e que já havia sido sufragada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 90/84, disponível em http://www.tribunalconstitucional.pt/.

[91] Cf., porém, *infra* ponto 5., as considerações expendidas a respeito deste pressuposto quando esteja em causa a violação do Direito da União Europeia.

[92] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 56.

[93] No nosso sistema processual, a revogação de uma decisão judicial por outro meio que não seja o do recurso afigura-se uma circunstância anómala, pelo que deve entender-se que a inconstitucionalidade, a ilegalidade e a falta de justificação da decisão e, por conseguinte, a revogação da decisão danosa, há-de efectuar-se através de recurso que, dessa decisão, seja interposto, e não

de provir do próprio tribunal que emitiu a decisão, mediante reclamação ou reforma, quando admissíveis (cf. o n.º 2 do artigo 616.º do Código de Processo Civil). Quando não seja possível recorrer a qualquer destes instrumentos, fica precludida a acção de responsabilidade[94].

Pelo exposto, o n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 67/2007 tem de ser lido habilmente. Na verdade, e contra a sua literalidade, nem sempre o pedido indemnizatório se pode fundar na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente. Se é admissível recurso para o Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização concreta de constitucionalidade, de decisões que não admitam recurso ordinário, por a lei o não prever, com fundamento em inconstitucionalidade, mas com as importantes restrições traduzidas em a inconstitucionalidade haver sido suscitada durante o processo ou de a norma aplicada já ter sido anteriormente julgada inconstitucional pelo próprio Tribunal, ficam de fora os casos de decisões manifestamente ilegais irrecorríveis em razão do valor da causa ou da sucumbência, que não deixam, como é óbvio, de ser produtoras de danos, como ficam de fora iguais decisões quando proferidas na última instância de recurso, permanecendo o entendimento do tribunal recorrido. Circunstâncias essas em que não pode dar-se como existente um erro de julgamento para efeitos de responsabilidade civil.

Porém, sempre se dirá que "essa é uma consequência que não haverá de estranhar-se, pois que necessariamente derivada de uma condição a que a mesma acção não pode deixar de estar sujeita"[95].

---

na acção de indemnização. Neste sentido, P. COSTA E SILVA, "A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., pp. 69-71 e 73.

[94] ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 56-57.

[95] J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 165. Em idêntico sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 272, e ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 59-60. Contra, GUILHERME DA FONSECA, "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional...", cit., p. 56, que sugere antes, como pressuposto processual, a exigência de uma séria probabilidade da existência de erro judiciário, PAULO MARRECAS FERREIRA, "O recorte impreciso...", cit., p. 65, nota (12), e pp. 70-71, e IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 58-58, todos considerando que o n.º 2 do artigo 13.º, quando interpretado no sentido *supra* exposto, é inconstitucional por violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva, naqueles casos em que não é possível revogar a decisão pela via do recurso ordinário, enquanto CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...', cit., p. 15, equacionam a possibilidade de indemnização compensatória para acorrer a situações de dano especial e anormal, nos casos em que o recurso não seja possível. Assinale-se, a este propósito, que o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 363/2015, disponível em http://www.tribunalconstitucional.pt/, já veio pronunciar-se no sentido de não julgar inconstitucional a norma em apreço.

Seja como for, a simples revogação da sentença por um tribunal superior não concede *ipso facto* direito a uma indemnização, por a natureza qualificada do erro exigir, como se compreende, mais do que isso[96].

Outro problema que o n.º 2 do artigo 13.º não esclarece prende-se com a questão de saber se a natureza manifesta do erro deve ser aferida em sede da decisão revogatória ou antes na acção de responsabilidade.

Parece que a melhor solução é a de considerar que a natureza manifesta do erro fica definitivamente decidida, formando-se caso julgado, aquando da *revogação da decisão danosa*, não sendo objecto de apreciação na acção de indemnização[97].

Neste contexto, a *revogação da decisão danosa* assume a natureza de uma reconstituição natural, na medida em que a parte lesada pela decisão manifestamente errada é colocada na situação em que se encontraria se a mesma não tivesse sido proferida, incluindo-se aqui os lucros cessantes, a lesão de direitos de personalidade e os danos não patrimoniais[98].

Quanto à questão de saber se o juiz pode intervir na acção de responsabilidade por via do mecanismo da intervenção de terceiros (artigo 311.º ss. do Código de Processo Civil), parece que a lei pretendeu afastar qualquer modo de intervenção daquele no processo, ao estabelecer no artigo 13.º, que "o Estado é civilmente responsável", logo, que a acção deve ser intentada apenas contra este[99].

---

[96] L. CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, cit., p. 83.

[97] Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade civil do Estado por actos da função judicial", cit., p. 165, e P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário...*", cit., p. 75. Contra, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 60, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 274, nota (479), considerando que "o carácter manifesto ou grosseiro do erro é uma questão de qualificação jurídica atinente à ilicitude, que, como tal, respeita aos próprios requisitos da responsabilidade civil e constitui já matéria que integra a competência material do juiz da acção de indemnização".

[98] Neste sentido, P. COSTA E SILVA, "*A ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário...*", cit., pp. 78-79, CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...", cit., p. 15, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 273, nota (474).

[99] IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 61 e 62.

