

Data enia

Revista Jurídica Digital

Data Venia

Revista Jurídica Digital

Publicação gratuita em formato digital
ISSN 2182-8242

Ano 3 • N.º 04
Publicado em Dezembro de 2015

Propriedade e Edição:
© DataVenia
Marca Registada n.º 486523 – INPI.

Administração:
Joel Timóteo Ramos Pereira

Internet: www.datavenia.pt
Contacto: correio@datavenia.pt

A Data Venia é uma revista digital de carácter essencialmente jurídico, destinada à publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de legal research e de legal writing, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respectivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem do seu proprietário e administrador.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respectivos Autores.

A Data Venia faz parte integrante do projecto do Portal Verbo Jurídico. O Verbo Jurídico (www.verbojuridico.pt) é um sítio jurídico português de natureza privada, sem fins lucrativos, de acesso gratuito, livre e sem restrições a qualquer utilizador, visando a disponibilização de conteúdos jurídicos e de reflexão social para uma cidadania responsável.



O ERRO JUDICIÁRIO

A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

Fátima Galante

Juíza Desembargadora

Doutoranda em Direito (Ciências Sociais)

SUMÁRIO:

O Estado de Direito, resultado de um longo processo de evolução e maturação da vida sócio-política, cujas raízes se perdem ao longo de séculos, tem o dever de prestar, entre o mais, os serviços inerentes à justiça e se a prestação for omitida ou irregularmente realizada, tem obrigação de indemnizar pelos danos causados.

Longe vai o tempo do princípio da irresponsabilidade do Estado. O presente estudo tem como objectivo a análise do regime da responsabilidade civil, com enfoque na responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, por erro judiciário.

Assumindo como certo que o Estado deve indemnizar os cidadãos quando os seus servidores provocam danos no exercício das funções jurisdicionais, estão em causa neste estudo, em especial, o erro judiciário e o regime da responsabilidade instituído pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, nomeadamente no que concerne aos pressupostos do direito à indemnização e quanto aos requisitos do direito de regresso contra o magistrado judicial.

O ERRO JUDICIÁRIO

A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

Fátima Galante

Juíza Desembargadora

Doutoranda em Direito (Ciências Sociais)

1. Evolução histórica: direito comparado

Pode dizer-se que o princípio da irresponsabilidade do Estado tem a sua origem na história do direito constitucional britânico. O monarca não podia ser responsabilizado pelos seus actos, já que «the King can do no wrong». Para tal entendimento contribuíram factores como a herança romana de potestas, a fundamentação divina do poder, a imunidade de jurisdição da coroa. Na impossibilidade de responsabilizar o rei, sentiu-se, então, a necessidade de serem os seus ministros, através do instituto da referenda, a assumir a responsabilidade pelos efeitos danosos dos actos régios, do poder executivo.

O princípio da irresponsabilidade do Estado esteve presente no decurso de grande parte do século XIX. Entendia-se que a soberania, como poder supremo de uma sociedade politicamente organizada, era incompatível com o instituto da responsabilidade civil extracontratual que no direito privado já há muito criara raízes.

Em França, Edouard Laferrière, Conselheiro do *Conseil d'État* e fundador da ciência moderna do Direito Administrativo, dizia, em 1888, que «tratando-se de actos do poder público, a regra que domina é a da irresponsabilidade do Estado» mais adiantando que a «responsabilidade é nula quando a função do Estado confina com a soberania; por isso vimos que nem os actos legislativos nem os actos de governo nem os actos de guerra podem dar origem a uma acção de responsabilidade contra o Estado, qualquer que seja a culpa imputada

aos seus representantes. É ainda o caso dos erros judiciários, porque a administração da justiça é, ela também, uma manifestação da soberania»¹.

Ainda assim, o princípio da irresponsabilidade do Estado, enquanto detentor do poder soberano, abria algumas frestas à ideia de responsabilidade civil, geradas no desenvolvimento da acção estadual administrativa, ainda que de pouca importância, em virtude da natureza não interventora do Estado liberal, já que a administração estadual reduzia-se à área financeira – cobrança de impostos e gestão financeira – e à manutenção da ordem pública através das forças de segurança².

A responsabilidade civil administrativa surge, por influência jurisprudencial (Tribunal de Conflitos), com o célebre *arrêt Blanco* de 1 de Fevereiro de 1873, que admitiu, fora da existência de lei especial e da administração privada, a responsabilidade civil do Estado por danos causados aos particulares por actos de gestão pública, praticados por pessoas que ele emprega no serviço público, afirmando ter esta responsabilidade «regras próprias». Ficou consagrada, simultaneamente, a existência de uma responsabilidade civil do poder público administrativo independente de lei expressa, bem como a autonomia dessa responsabilidade perante a decorrente das normas privatísticas³.

No final do século XIX, muito por pressão de alguma doutrina e de decisões jurisdicionais, começava a estar em causa a irresponsabilidade do Estado como princípio geral. A isto não é alheio o facto de o Estado se abrir cada vez mais à intervenção na sociedade, ampliando-se a possibilidade de provocar prejuízos. Por sua vez, a reparação desses prejuízos passa a assumir características de necessidade social: se a actividade administrativa se desenvolve no interesse de todos, para satisfação de necessidades colectivas, não há fundamento para que algum ou alguns sofram um sacrifício equivalente a danos não ressarcidos decorrentes daquela actividade.

¹ LAFERRIÈRE, Edouard - *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, vol. II, 1989, p. 174, *apud* GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - A Responsabilidade Civil do Estado e demais Pessoas Colectivas Públicas, CES, www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf, p. 5; CAUPERS, João - *Notas sobre a responsabilidade civil do Estado*, www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc.

² SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de – *Responsabilidade Civil Administrativa, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, 2.ª edição, Lisboa, 2009, p. 12-15.

³ SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de – *Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral*, op. cit., p. 12-15.

A fase do Estado Liberal de Direito, a que corresponde o período do século XIX, viu nascer em França a obrigação de reparar os danos causados pela actividade administrativa, como uma responsabilidade autónoma, independente das normas de direito privado, por isso mesmo subordinada à competência da jurisdição administrativa⁴.

Contudo, a afirmação de uma responsabilidade civil do Estado e das demais pessoas colectivas administrativas por actos de autoridade, é já uma conquista do século XX e em particular do Estado social de direito.

No âmbito do direito inglês, foi com o Crown Proceeding Act, de 1947, que o princípio da responsabilidade civil das pessoas públicas foi consagrado. Até aí era a regra da irresponsabilidade. A existência de danos resultantes da acção dos agentes administrativos implicava somente a responsabilização destes, os verdadeiros autores dos danos, que, assim, assumiam a obrigação de os indemnizar a expensas do seu património pessoal.

Na Alemanha, a responsabilidade civil administrativa foi consagrada pelo artigo 131º da Constituição de Weimer.

Em Espanha, o artigo 41º da Constituição republicana de 1931 afirmou a responsabilidade civil administrativa, embora a título subsidiário em relação à dos titulares dos órgãos e funcionários.

Nos Estados Unidos da América, só com o Federal Torts Claims Act (1946) foi possível consagrar a responsabilidade civil do Estado.

Em Inglaterra, a responsabilidade civil da Coroa foi consagrada pelo Crown Proceedings Act de 1947.

Na evolução descrita no sentido da progressiva responsabilização do Estado por danos resultantes da sua actividade, está sobretudo em causa a actuação estadual administrativa. Já a acção legislativa bem como a judicial, de acordo com a clássica separação tripartida de poderes, estavam à margem desta temática.

⁴ GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - *A Responsabilidade Civil do Estado e demais Pessoas Colectivas Públicas*, CES, p www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf., p. 6-9.

No primeiro caso, porque se entendia que pôr em causa o legislador, e em concreto, o Parlamento, responsabilizando-o ou fiscalizando-o, seria pôr em causa a Nação ou o povo em geral, de que aquele órgão era directo representante, além de que a lei, geral e abstracta, era concebida como a imagem mesma da justiça, e, logo, teoricamente, insusceptível de dar origem a sacrifícios ou danos individualizados, quaisquer que eles fossem.

Quanto à actividade jurisdicional, entendia-se que havia que distinguir duas situações: a dos danos imputáveis aos serviços jurisdicionais decorrentes da organização desses mesmos serviços, caso em que se estaria ainda perante uma actuação administrativa, sujeita às regras atrás mencionadas, e a dos danos imputáveis ao próprio funcionamento dos tribunais, à acção judicial em si mesma considerada, caso em que vigorava o princípio da irresponsabilidade. Neste particular, a justificação para a irresponsabilidade do Estado encontra-se no facto de as sentenças definitivas se encontrarem dotadas de força de verdade legal, o que, por si só, excluía toda a possibilidade de configuração de uma responsabilidade fundada na ideia de culpa.

No entanto, ainda no século XIX, o ordenamento jurídico francês com a Lei de 2 de Junho de 1895, veio prever, no âmbito da acção criminal, o erro judiciário e reconhecer aos condenados que, em processo de revisão, vissem consagrada a sua inocência, o direito a serem indemnizados pelo Estado ⁵.

2. Evolução histórica em Portugal

Em Portugal, no domínio da responsabilidade civil por facto praticado pelo Estado, na sua qualidade de sujeito de Direito Público, a regra que inicialmente vigorou e que chegou ao século XIX, ainda que com excepções, foi a da irresponsabilidade jurídica do Estado e dos seus agentes⁶.

⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de – *Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral*, op. cit., p. 12-15; GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - *A Responsabilidade Civil do Estado e demais Pessoas Colectivas Públicas*, op. cit., p. 6-9.

⁶ LACERDA, Dimas de - *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (alguns aspectos)* in RMP, ano 6.º, vol. 21, 1985, p. 45; GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - *A Responsabilidade Civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, op. cit., p. 9 e seguintes.

Na vigência do Código Civil de Seabra, o Estado nunca respondia sendo pessoal a responsabilidade do funcionário e, ainda assim precedida, em certos casos, de autorização do Governo (a garantia administrativa). Com efeito, de acordo com o preceituado no artigo 2399.º, «os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos, que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas por lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei». E o artigo 2400º acrescentava que «se os ditos empregados, excedendo as suas atribuições legais, praticarem actos, de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos».

Só com o Decreto n.º 19126, de 16 de Dezembro de 1930, que alterou aquele artigo 2399.º, o Estado passou a responder solidariamente com os seus agentes mas, ainda assim, apenas pelos chamados actos de gestão pública.

A Constituição de 1933 veio garantir aos cidadãos, no seu artigo 8.º n.º 17, o «direito de reparação de toda a lesão efectiva», mas, ao remeter para a lei ordinária («conforme dispuser a lei»), a regulamentação desse direito, esvaziou-o de conteúdo, do que resultava não ser possível ao particular lesado invocar o direito a indemnização enquanto uma lei ordinária não tivesse reconhecido esse direito.

O Código Administrativo de 1936 veio regular a responsabilidade das autarquias nos casos de actuação ilícita dos seus funcionários ou agentes, mas seguiu-se a irresponsabilização do Estado e dos juízes (cfr. os artigos 120.º da Constituição de 1933, a alínea h) do artigo 241.º do Estatuto Judiciário), com as excepções da lei processual civil e, no caso de erro judiciário, se verificado em recurso extraordinário de revisão (artigo 8.º da Constituição de 1933 e Código de Processo Penal de 1929).