4. A RESPONSABILIDADE DOS MAGISTRADOS

No respeitante à matéria da responsabilidade dos magistrados, o artigo 14.º começa por reafirmar o princípio constitucional da irresponsabilidade dos juízes pelas suas decisões, no exercício das respectivas funções[100], com a consequente isenção do dever de indemnizar, sem prejuízo da responsabilidade criminal[101] em que os magistrados possam incorrer. Depois, a disposição determina que a decisão sobre o exercício do direito de regresso pressupõe sempre o dolo ou culpa grave dos magistrados[102/103]. E isto, independentemente de estar em causa uma decisão jurisdicional propriamente dita, ou não[104].

Nesta sede, a questão que se coloca é a de saber se o direito de regresso aí previsto é obrigatório ou facultativo, direito que, segundo consta, e até ao presente, o Estado sempre se absteve de exercer, podendo fazê-lo.

---

[100] Segundo a formulação do princípio da irresponsabilidade dos juízes, consagrado no artigo 216.º, n.º 2, da Constituição, em regra, somente o Estado poderá ser responsabilizado por uma má decisão judicial geradora de prejuízos para os envolvidos no processo. Para maiores desenvolvimentos sobre o princípio da irresponsabilidade dos juízes e suas excepções, ver LUÍSA NETO, "A (ir)responsabilidade dos juízes", cit., pp. 561-588, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 285-286.

[101] Ao ressalvar os casos de responsabilidade criminal dos magistrados, a norma tem em vista os tipos legais de crime compreendidos no Capítulo III do Livro V do Código Penal, reproduzindo, neste ponto, o n.º 3 do artigo 5.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, bem como o artigo 77.º do Estatuto do Ministério Público. Para maiores desenvolvimentos, ver CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 282-285.

[102] A conduta dolosa ou gravemente negligente pode consistir na falta de decisão em prazo razoável, quando não caracterize um caso de denegação de justiça criminalmente punível, em erro de direito somente justificável por grave desatenção ou ignorância do regime jurídico aplicável, ou em erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto da causa. Neste sentido, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 287. Cumpre assinalar "não ser curial a conjugação do erro judiciário com o dolo, não só em termos técnico-jurídicos, como decorrente da própria praxis judiciária"; o que vale por dizer, não ser, em rigor, compatível o erro em que incorra o juiz, com o dolo. Neste sentido, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 65. Assinala ainda a Autora que "[s]endo a *culpa*, na modalidade de dolo ou culpa grave, o fundamento da responsabilidade dos magistrados, ela constitui o pressuposto para o exercício do direito de regresso, em acção a intentar pelo Estado" (p. 66).

[103] De notar que o n.º 1 do artigo 14.º há-de ser interpretado extensivamente, de modo a abranger também os juízes militares dos tribunais judiciais e os juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas.

[104] Defendendo a aplicação do regime do direito de regresso nos casos em que não esteja em causa uma decisão jurisdicional propriamente dita, ver IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 68.

Muito embora, o direito de regresso apareça, *prima facie*, como sendo de exercício discricionário[105], a verdade é que o mesmo deve ser compreendido como sendo de carácter obrigatório[106], de resto, em harmonia com o que dispõe o artigo 6.º, que estabelece precisamente a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, nos casos em que se encontra previsto na lei.

Por razões que bem se compreendem, como, além do mais, a da preservação da independência ou da autonomia dos magistrados e do princípio da irresponsabilidade pelas suas decisões, estes só respondem por via de regresso, depois de condenado isoladamente o Estado, com o que se introduz um desvio ao regime da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da actividade administrativa, onde, em havendo dolo ou culpa grave, os funcionários e agentes respondem directa e solidariamente com o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público (n.os 1 e 2 do artigo 8.º) perante terceiros. Por conseguinte, a solução da lei corresponde a um tratamento "privilegiado" dos juízes e agentes do Ministério Público[107], comparativamente ao regime que vigora para os titulares de órgãos, funcionários e agentes da Administração e para os próprios funcionários de justiça, nos casos de dolo ou culpa grave[108]. Desta feita, a responsabilidade do

---

[105] Neste sentido, NÉLIA DIAS, *A responsabilidade civil do juiz*, cit., pp. 682 e 741, reportando-se embora ao período anterior à entrada em vigor do novo regime de responsabilidade civil do Estado, CARLA AMADO GOMES / MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Topicamente – e a quatro mãos...", cit., p. 25, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 289-291, JOÃO CAUPERS, "Notas sobre a nova lei de responsabilidade civil do Estado", cit., p. 12, e ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 66.

[106] Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., pp. 167-168, e IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 66-68.

[107] No respeitante à aplicação do regime aos magistrados do Ministério Público, ver CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., pp. 288-289.

[108] J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 166. Também na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 56/X se lê o seguinte: "Avança-se, por um lado, no sentido do alargamento da responsabilidade civil do Estado por danos resultantes do exercício da função jurisdicional, fazendo, para o efeito, uma opção arrojada: a de estender ao domínio do funcionamento da administração da justiça o regime da responsabilidade da Administração, com as ressalvas que decorrem do regime próprio do erro judiciário e com a restrição que resulta do facto de não se admitir que os magistrados respondam directamente pelos ilícitos que cometam com dolo ou culpa grave, pelo que não se lhes aplica o regime de responsabilidade solidária que vale para os titulares de órgãos, funcionários e agentes administrativos, incluindo os que prestam serviço na administração da justiça".

juiz não é directa[109], mas antes indirecta e meramente interna, na medida em que perante a parte lesada, apenas o Estado responde[110].

Pese embora a pouco feliz redacção do n.º 2 do artigo 14.º, que vem das anteriores propostas de lei, a decisão de exercer o direito de regresso "cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar", ou seja, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e ao Conselho Superior do Ministério Público.

Esta transferência do poder de decisão sobre o exercício de uma posição jurídica substantiva para um órgão que não é titular dessa posição prende-se com a eventual conflitualidade entre magistraturas, com a conveniência numa concentração de competência para a apreciação liminar da actividade do juiz no órgão que exerce o poder disciplinar, bem como com o reforço emergente da independência e autonomia do juiz[111].

Por tudo o exposto, no caso de condenação definitiva do Estado, em acção de responsabilidade civil com fundamento em acto ou omissão de magistrado no exercício de funções, o respectivo Conselho deve, oficiosamente, abrir procedimento para averiguar se o mesmo incorreu em dolo ou culpa grave, a fim de promover o direito de regresso do Estado, podendo a sua inércia ser sanada por iniciativa do Ministro da Justiça, a que o Conselho deve atender.

Dogmaticamente, esta decisão sobre o exercício do direito de regresso é qualificável como um pressuposto processual, uma condição da acção. Dispensável seria acrescentar-se "a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça". Por um lado, porque a oficiosidade resulta do carácter obrigatório do exercício do direito de regresso; por outro, competindo aos conselhos superiores a decisão, parece inútil a intervenção do Ministro da Justiça, susceptível de ser vista como intromissão nas competências do órgão[112], salvo, porventura, se pensarmos nesta

---

[109] A responsabilidade directa dos magistrados encontra-se reservada para os casos de responsabilidade criminal no exercício de funções. Ver *supra* nota (101).

[110] Neste sentido, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., pp. 66, respondendo também negativamente à questão de saber se o Estado pode requerer, na acção de responsabilidade, a intervenção *acessória* provocada passiva do magistrado, com isto trazendo-o a juízo e associando-o ao caso julgado que no âmbito dessa acção se forme.

[111] Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 167, e P. COSTA E SILVA, "A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário*...", cit., p. 60.

[112] Questionando acerca da constitucionalidade do preceito nesta parte, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 67.

iniciativa como um meio de obviar a inércia do Conselho, que pode, aliás, residir num simples desconhecimento[113].

Importa sublinhar que a deliberação do Conselho sobre a natureza e o grau de culpa do magistrado não é a primeira e última palavra sobre a matéria. Não sendo os magistrados directamente demandados pelos lesados, não constituem, contra eles, caso julgado as sentenças em que o Estado seja condenado. Isto significa que na acção de regresso (cf. artigos 967.º e ss. do Código de Processo Civil) se podem defender com total amplitude[114].

Por outro lado, não esclarecendo o legislador como deve conjugar-se o dolo ou a culpa grave com o montante a pagar ao Estado a título de direito de regresso sobre os magistrados, nem estabelecendo qualquer diferenciação entre os dois títulos de imputação, deve entender-se que, uma vez provada na acção de regresso o dolo ou a culpa grave, aqueles terão de restituir a totalidade da indemnização paga pelo Estado[115].

Se a responsabilidade civil for conexa com a responsabilidade criminal, a ressalva da 1.ª parte do n.º 1 do artigo 14.º determina, como vimos, que os magistrados sejam directamente responsabilizados pelos lesados, em pedido indemnizatório deduzido no próprio processo-crime ou em processo cível em separado, se permitido (artigo 71.º do Código de Processo Penal). Nestes casos, o Estado não pode deixar de responder solidariamente, como já se entendia face ao n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48 051.

---

[113] Há um caso em que a decisão cabe ao Ministro da Justiça, qual seja o do direito de regresso contra os juízes de paz, que são funcionários públicos e se encontram fora da disciplina de qualquer órgão independente da Administração, o que, no plano dos princípios, não deixa de ser criticável.

[114] Neste sentido, J. CARDOSO DA COSTA, "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", cit., p. 168, e CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 291.

[115] IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., p. 68, propugnando embora pela diferenciação entre os dois títulos de imputação. Por seu turno, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 67, sustenta dever valer o princípio segundo o qual o magistrado responde na *medida* da sua culpa, sugerindo, de *jure condendo*, a previsão de um limite que atenda ao rendimento anual do magistrado.

5. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR INCUMPRIMENTO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

A responsabilidade dos Estados membros pela violação activa ou passiva do Direito da União Europeia não se encontra expressamente prevista nos Tratados. Seja como for, a mesma surge, pela primeira vez, no Acórdão *Francovich*[116], tendo sido posteriormente reafirmada nos Acórdãos *Brasserie du Pêcheur*[117], *Köbler*[118] e *Traghetti del Mediterraneo*[119], que estenderam essa responsabilidade à decisão de um órgão jurisdicional decidindo em última instância, tendo em vista a salvaguarda dos direitos dos particulares subsequentes das obrigações que o Direito da União Europeia impõe aos Estados membros.

---

[116] Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante TJUE) de 19.11.1991, nos Procs. apensos C-6/90 e C-9/90, *Colectânea de Jurisprudência TJCE*, p. I–5357. Aí, no seguimento da submissão de uma questão prejudicial, considerou-se que o Estado italiano deveria indemnizar os demandantes pelos danos sofridos em razão da não transposição atempada de uma Directiva, que *in casu* não produzia efeito directo. Como bem nota, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., p. 249, "[s]ubjacente ao caso *Francovich* está a presunção de que se os Estados aceitaram transferir a sua soberania para a UE e ser demandados judicialmente, diante do TJUE, no caso de incumprimento das respetivas normas, então também aceitaram ser demandados, nos seus próprios tribunais, pelos particulares de qualquer Estado membro em ações judiciais de responsabilidade civil extracontratual por danos causados por ações e omissões violadoras das normas de direito da EU".