Quanto à actividade legislativa do Estado e no plano da técnica jurídica, a orientação ia no sentido de não considerar o Estado responsável pelos danos causados aos particulares por uma reforma legislativa, salvo casos especiais que não invalidassem o princípio geral enunciado, pois, nessas hipóteses, a responsabilidade não encontra o seu fundamento directo no exercício, pelo Estado, da função legislativa, mas na inexecução das suas obrigações

contratuais. Só caso a caso, e perante fortes razões de equidade, poderia o legislador reconhecer o direito a uma indemnização.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1933 continua, pois, a valer a irresponsabilidade do Estado por actos legislativos. No entanto, Afonso Rodrigues Queiró, na esteira da jurisprudência francesa dos princípios do século XX, vem contribuir decisivamente para a defesa da orientação de que o Estado devia indemnizar os particulares pelos prejuízos materiais, certos e actuais, resultantes de uma lei, no âmbito de um direito, fundando esta responsabilidade no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, uma vez que as reformas legislativas indispensáveis ou oportunas não devem operar-se apenas à custa dos direitos de certos indivíduos, mas antes à custa de todos os cidadãos.

2.1. O Código Civil de Seabra

No que tange ao exercício da função judicial, o Código Civil de 1867, conhecido como o Código de Seabra, integrava um Título dedicado à responsabilidade por perdas e danos causados por empregados públicos, no exercício das suas funções, sem excluir a responsabilidade dos juízes pelos seus julgamentos, as acções por crimes, abusos e erros de ofício dos juízes e a reparação devida ao réu absolvido em revisão de sentença⁷ criminal executada, conforme consta das epígrafes dos artigos 2401.º, 2402.º e 2403.º do citado diploma legal⁸.

Distinguem-se, pois, duas situações: uma consubstanciada no princípio da irresponsabilidade dos juízes com excepções expressas (artigos 2401.º e 2402.º)

⁷ O instituto da revisão da sentença foi consagrado em Portugal com a reforma judiciária de 1837, por influência francesa. A Novíssima Reforma Judiciária, de 1841, manteve o instituto e o Código Civil de 1867 vem reconhecer ao condenado, tornado inocente, o direito a uma indemnização a pagar pelo Estado, como corolário do monopólio estadual da função judicial. Posteriormente, seria o Código de Processo Civil de 1867 a completar o disposto no Código Civil de Seabra, ao reabilitar através do artigo 1092.º o artigo 1241.º da mencionada Novíssima Reforma.

⁸ GARCIA, Maria da Glória Dias - *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, op. cit., p. 11-15; PEREIRA, João Aveiro - *A Responsabilidade Civil por Actos Jurisdicionais*, Coimbra Editora, 2001, p. 142.

e outra consubstanciada no princípio da responsabilidade do Estado (artigo 2403.º).

Fixou-se, por um lado, o princípio da irresponsabilidade dos juízes resultante dos respectivos julgamentos mas, por outro, excepcionaram-se os casos em que, no exercício das suas funções, os juízes cometam «crimes, abusos e erros de ofício» dos quais resultem danos (artigo 2402º), situação em que podiam ser intentadas acções de responsabilidade pelos lesados contra os juízes. Além disso, se, por via de recursos competentes, as sentenças fossem anuladas ou reformadas por ilegalidade, os juízes podiam ser multados ou condenados em custas ou ainda pode haver responsabilidade destes por perdas e danos.

Neste caso, a responsabilidade civil dos juízes por danos causados no exercício das suas funções não é distinta da responsabilidade civil de um qualquer particular. Se, afastando-se da lei e do fim da justiça, o juiz provocava danos no exercício das suas funções, ele pratica um acto ilícito, por incumprimento da obrigação judiciária, ficando sujeito à respectiva indemnização por perdas e danos.

O Código Penal de 1886, no artigo 126.º, §§ 5.º, 6.º e 7.º, admitia, em consequência de revisão de sentença condenatória, além da reintegração do condenado, julgado inocente, na situação anterior à condenação, a fixação de justa indemnização do prejuízo sofrido pela execução da pena.

Maria Glória Dias Garcia refere que, em Portugal, a responsabilidade estadual por erro judiciário se apresentou como a primeira modalidade de responsabilidade do Estado por actos danosos e que antecedeu, em cerca de 30 anos, o direito francês que só com a Lei de 2 de Junho de 1895 veio reconhecer esta modalidade de responsabilidade⁹.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1933, a situação descrita não é alterada. O artigo 8.º § 17.º remete o conteúdo do direito à indemnização por danos para o legislador ordinário e este, por sua vez, continua a reconhecer aquele direito ao condenado tornado inocente em recurso de revisão,

⁹ GARCIA, Maria da Glória Dias - A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas, op. cit., p. 10-17.

indenização a pagar pelo Estado. A reforma processual materializada no Código de Processo Civil de 1939 traduziu, com uma pequena cambiante quanto à concretização do conceito de denegação de justiça, o que já resultava do artigo 1092.º do Código de Processo Civil de 1876.

O mesmo se pode dizer do subsequente Código de Processo Civil de 1961, que acolheu norma idêntica no seu artigo 1083.º, o qual prescrevia uma responsabilidade directa e exclusiva do juiz nas condições aí referidas. Esta norma viria, contudo, a ser revogada pela Lei 13/2002, de 19/02, entendendo o legislador que a responsabilidade indirecta do juiz (solidária com uma responsabilidade estadual), nos casos em que a ela haja lugar, é a forma mais segura de lhe facultar independência nas suas funções. O mesmo resulta, de resto, do artigo 5.º, n.º 2, da Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juizes, do Conselho da Europa.

No que respeita ao direito substantivo, o Código Civil ainda hoje vigente (Código Civil de 1966), que revogou o do Código Civil de Seabra avocou a regulação da responsabilidade civil por actos dos entes públicos sujeitos ao Direito Privado, isto é, praticados por estes enquanto despidos de poder de autoridade pública ou fora do exercício de funções soberanas, excluindo do seu campo de aplicação, a responsabilidade civil extracontratual imputável a actos jurídico-públicos, como sejam os actos jurisdicionais¹⁰.

2.2. O Decreto-Lei nº 48 081 de 21 de Novembro de 1967

A este nível, a primeira alteração relevante deu-se com o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, cuja laboração doutrinária e jurisprudencial lograda à sombra do Código Civil de 1966, só veio a ser posta em crise com a Constituição da República Portuguesa de 1976, designadamente no artigo 22.^{o11}

Concretizou-se, com o citado Decreto-Lei n.º 48051, a integração de uma lacuna na definição de um regime vocacionado para a responsabilidade dos

¹⁰ PINTO, Mota – Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra Editora, 3ª ed., 1999, p. 28-29 e GARCIA, Maria Glória Dias op. cit. p. 10-17.

¹¹ O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236-2004, P.º 92/2003 julgou supervenientemente inconstitucionais as normas dos artigos 2º e 3º n.ºs 1 e 2 daquele diploma.

poderes públicos. Contudo, este desiderato apenas parcialmente viria a ser satisfeito, na medida em que se limitou a estabelecer o regime jurídico da responsabilidade civil por actos de gestão pública, desconsiderando a responsabilidade por outras funções do Estado que não a administrativa, designadamente a função jurisdicional.

Uma clara distinção passou, então, a estar presente no ordenamento português. Havendo danos decorrentes da actividade de gestão privada do Estado, respondia por eles, nos mesmos termos em que responde um particular, sujeitando-se às normas de direito civil perante os tribunais judiciais. Em caso de danos decorrentes da actividade de gestão pública, o Estado passou a responder pelos mesmos, segundo as normas do Decreto-Lei n.º 48.501, perante os tribunais administrativos.

Seja como for, este diploma que só regulava a responsabilidade civil da Administração Pública - não só a responsabilidade civil do Estado, como a das demais pessoas colectivas públicas por actos de gestão pública -, mas não já a responsabilidade do Estado por actuações ou omissões no campo legislativo, político-governativo ou judicial.

Note-se, ainda que este diploma cobre, pela primeira vez, no ordenamento português e em termos genéricos, a responsabilidade da Administração Pública pelo risco e, ainda, a responsabilidade por factos lícitos, assim ampliando o quadro da responsabilidade da Administração.

Por último, cabe referir que o regime previsto neste diploma legal se afastava do princípio geral expresso no artigo 562º do Código Civil, atinente à restauração natural, quanto à obrigação de indemnizar. O Decreto-Lei n.º 48.051 consagrava o princípio de que a obrigação de indemnizar se concretiza numa reparação pecuniária. Ao longo do seu articulado são usadas expressões como, «indemnização», o «pedido de indemnização», o «dever de indemnizar», o que excluía a realização específica do direito, compreendendo somente as medidas em providências necessárias à reparação do dano¹². Ou seja, enquanto a lei civil estabelece o dever de reconstituir a situação anterior à lesão, já a lei administrativa, no caso de se configurar na situação concreta uma obrigação

¹² LIMA, Pires de/Varela, João Antunes - *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., revista com colaboração de MESQUITA, Henrique, Lisboa, 1987, p. 576.

de indemnizar, só concedia o dever de pagar uma determinada verba em dinheiro ao lesado¹³.

O citado Decreto-Lei n.º 48.051, vinha regular três modalidades de responsabilidade da Administração: a) a responsabilidade por factos ilícitos e culposos; b) a responsabilidade por factos lícitos; c) a responsabilidade pelo risco ou por factos casuais.

A primeira modalidade, que encontra antecedentes no Código Civil de Seabra, revisto em 1930, tem o mesmo fundamento que a responsabilidade regulada no direito civil, estando prevista nos artigos 2.º e 3.º do mencionado diploma legal e ainda nos artigos 366.º e 367.º do Código Administrativo, na redacção dada pelo artigo 10.º do mesmo DL 48.051. Assim, e tal como ocorre no direito civil, são cinco os pressupostos do dever de indemnizar: o facto ilícito, a culpa, o prejuízo, o nexo de causalidade e o dano, entendidos de modo idêntico à compreensão que deles é feita no direito civil.

Não mereceu, no entanto, a atenção do legislador administrativo, aquilo a que a jurisprudência francesa do Conseil d'État designou por «faute du service», isto é, situações que podem dar origem a danos não susceptíveis de serem imputados a este ou àquele comportamento em concreto de um qualquer agente administrativo, antes são consequência do mau funcionamento generalizado do serviço administrativo, aqui se incluindo os atrasos ou demoras de resposta dos serviços administrativos e igualmente as omissões de um dever de agir.

Verificados os requisitos supra mencionados, o Decreto-Lei n.º 48.051, nos seus artigos 2º e 3º, vinha, igualmente, enunciar um conjunto de situações determinantes dos sujeitos responsáveis, desde a responsabilidade exclusiva da Administração Pública, à responsabilidade exclusiva do órgão ou agente, passando por situações intermédias, de responsabilidade solidária da Administração Pública e dos seus órgãos ou agentes.

Além disso, pela primeira vez, o legislador português veio reconhecer duas modalidades de responsabilidade da Administração pública

¹³ Neste sentido GARCIA, Maria da Glória Dias - *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, op. cit., p. 22-24.

independentemente da culpa (responsabilidade objectiva): a responsabilidade pelo risco, prevista no artigo 8º do Decreto-Lei nº 48.051, ou por factos casuais e a responsabilidade por actos lícitos, prevista no artigo 9º do citado Decreto-Lei.