[117] Acórdão do TJUE de 05.03.1996, nos Procs. apensos C-46/93 e C-48/93, *Colectânea de Jurisprudência TJCE*, p. I-1029, onde se afirmou a responsabilidade extracontratual do Estado membro por emanação de Lei contrária ao Direito da União Europeia e se enraizou, ainda mais, este instituto, apurando-se-lhes os contornos e requisitos. Mais, esclareceu, a responsabilidade não se restringe apenas a casos de inexistência de efeito directo das disposições em causa (Parágrafos 18 e 19) e estende-se a todo e qualquer órgão do Estado (Parágrafo 32).

[118] Acórdão do TJUE de 30.09.2003, no Proc. C-224/01, *Colectânea de Jurisprudência TJCE*, p. I-10 239. Aí se afirma que também um tribunal nacional pode violar o direito da União Europeia e, por conseguinte, a pretensão de responsabilidade patrimonial valerá contra o Estado ainda quando a violação for imputável a decisão jurisdicional.

[119] Acórdão do TJUE de 13.06.2006, no Proc. C-173/03, no qual o Tribunal veio esclarecer que, na circunstância de os Estados membros precisarem os critérios de responsabilidade por actos da função jurisdicional, "esses critérios não podem, em nenhum caso, impor exigências mais restritivas do que a decorrente da violação manifesta do direito aplicável" (*vide* n.º 44). Neste aspecto, desde o Acórdão *Factortame* de 19.06.1990, no Proc. C-213/89, jurisprudência depois reforçada e ampliada no Acórdão *Atlanta* de 09.11.1995, no Proc. C-465/93 e, mais recentemente no Acórdão *Unibet* de 13.03.2007, no Proc. C-432/05, o Tribunal de Justiça vem desenvolvendo a ideia de que o Direito da União impõe que a legislação nacional não afecte o direito à protecção jurisdicional efectiva.

A respeito dos fundamentos avançados pelo Tribunal de Justiça para justificar a expressa e explícita inclusão dos órgãos jurisdicionais nacionais na previsão da responsabilidade extracontratual do Estado por violação do Direito da União Europeia[120], diremos assumirem particular destaque os argumentos que seguem: o do efeito útil ou efectividade *latu sensu* das normas de Direito da União Europeia, segundo o qual a sua plena efectividade seria gravemente afectada se os particulares não pudessem obter reparação quando sofressem um dano na sequência de uma sua violação, a que se junta a "inerência ao Tratado" desse tipo de responsabilidade; o argumento, conexo com o anterior, da protecção jurídica subjectiva efectiva do cidadão, de acordo com o qual a posição jurídica do indivíduo sairia fortalecida com a pretensão de responsabilidade; e o princípio da cooperação leal, consagrado no n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da União Europeia[121], no qual está ínsita a ideia de que os Estados membros adoptam as medidas necessárias para garantir a execução das obrigações decorrentes do Direito da União Europeia e se abstêm de qualquer medida susceptível de colocar em perigo a realização dos seus objectivos.

Menos decisivos[122] são os argumentos da responsabilidade extracontratual da União Europeia (cf. artigo 340.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)[123], em razão das dificuldades de essa responsabilidade surgir por acto imputável ao próprio Tribunal de Justiça; e o da perspectiva unitária do Estado em Direito Internacional[124], a determinar a indiferenciação, para efeitos de responsabilidade internacional, consoante o órgão que agiu.

---

[120] Acerca dos fundamentos avançados pelo Tribunal de Justiça para justificar a expressa e explícita inclusão dos órgãos jurisdicionais nacionais na previsão da responsabilidade extracontratual do Estado por violação do Direito da União Europeia, ver LUÍS HELENO TERRINHA, "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro...", cit., pp. 43 ss., sem esquecer as críticas usualmente apontadas a cada um deles. Por seu turno, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 251-252, 255, assinala simplesmente que a responsabilidade dos Estados membros encontra o seu fundamento imediato no Direito da União Europeia, decorrendo da essência dos princípios jurídicos aí consagrados.

[121] Cf. Acórdão *Francovich*, cit., Parágrafo 36. Para maiores desenvolvimentos acerca do princípio da cooperação leal e respectivos subprincípios, ver ALESSANDRA SILVEIRA, "A responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça", *Scientia Ivridica*, Tomo 57, n.º 315, Setembro 2008, pp. 430-433.

[122] LUÍS HELENO TERRINHA, "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro...", cit., p. 61, nota (139).

[123] Cf. Acórdão *Brasserie du Pêcheur*, cit., Parágrafos 28 e 29.

[124] Cf. Acórdãos *Brasserie du Pêcheur*, cit., Parágrafo 34, e *Köbler*, cit., Parágrafo 32.

Cumpre agora analisar as três condições necessárias e suficientes da responsabilidade civil do Estado por incumprimento do Direito da União Europeia[125], nomeadamente pelas decisões proferidas por um órgão jurisdicional[126], a saber: a) que a norma jurídica violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares (norma de protecção) e que o conteúdo desses direitos seja razoavelmente preciso, não se exigindo que a norma seja provida de efeito directo[127]; b) que essa violação esteja suficientemente caracterizada[128], atendendo naturalmente ao grau de clareza

---

[125] As condições da responsabilidade do Estado vêm referidas no Acórdão *Brasserie du Pêcheur*, cit. Para maiores desenvolvimentos acerca destas condições, ver ALESSANDRA SILVEIRA, "Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., pp. 797-801, idem, "A responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., pp. 438-444, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 252 ss.