2.3. A Constituição de 1976

A Constituição da República Portuguesa de 1976, que substituiu a Constituição de 1933 em tempos de acentuada mudança, instituiu uma flagrante ruptura com a situação até aí existente.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1976 ampliam-se as situações da responsabilidade do Estado por danos provocados pelos seus actos, como decorre do actual artigo 22.º, correspondente ao anterior artigo 21.º, nº 1 da Constituição, ao dispor que:

«O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem».

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 21.º, actual n.º 6 do artigo 29.º, estabelece que:

«Os cidadãos injustamente condenados têm direito, nas condições que a lei prescrever, à revisão da sentença e à indemnização pelos danos sofridos».

Finalmente, o artigo 271.º, cujo n.º 1 foi revisto em 1989, consagra o seguinte:

«1. Os funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autoridade hierárquica.»

2. É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.

3. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime.

4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes».

Com a revisão constitucional de 1989 é introduzida uma disposição da maior relevância na área da responsabilidade do Estado, concretamente o n.º 5 do artigo 27.º, ao estatuir que: «A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer.»

No âmbito da legislação ordinária posterior à entrada em vigor do texto constitucional, importa registar, a entrada em vigor da lei das autarquias locais – Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, artigos 90.º e 91.º –, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Decreto-Lei n.º 129/94, de 27 de Abril, concretamente o artigo 51.º n.º 1 al. h) – a Lei de Processo dos Tribunais Administrativos – Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e o novo Código de Processo Penal, particularmente os artigos 225.º e 462.º.

De acordo com o artigo 225.º do novo Código de Processo Penal, o dever de indemnizar por parte do Estado cobre os casos de prisão preventiva injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que aquela prisão depende, afastando o dever de indemnizar se o preso tiver concorrido, por dolo ou negligência, para aquele erro. O fundamento desta responsabilidade do Estado, que é uma responsabilidade directa por actos da função jurisdicional, reside na grave lesão do direito de liberdade, sendo certo que a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclama que todo o indivíduo tem direito à liberdade e não pode ser arbitrariamente preso (artigos 3.º e 9.º) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ratificada por Portugal pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, consagra que ninguém pode

ser privado da sua liberdade, salvo se se tratar de prisão ou detenção de harmonia com o preceituado legal, com vista a poder comparecer perante a autoridade judicial competente (artigo 5.º).

No que tange à responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional é de salientar a dignidade constitucional dada à responsabilidade do Estado por erro judiciário.

Apesar de há mais de 100 anos reconhecida em lei ordinária (desde o Código de Seabra, em 1867), a consagração constitucional da responsabilidade por erro judiciário elevou-a ao plano de um dever-ser mais firme, ficando constitucionalmente garantido o ressarcimento dos danos materiais e morais, resultantes de condenações injustas provadas em revisão de sentença.

O exercício da função jurisdicional encontra-se, aliás, conxionado com o disposto no artigo 20.º da Constituição quando consagra o direito fundamental do cidadão de protecção jurídica, em que se integram vários direitos, como o direito de acesso ao direito, direito de acesso aos tribunais, ou o direito ao patrocínio judiciário, que, por sua vez, se desdobram noutros direitos mais específicos. Assim, no âmbito do direito do acesso aos tribunais, se tem de incluir, por exemplo, o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, estritamente ligado a uma tutela judicial efectiva. Neste sentido, o direito fundamental a uma decisão judicial sem dilações indevidas traduz o direito de o indivíduo obter as decisões do órgão jurisdicional competente dentro dos prazos legais ou, na ausência de fixação legal dos prazos, dentro de um período de tempo adequado à complexidade do processo em causa. O artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem - que apesar de concebido para o campo processual penal deve ampliar-se a todos os processos judiciais - preceitua que «toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativamente, publicamente e num prazo razoável por um tribunal (...) o qual decidirá (...) sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil (...)»¹⁴.

¹⁴ Ora o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em sentenças de 10 de Julho de 1984 (caso Manuel Guincho), 8 de Julho de 1987 (caso Barahona) e 26 de Outubro de 1987 (caso Martins Moreira), que envolviam a acção dos tribunais portugueses, em que se alegou a «desrazoabilidade» dos prazos de decisão judicial, condenou o Estado Português, por violação do artigo 6º da Convenção Europeia.

A generalidade da doutrina e jurisprudência passou, então, a propender para que esse artigo 22.º da Constituição da República abrangesse não só a responsabilidade do Estado por danos resultantes do exercício da função administrativa, mas igualmente das funções legislativa e jurisdicional, por não conter quaisquer restrições¹⁵.

Trata-se, aqui, de consagrar para efeitos de responsabilidade o princípio afirmado nos artigos 9.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 10 de Dezembro de 1948 (DR, I, n.º 57, de 9 de 1978, Aviso do MNE) e 5.º, n.º 5 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

Porém quanto a actos praticados no exercício da função jurisdicional, importa, ainda, reter o artigo 216.º, n.º 2 da CRP quando refere que os «juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões salvo as excepções consignadas na lei»; o artigo 203.º, segundo o qual, os “tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei» e, ainda o artigo 5.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com a alteração da Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto, segundo o qual «os magistrados judiciais não podem ser responsabilizados pelas suas decisões» (n.º 1); «só nos casos excepcionalmente previstos na lei os magistrados judiciais podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar» (n.º 2); «fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivado mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave» (n.º 3).

O regime prescrito pelo artigo 216.º, n.º 2 da Constituição, em particular para os magistrados judiciais, veda a responsabilização destes fora das situações a que a lei atribua esse efeito, visando salvaguardar o valor e princípio fundamental da independência judicial, sem precluir a responsabilização em casos devidamente fundados e com suporte legal. Remetendo o texto constitucional, uma vez mais, para os casos de responsabilidade descritos em lei ordinária, e apenas a concretizando esta, inicialmente, nos casos do artigo

¹⁵ CANOTILHO José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I Vol., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, 168; MEDEIROS, Rui - *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Porto: Universidade Católica Editora, 2005, p. 86; vide ainda, acórdão do STJ de 1 de Junho de 2004, CJ/STJ 2004-II, 80 e 213.

1083.º Código de Processo Civil (artigo 967º do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 41/2013 de 28 de Junho) e, mais tarde, do artigo 462.º, n.º 2 do Código de Processo Penal de 1987 e ainda artigo 5.º, n.º 3 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, conduzia à conclusão da quase irrestrita margem de imunidade pessoal do decisor judicial, mesmo em casos graves de culpa no exercício de suas funções, e, logicamente, da debilidade do sistema português de responsabilidade civil do juiz.

De todo o modo, com estas limitações, passou a ser entendimento generalizado que o artigo 22.º da Constituição da República é uma norma directamente aplicável cumprindo aos tribunais a sua implementação tendente a assegurar a reparação dos danos resultantes de actos lesivos de direitos, liberdades e garantias ou dos interesses juridicamente protegidos dos cidadãos.

3. A Lei 67/2007 de 31/12: de projecto a lei

Exceptuados os casos de responsabilização do Estado relativos a sentenças penais por condenação injusta e de privação injustificada de liberdade, antes da entrada em vigor da Lei 67/2007 de 31 de Dezembro (Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – LREE), nada havia, ao nível legislativo, a suportar um pedido de indemnização por danos causados por erro grosseiro na área da jurisdição civil.

Aliás, as principais motivações que conduziram a este diploma legal prenderam-se com a preocupante incúria legislativa a que a matéria da responsabilidade dos poderes públicos estava votada¹⁶. Na própria exposição de motivos da proposta de Lei n.º 95/VIII, que só com a reforma de 2007 veio a ser recuperada, expressava-se a intenção de «dar, finalmente, resposta à necessidade, de há muito sentida, de adaptar o regime legal da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas às exigências ditadas pela Constituição da República».

Esta situação, aliada ao descontentamento geral face à sujeição de uma matéria tão importante a um diploma com quatro décadas de vigência, já

¹⁶ MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos, Ensinar e investigar*, op. cit., p. 12 a 19.

desactualizado, impôs um processo moroso e complexo de revisão do regime. Foi nesta base que teve início, na década de noventa, a reformulação do direito da responsabilidade civil extracontratual do Estado. Todavia, até à final aprovação da Proposta de Lei n.º 56/X, e respectiva promulgação datada de 10 de Dezembro de 2007 e publicação a 31 do mesmo mês, consumada na Lei 67/2007 (RRCEE), o que se viveu, como refere Fausto Quadros, foi um longo e tortuoso caminho, que acabou por frustrar a intenção inicial de juntar esta reforma à das garantias contenciosas no âmbito do processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, que teve lugar em 2002¹⁷.

Cerca de seis meses antes da promulgação da Lei n.º 67/2007, a jurisdição penal com a Lei n.º 48/2007, mantendo no geral a redacção do referido artigo 225º do Código de Processo Penal, veio alargar o regime à situação de obrigação de permanência na habitação e o artigo 462º, n.º 1 do Código de Processo Penal, referindo-se aos casos absolutórios resultantes de recurso de revisão, prescrevia que «a sentença atribui ao arguido indemnização pelos danos sofridos e manda restituir-lhe as quantias relativas a custas e multas que tiver suportado».

Seja como for, impunha-se a criação de um diploma legislativo que, de forma genérica, reconhecesse um dever de indemnizar, a que corresponde um direito dos cidadãos lesados a uma indemnização, por danos emergentes da violação de direitos fundamentais, como o direito à liberdade individual ou o direito a uma sentença de um tribunal justa e célere.

A jurisprudência, à falta de legislação expressa, procurava apoio no já citado Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro, para justificar a atribuição de indemnizações devidas por danos causados, pela actividade da função jurisdicional, em virtude de erro grosseiro.

Esta lacuna legislativa suscitava dúvidas no que tange às normas que, em concreto, deviam reger a responsabilidade do Estado por actos da função jurisdicional. Assim, o acórdão de 7 de Março de 1989, aplicou as normas do Decreto-Lei n.º 48.051, de 21 de Novembro de 1967, exigindo, além do dano, a verificação da ilicitude, da culpa e do nexó causal, isto porque a aceitação da

¹⁷ QUADROS, Fausto de - *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Coimbra: Almedina, 2006, p. 56.

responsabilidade do Estado por actos jurisdicionais não dispensa a análise dos pressupostos desta responsabilidade. Aí se reconheceu a «culpa funcional dos serviços» ou «funcionamento defeituoso do serviço de justiça», que a jurisprudência francesa foi moldando ao longo dos tempos para a área da actuação administrativa e da qual decorre uma responsabilidade directa e exclusiva do Estado.

Em face do disposto no artigo 22.º da Constituição, que faz referência somente à responsabilidade solidária das entidades públicas e dos titulares dos seus órgãos, agentes ou funcionários, e na ausência de legislação ordinária sobre a matéria, vinham os tribunais entendendo que não há responsabilidade do Estado por danos resultantes de actuações lícitas da função jurisdicional¹⁸.