[126] Cf. elenco das hipóteses de violação do Direito da União Europeia pelos tribunais nacionais apresentado por LUÍS HELENO TERRINHA, "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro...", cit., pp. 42-43, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 54, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 262-265, que se debruça sobre as situações de erro na interpretação e aplicação do direito; de erro na apreciação dos factos e da prova; de usurpação de competências de controlo e; da violação da competência de rejeição.

[127] Ver também o Acórdão *Francovich*, cit., o Acórdão *Dillenkofer* de 08.10.1996, nos Procs. apensos C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, e o Acórdão *Rechberger* de 15.06.1999, no Proc. C-140/97.

[128] Desde o Acórdão *Haim* de 2000, *Colectânea de Jurisprudência TJCE*, p. I-5123, o Tribunal de Justiça optou por fornecer elementos ao juiz nacional susceptíveis de caracterizar a violação e, por conseguinte, determinar o ressarcimento. Como caso típico aparece a violação do dever de submissão de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, nos casos em que isso constituiria uma obrigação para o juiz nacional (§ 3 do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). *Vide* Acórdão *Köbler*, onde o Tribunal admitiu expressamente que o incumprimento da obrigação de reenvio prejudicial configura uma violação manifesta do Direito da União susceptível de acarretar ressarcimento de danos (*vide* n.os 34 e 35), sendo certo que não gera de *per si* a responsabilidade do Estado e o correspondente direito de ressarcimento. Para maiores desenvolvimentos acerca da obrigatoriedade de reenvio prejudicial em articulação com a *doutrina do acto claro* acolhida no Acórdão *Cilfit* de 06.10.1982, no Proc. 283/81, depois reafirmada no Acórdão *Intermodal* de 15.09.2005, no Proc. C-495/03, ver ALESSANDRA SILVEIRA, "Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., pp. 794-796, idem, "A responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., pp. 445-446. Cf. também LUÍS HELENO TERRINHA, "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro...", cit., p. 43, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 54, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 260-261, 263-265. Mais recentemente, o TJUE, no seu Acórdão de 9 de Setembro de 2015, no Proc. C-160/14, disponível em http://curia.europa.eu/, decidiu no sentido de que um órgão jurisdicional cujas decisões

e precisão da regra violada, ao alcance da discricionariedade do Estado membro, ao carácter intencional do incumprimento, ao carácter desculpável ou não do erro[129] e ao comportamento eventualmente adoptado por uma instituição europeia, e; c) que exista um nexo de causalidade directo entre a violação (manifesta) da obrigação que impende sobre o Estado e o dano sofrido pelos particulares[130], apelando-se, nesta sede, à teoria da *causalidade adequada*[131].

Não estando embora o legislador nacional impedido de fixar condições ou pressupostos de responsabilidade, estes não podem ir além dos fixados pelo Direito da União Europeia[132]. Assim sendo, assinale-se, a respeito da consideração da culpa, o dever do Estado de reparar os prejuízos causados aos particulares não pode ficar subordinado a uma condição extraída de um seu conceito, que vá além da violação suficientemente caracterizada, sendo assim defensável que a culpa se presume a partir daquela, não devendo constituir um requisito autónomo ou complementar concebido em termos tais que dificulte ou impeça a efectivação do direito à indemnização para além daquilo que o Direito da União Europeia

---

não sejam susceptíveis de recurso judicial de direito interno é obrigado a submeter ao TJUE um pedido de decisão prejudicial de interpretação do conceito de «transferência de estabelecimento» na acepção do artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 2001/23, em circunstâncias marcadas simultaneamente por decisões divergentes de instâncias jurisdicionais inferiores quanto à interpretação desse conceito e por dificuldades de interpretação recorrentes desse conceito nos diferentes Estados-membros.

[129] No Acórdão *Köbler*, cit., Parágrafo 116, o TJUE deixou claro que um simples erro de interpretação na aplicação do Direito da União Europeia, incluindo uma interpretação errada da jurisprudência do próprio TJUE, não configura, de *per si*, uma violação suficientemente. Também se não afigura suficiente que se trate de um erro demonstrável ou evidente, por isso dizer pouco acerca da respectiva gravidade. Neste sentido, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., p. 277. Assim sendo, a responsabilidade há-de ser limitada aos casos de erro grave ou mesmo muito grave, encontrando-se naturalmente excluída nos casos de erro desculpável, assente em dúvidas razoáveis acerca do conteúdo do Direito da União Europeia. A este respeito, o Acórdão *Traghetti*, cit., Parágrafo 32, entendeu que a margem de erro se deve aferir em função das especificidades inerentes ao exercício da função judicial.

[130] A respeito do dano, assinale-se, ele pode emergir no foro patrimonial ou moral, devendo ser provado pelo lesado, e inclui os danos emergentes e os lucros cessantes. Como bem nota, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., p. 253, a circunstância de o Direito da União Europeia dizer muito pouco acerca da determinação dos danos ou sobre o dever de o lesado contribuir para atenuar ou evitar o dano, remete a discussão dos problemas para o direito interno e para as diferentes perspectivas seguidas pelos Estados membros.

[131] *Ibidem*, pp. 254-255, cuidando, ao mesmo tempo, dos corolários dessa mesma invocação.

[132] *Vide* Acórdão *Köbler*, onde se considerou serem as condições nele previstas necessárias e suficientes para instituir a favor dos particulares um direito a obter reparação, sem no entanto se impedir que a responsabilidade do Estado possa ser efectivada em condições menos restritivas com base no direito nacional.

dispõe; o que vale por dizer, os elementos de culpabilidade da conduta do Estado são aferidos com base em critérios objectivos, de acordo com o padrão do Estado que adopta uma conduta normalmente diligente[133].

Na ausência de normas específicas no Direito da União Europeia, a efectivação da responsabilidade dos Estados membros deve ser levada a cabo junto dos tribunais nacionais, aludindo-se, a propósito, à funcionalização europeia do direito interno substantivo e processual e ao desdobramento funcional dos tribunais nacionais, cuja conformação se encontra sujeita a determinados princípios fundamentais, a saber: o princípio de equivalência (que tem como corolário uma proibição de discriminação), segundo o qual o direito europeu não pode ser conformado de forma mais desfavorável que o seu congénere nacional, e; o princípio de efectividade, o qual determina que o direito nacional não possa inviabilizar, ou tornar difícil ao particular, a recuperação das perdas causadas pela violação do Direito da União Europeia, falando-se, a propósito, de uma proibição de obstrução e de uma obrigação de eficiência[134/135].

Se a consagração de um princípio de responsabilidade do Estado por violações do Direito da União Europeia imputáveis ao poder judicial marca uma nova etapa na sua consolidação no espaço da União, a definição dos precisos contornos desse princípio não se encontra isenta de dificuldades, as quais se prendem essencialmente com a natureza específica da actividade jurisdicional[136]. Em todo

---

[133] Neste contexto, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 14-10-2004, no Proc. C-275/03 condenou Portugal por infracção ao Direito da União Europeia precisamente por o Decreto-Lei n.º 48 051 prever a culpa como pressuposto autónomo de responsabilidade civil da administração por facto ilícito. Cf. também J. C. VIEIRA DE ANDRADE, "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D...", cit., pp. 62-63, ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., pp. 298, 302-303, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., p. 253.

[134] Mais desenvolvidamente, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 255-256, 268.

[135] Não obstante os princípios de equivalência e de efectividade, a violação do Direito da União Europeia pelos Estados membros pode ter consequências jurídicas significativamente diferentes em cada um deles, resultado da dependência em relação às suas tradições jurídicas e jurisdicionais e da autonomia processual que lhes é reconhecida. Neste sentido, JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 283-284, para quem a resolução do problema passa por uma maior uniformização de aspectos fundamentais da responsabilidade dos Estados por violação do Direito da União Europeia.

[136] PEDRO CABRAL / MARIANA CHAVES, "A responsabilidade do Estado por actos jurisdicionais em Direito Comunitário", *Revista da Ordem dos Advogados*, Vol. II, Ano 66, Setembro 2006. Disponível em http://www.oa.pt.

o caso, dados os valores jurídicos em causa, sempre se dirá tratar-se de uma responsabilidade excepcional reservada para situações especialmente graves, para cuja afirmação é necessária a verificação das condições especialmente exigentes *supra* analisadas, interpretadas de uma forma que atenda às especificidades da função jurisdicional e à necessidade de segurança, certeza e paz jurídica[137/138]. E, recorde-se, tem-se aqui em vista exclusivamente a responsabilidade do Estado e não a responsabilidade dos juízes individualmente considerados, cuja independência não está, por conseguinte, em causa[139].

Entre nós, o Estado revelou-se um "mau aluno"[140], já que o legislador não teve em conta o problema da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do incumprimento do Direito da União Europeia. Nomeadamente, o artigo 13.º não o menciona[141], sendo certo que ao estabelecer o pressuposto da prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente, o regime da responsabilidade do Estado-juiz por erro na interpretação e aplicação do Direito da União Europeia não vai ao encontro da jurisprudência do Tribunal de Justiça, devendo excluir-se a aplicação da norma[142].

---

[137] JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 259 e 266.

[138] Acerca da compatibilidade entre os efeitos da acção de responsabilidade e o princípio do caso julgado, ver JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 266-268.

[139] Para maiores desenvolvimentos acerca da diferenciação entre a responsabilidade do Estado e a responsabilidade dos juízes, ver JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 273-275. Assinale-se, "... mesmo que os juízes sejam irresponsáveis ou só respondam em casos de dolo ou culpa grave, isso não será suficiente para limitar a responsabilidade do Estado por erro judiciário nos termos definidos pelo direito da EU" (p. 275).

[140] M. RANGEL DE MESQUITA, "Irresponsabilidade do Estado-juiz por incumprimento do Direito da União Europeia...", cit., p. 39.

[141] Não obstante o artigo 13º, nº 1 ser omisso em relação ao direito europeu, deve interpretar-se tal preceito como abrangendo a violação desse direito, em conformidade com as normas a que Portugal se vinculou. Neste sentido, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 54.