Em sentido contrário, Vital Moreira e Gomes Canotilho consideravam que «o âmbito normativo-material do preceito não pode deixar de abranger também as hipóteses de responsabilidade do Estado por actos lícitos e de responsabilidade pelo risco». Já Rui Medeiros¹⁹ argumenta que o dispositivo constitucional do artigo 22.º não autoriza uma tal interpretação, sem prejuízo de entender também que, pontualmente, a Constituição garante a responsabilidade do Estado por actos lícitos, como acontece no caso de inexecução lícita de sentença dos tribunais administrativos, por força do disposto no n.º 3 do artigo 208.º.

Gomes Canotilho²⁰ faz notar que «sob pena de se paralisar o funcionamento da justiça e perturbar a independência dos juizes, impõe-se aqui um regime particularmente cauteloso, afastando, desde logo, qualquer acto de responsabilidade por actos de interpretação das normas de direito e pela valoração dos factos e da prova». O sistema de recursos, e a hierarquia das instâncias, contribuíam e contribuem para o sucessivo aperfeiçoamento das decisões, reduzindo substancialmente a possibilidade de uma sentença injusta.

¹⁸ Vide acórdão do STA de 7.7.88 (relator: Valadas Preto), que considerou improcedente o pedido de indemnização dos danos que resultaram do acto de penhora em execução fiscal, por qualificar o acto como jurisdicional e não lhe ser, consequentemente, aplicável o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48.051 que rege as acções de indemnização de acções administrativas.

¹⁹ No mesmo sentido, MEDEIROS, Rui - *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, op. cit. p. 109.

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 7.ª ed., 2013, p. 674.

E acrescenta, que, «salvo os casos de dolo ou culpa grave, a ‘culpa do juiz’ tem de se integrar na ideia de ‘funcionamento defeituoso do serviço de justiça’», sob pena de se pôr «em causa as dimensões fundamentais do ius dicere (autonomia e independência)»²¹.

O legislador, entretanto, veio alterando, pontualmente, a legislação ordinária que regulava a responsabilidade, como sucedeu relativamente ao âmbito da jurisdição administrativa, à competência material e territorial dos tribunais administrativos, ao modelo das acções administrativas, com soluções inovatórias.

É o que pode colher-se de uma leitura dos artigos 3.º, n.º 2, 4.º, nºs 1, als. g) e h), e 3, al. a), 24.º, n.º 1, al. f), e 37.º, al. c), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e também de uma leitura dos artigos 18.º, 37.º, n.º 2, al. f), e 185.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aí se encontrando referências à responsabilidade dos juizes pelas suas decisões, à responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, e às acções correspondentes (acções de responsabilidade e acções de regresso contra os juizes e os magistrados do Ministério Público em serviço nos tribunais administrativos e nos tribunais do contencioso tributário).

Num campo vasto de situações de responsabilidade do Estado por danos oriundos do exercício da função jurisdicional, a ausência de normas legislativas ordinárias impunha que os tribunais criassem as «normas de decisão» adequadas, sempre que estiver em causa a violação de direitos, liberdades e garantias fundamentais.

A responsabilidade do Estado por facto da função jurisdicional, assente no artigo 22º da Constituição, tem que compatibilizar-se com o artigo 216º, nº 2 da CRP, que abriu a porta a excepções previstas pelo legislador ordinário, desde que não esvaziem a garantia institucional. Com este entendimento, a amplitude da fórmula do artigo 22º da Constituição - «acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções» - permitiu abranger não apenas a actividade do julgador, *in judicando*, mas identicamente toda a actividade

²¹ Anotação ao acórdão do STA de 7 de Março de 1989, relator: António Fernando Samagaio, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 123.º, n.º 3799, p. 307.

acessória e complementar, desempenhada por este, por magistrados do Ministério Público e por funcionários judiciais.

A particular compreensão constitucional da função jurisdicional do Estado, aliada à consagração do princípio da irresponsabilidade dos juízes – «os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as exceções consignadas na lei» (artigo 218.º n.º 2 da Constituição) –, apontavam para a necessidade de criar uma legislação cuidada sobre a matéria, definindo, para além das condições de responsabilidade do Estado, as condições de responsabilidade dos juízes, bem como dos agentes do ministério público, nos respectivos estatutos da magistratura, bem como as normas específicas sobre as acções de regresso, sem esquecer as normas de competência jurisdicional para as diferentes modalidades de acções²².

4. A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro

4.1. Generalidades

A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro aprovou o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (RRCEE), em vigor desde 30 de Janeiro de 2008, disciplinando, como refere o seu artigo 1º, nº 1, o regime jurídico da responsabilidade por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa²³.

Com a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, surge um novo regime de responsabilização do Estado num plano tríptico: administrativo, jurisdicional e

²² GARCIA, Maria da Glória Dias - A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas, op. cit., p. 39-42.

²³ Alexandra Leitão vem criticar a designação escolhida que, segundo afirma, se presta a equívocos: «O primeiro equívoco é que o RRCEE não trata, em rigor, da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, mas sim da responsabilidade por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa (n.º 1 do artigo 1.º). Ora, se é verdade que a função legislativa apenas está cometida ao Estado, o mesmo não se pode dizer da função jurisdicional, no âmbito da qual existem também os tribunais arbitrais, nem da função administrativa, cujo exercício está, cada vez mais, entregue a privados. (...) O segundo equívoco prende-se com a utilização da expressão "responsabilidade civil", que merece crítica, na medida em que o regime consagrado no RREE é um regime público, diferente do regime civil de responsabilidade, que se justifica não só por razões de ordem prática, mas também de ordem dogmática e valorativa - LEITÃO, Alexandra - *Dois questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública - Ilícitude e presunção de culpa*, www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf, p. 1.

legislativo. Tratou-se, por um lado e no plano interno, de dar efectividade plena ao artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, por outro lado e no plano externo, de ir ao encontro das exigências da jurisprudência comunitária no que toca à responsabilidade dos Estados-membros por violação do Direito Comunitário.