[142] Neste sentido, M. RANGEL DE MESQUITA, "Irresponsabilidade do Estado-juiz por incumprimento do Direito da União Europeia...", cit., p. 43, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 276, ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., p. 299, e JÓNATAS E. M. MACHADO, "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia...", cit., pp. 271, 273 e 282, este último com fundamento na contrariedade da norma com o Direito da União Europeia, concretamente da proibição de obstrução e da obrigação de eficiência ínsitas no princípio da efectividade. Na jurisprudência, o Acórdão *Simmenthal* de 09.03.1978, no Proc. 106/77, *Rec.*, n.º 17, pp. 629 ss., e o

Seja como for, embora a Lei n.º 67/2007 não compreenda uma referência expressa ao Direito da União Europeia[143], a verdade é que o princípio do seu primado e o dever de interpretação e de aplicação do direito interno em sua conformidade[144] impõem que seja efectuada uma interpretação extensiva no sentido de se incluir aqui a responsabilidade civil do Estado pelo seu incumprimento por facto imputável à função jurisdicional, administrativa e político-legislativa, seja de que grau for. Avança-se, do mesmo passo, com uma aplicação autónoma dos critérios avançados pelo TJUE pelos tribunais portugueses, incluindo os indemnizatórios, independentemente da lei nacional aplicável, ou mesmo em sentido contrário dela, a fim de melhor acautelar o princípio da efectividade do Direito da União Europeia[145].

A par do conhecimento da jurisprudência do TJUE, impõe-se, em suma, que o juiz-nacional convoque o princípio europeu da responsabilidade do Estado por incumprimento do Direito da União Europeia, num estreito diálogo entre jurisdições nacional e europeia, impondo-se esta como um *work in progress*[146].

Acórdão do TJUE de 9 de Setembro de 2015, cit., segundo o qual "[o] direito da União e, em especial, os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça em matéria de responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude de uma violação do direito da União cometida por um órgão jurisdicional que decide em última instância devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que exige como condição prévia a revogação da decisão danosa proferida por esse órgão jurisdicional, quando essa revogação se encontra, na prática, excluída". Contra, ANA CELESTE CARVALHO, "Responsabilidade civil por erro judiciário", cit., p. 58.

[143] 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*, n.º 11, 2009, pp. 291 ss., sustenta que, na senda da consideração do RRCEE como um *livro das ilusões*, o legislador até andou melhor não se tendo pronunciado, pois o seu silêncio deixa caminho livre para a aplicação da jurisprudência do TJUE. Contra, CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 266, que considera existir uma referência expressa ao Direito da União Europeia no âmbito da responsabilidade pela função jurisdicional.

[144] Para maiores desenvolvimentos acerca do princípio da interpretação conforme, ver ALESSANDRA SILVEIRA, "Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., pp. 790-794.

[145] Neste sentido, ALESSANDRA SILVEIRA, "A responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia...", cit., p. 452, M. RANGEL DE MESQUITA, *O regime da responsabilidade civil...*, cit., p. 104, IDALÉCIO SANTOS, *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional*, cit., pp. 64-65, e ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., pp. 299, 302. Na jurisprudência, o Acórdão da Relação de Guimarães de 23.04.2009, disponível em www.dgsi.pt.

[146] ISABEL CELESTE M. FONSECA, "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado...", cit., p. 301.

RFDUL, LVII, 2016/1, 203-246

CONCLUSÃO

Terminamos o nosso estudo com a síntese daquelas que pensamos ser as principais ideias a reter sobre a temática da responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos da função jurisdicional, embora com a sensação de que muito mais haveria para dizer e outros problemas para deslindar, *quiça* venham a ser objecto de desenvolvimento em trabalhos futuros.

O reconhecimento de que a responsabilidade pela decisão só pode ser imputada ao Estado aparece, no fundo, como consequência da reserva do monopólio da função jurisdicional pelo Estado, a quem compete a escolha daqueles que concretamente a exercem, esperando-se, agora, o aperfeiçoamento do instituto em vista de uma tutela cada vez mais ampla dos cidadãos, aqui se incluindo o direito geral e universal à reparação dos danos causados, qualquer que seja a sua origem, em função do poder estadual em apreço.

Muito embora alvo de algumas dúvidas e divergências, mormente do ponto de vista processual, o certo é que a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro representa um marco histórico para o ordenamento português, ao consagrar um regime geral de responsabilização do Estado num plano tríplice, com um carácter e âmbito global, abarcando, de forma unitária e sistemática, o exercício das funções administrativa, jurisdicional e político-legislativa. Essa solução assenta numa "opção arrojada", essencial ao aprofundamento da qualidade do Estado de Direito, muito diferente da do seu antecessor, o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que versava apenas sobre a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função administrativa.

No respeitante ao Direito da União Europeia, a ausência de uma referência legal expressa não prejudica a efectivação de uma interpretação extensiva, no sentido de se incluir aqui a responsabilidade civil do Estado pelo seu incumprimento por facto imputável à função jurisdicional, administrativa e político-legislativa, seja de que grau for. De resto, esta é uma conclusão que se impõe face ao próprio princípio do primado do Direito da União Europeia e ao dever de interpretação e de aplicação do direito interno em conformidade com o Direito da União Europeia. Avança-se, do mesmo passo, com uma aplicação autónoma dos critérios avançados pelo TJUE pelos tribunais portugueses, incluindo os indemnizatórios, independentemente da lei nacional aplicável, ou mesmo em sentido contrário dela, a fim de melhor acautelar o princípio da efectividade do Direito da União Europeia e, por conseguinte, a responsabilização do Estado e a tutela dos particulares.

Pelo exposto, o aperfeiçoamento e sucesso do novo regime de responsabilidade civil do Estado, mormente no que respeita ao exercício da função jurisdicional, competirá a uma jurisprudência mais aberta às preferências delineadas no plano legislativo, tendo em conta a fixação de novos graus de exigência pelo juiz europeu, que os juízes nacionais não podem naturalmente descurar, em cada momento, mesmo quando pensem serem bastantes os passos entretanto dados pelo legislador.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.
– *Responsabilidade civil extra-contratual do Estado. Trabalhos preparatórios da reforma*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002

AMARAL, Diogo Freitas do
– *A responsabilidade da Administração no direito português*, Lisboa, 1973

ANDRADE, José Carlos Vieira de
– "A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal, Estado Social", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 55-84

CABRAL, Pedro / CHAVES, Mariana
– "A responsabilidade do Estado por actos jurisdicionais em Direito Comunitário", *Revista da Ordem dos Advogados*, Vol. II, Ano 66, Setembro 2006. Disponível em http://www.oa.pt

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes
– *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas – Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011

CÂMARA, Miguel da – ver FONSECA, Guilherme da

CARVALHO, Ana Celeste
– "Responsabilidade civil por erro judiciário", in *Responsabilidade civil do Estado* [em linha], e-book Centro de Estudos Judiciários, 2014, pp. 37-69 [acedido a 8 de Fev. 2016]. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Responsabilidade_Civil_Estado.pdf

CAUPERS, João
– "Notas sobre a nova lei de responsabilidade civil do Estado" (s.d.). Disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc

COSTA, J. M. Cardoso da

– "Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial", *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3954, Ano 138, 2009, pp. 156-168

DIAS, Nélia Daniel

– *A responsabilidade civil do juiz*, Ed. DisLivro, 2007

FERREIRA, Paulo Marrecas

– "O recorte impreciso e fluido do que poderia ser subsumível ao erro judiciário na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem", *Julgar*, Maio/Agosto 2008, pp. 59-71

FONSECA, Guilherme da

– "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)", *Julgar*, n.º 5, Maio/Agosto 2008, pp. 51-57

FONSECA, Guilherme da / CÂMARA, Miguel da

– "A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)", *Julgar*, n.º 11, Abril/Maio 2010, pp. 11-20

FONSECA, Isabel Celeste M.

– "Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, *mamma mia!*" (em anotação concordante ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.10.2008, no Proc. 319/08), *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 72, Novembro/Dezembro 2008, pp. 28-46

– "O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a (des) consideração do Direito Europeu: a metodologia de superação como um *work in progess*", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 297-313

GOMES, Carla Amado

– "A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro", *O Direito*, IV, 141.º, 2009, pp. 801-813

– "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*, n.º 11, 2009, pp. 291 ss.

GOMES, Carla Amado / RAIMUNDO, Miguel Assis

– "Topicamente – e a quatro mãos... – sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades", *Revista de Direito*

Público e Regulação, n.º 5, Março de 2010 (também disponível em http://www.fd.uc.pt/cedipre/publicacoes/rdpr/revista_5.pdf)

HOMEM, António Pedro Barbas

– "Considerações acerca de função jurisdicional e do sistema judicial", *Julgar*, n.º 2, Maio/Agosto 2007, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 11-29

LIMA, Pires de

– "Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável", *Revista da Ordem dos Advogados*, Vol. III, Ano 50, Dezembro 1990, pp. 671-701. Disponível em www.oa.pt

MACHADO, Jónatas E. M.

– "A responsabilidade dos Estados membros da União Europeia por atos e omissões do Poder Judicial", *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 144, n.º 3991, 2015, pp. 246-290

MESQUITA, M. Rangel de

– *O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia*, Coimbra Almedina, 2009

– "Irresponsabilidade do Estado-juiz por incumprimento do Direito da União Europeia: um acórdão sem futuro" (em anotação discordante ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 03.12.2009, no Proc. 9180/07.3TBBRG G1.S1, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 79, Janeiro/Fevereiro 2010, pp. 29-45

MONCADA, L. Cabral de

– *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado. A Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, Ed. Abreu & Marques Vinhas e Associados, Sociedade de Advogados, RL, 2008

NETO, Luísa

– "A (ir)responsabilidade dos juízes", *Revista da FDUP*, Ano 3, 2006, pp. 561-588 (também disponível em http://hdl.handle.net/10216/23879)

PEDRO, Ricardo

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

QUADROS, Fausto de

– "A responsabilidade civil extracontratual do Estado – problemas gerais", *Ministério da Justiça – Gabinete de Política Legislativa e Planeamento*,

Lisboa, 2001. Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/conferencias-organizadas/

RAIMUNDO, Miguel Assis – ver GOMES, Carla Amado

SANTOS, Idalécio Roberto

– *Responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdiconal,* Tese de Mestrado, policop., 2010

SILVA, Paula Costa e

– "A *ideia de* Estado de Direito *e a responsabilidade do Estado por erro judiciário: The King can do [no] wrong*", *O Direito*, I, 142.º, 2010, pp. 39-80

SILVEIRA, Alessandra

– "A responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça", *Scientia Ivridica*, Tomo 57, n.º 315, Setembro 2008, pp. 427-452

– "Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 2009", *Scientia Ivridica*, Tomo 58, n.º 320, Outubro/Dezembro 2009, pp.773-804

SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de

– *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Ed. Dom Quixote, 2008

TERRINHA, Luís Heleno

– "A responsabilidade extracontratual do Estado-Membro por violação do Direito da União Europeia imputável a atos jurisdicionais e os seus fundamentos na jurisprudência do Tribunal de Justiça", *Revista de Direito Público*, n.º 7, Ano IV, 2012, pp. 31-62