A ideia fundamental é a de que nada do que acontece em nome do Estado e no suposto interesse da colectividade, mediante as acções ou omissões das suas instituições, pode ser imune ao dever de reparar os danos provocados aos particulares. Podem discutir-se as condutas relevantes, os danos ressarcíveis, as circunstâncias, a profundidade, as condições e os limites da reparação, mas já não o princípio²⁴.

Digno de nota é o reconhecimento, pela primeira vez na lei portuguesa, de um regime geral para a responsabilidade civil emergente do facto jurisdicional, já que até então, como se viu, esta responsabilidade era apenas regulada por normas dispersas previstas no Código de Procedimento Penal, nos artigos 225.º e 226.º para a injusta privação da liberdade, e 461.º e 462.º para o erro judiciário em sentença condenatória penal.

Este diploma legal, no seu Capítulo III, trata da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional ou, de forma mais simples, a responsabilidade do chamado Estado-Juiz²⁵.

O actual regime legal deu, finalmente, enquadramento à responsabilidade por erro judiciário, nos termos constantes do artigo 13.º do RRCEE, mesmo mantendo intocada a aplicação dos regimes especiais avulsa e, pela primeira vez, consagrou legalmente a responsabilidade civil por deficiente funcionamento da administração da Justiça, a pensar em factos só formalmente jurisdicionais, praticados *in procedendo* e não *in judicando*, remetendo parte substancial do seu regime para as normas da responsabilidade civil pela função administrativa do Estado (artigo 12.º do RRCEE).

²⁴ CAUPERS, João, op. cit., p. 6.

²⁵ Neste sentido, FONSECA, Guilherme da - *A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional*, JULGAR - N.º 5 - 2008

Deste modo, ampliou-se a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, inclusivamente quanto à imputação por erro judiciário. Este avanço, como chama a atenção Guilherme Catarino²⁶, permitiu, em parte, libertar a jurisprudência do seu trabalho frequente de criar normas especiais dirigidas ao caso a partir do normativo genérico do artigo 22.º CRP, e ultrapassar a quase omissão ou limitação de responsabilização do Estado-Juiz que naturalmente surgia da previsão dispersa das fontes de responsabilidade.

Outro dos principais traços orientadores da reforma decorre do disposto no artigo 14º do RRCEE e prende-se com o estabelecimento da possibilidade de responsabilização dos magistrados em termos amplos, pelos danos que causem na função jurisdicional, mas apenas por intermédio de regresso que cabe ao Estado, que mais adiante será objecto de análise quanto aos termos da sua efectivação.

4.2. A responsabilidade civil: sua caracterização

A responsabilidade de que aqui se fala é a responsabilidade civil extracontratual, a obrigação que recai sobre uma entidade envolvida em actividade de natureza pública que tiver causado prejuízos aos particulares, fora do contexto de uma relação contratual, evidentemente.

Apesar de ter desaparecido a referência a actos de gestão pública, a situação da dualidade de regimes substantivos de responsabilidade mantém-se, com todas as dificuldades inerentes de que dá conta Maria Glória Dias Garcia²⁷. Efectivamente, a nova lei aplica-se apenas a acções e omissões adoptadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo. Quanto a este aspecto não surgem dúvidas e terá sítio por isso que o artigo 501.º do Código Civil não foi revogado pelo novo diploma legal²⁸.

²⁶ CATARINO, Luís Guilherme – *Contributo para uma Reforma do Sistema Geral de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado: propostas acerca da impugnação por facto jurisdicional*, Revista do Ministério Público, Lisboa, nº.88, Out.-Dez. 2001, p. 55.

²⁷ Vide GARCIA, Maria Glória Dias - *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Lisboa, 1007, p.30 - 32.

²⁸ Neste sentido, CAUPERS, João, op. cit., p. 7.

No que tange ao âmbito subjectivo, pese embora subsista a referência ao Estado e demais pessoas colectivas de direito público, o legislador veio alargar o âmbito de aplicação subjectiva do novo regime legal às pessoas colectivas de direito privado que actuem com prerrogativas de poder público ou sob a égide de princípios e regras de direito administrativo (cfr. artigo 1.º, n.º 2), aproximando-se, assim, de uma concepção material da administração pública. E aplica-se à responsabilidade dos titulares do órgãos, funcionários e agentes públicos, trabalhadores, titulares dos órgãos sociais e representantes legais ou auxiliares.

No que tange à caracterização da responsabilidade civil extracontratual, de que aqui se trata, importa dizer que os pressupostos da responsabilidade civil são os que se conhecem no âmbito do direito das obrigações (artigos 483º e seguintes do Código Civil) e que a mesma responsabilidade é sempre uma responsabilidade por actos de gestão pública estadual, mesmo que haja traços privatísticos, como acontece actualmente com certos modelos processuais, tais como, o processo executivo, o processo de mediação ou o processo arbitral.

Por outro lado, como é sabido, não existe responsabilidade civil sem prejuízo. Logo, o objectivo primeiro da responsabilização do Estado e de outras entidades envolvidas no exercício de actividades de natureza pública é a transferência do dano sofrido pelo cidadão para o seu causador²⁹.

Na formulação de João Caupers, os princípios que a lei consagra em matéria de responsabilização podem sintetizar-se assim:

a) Manifesta-se uma clara preferência pela reparação *in natura*, a reconstituição da situação hipotética, isto é, a situação que se verificaria no caso da não ocorrência do dano;

b) Nesta ordem de ideias, a indemnização em dinheiro é apenas uma segunda escolha, somente aceitável na hipótese de impossibilidade ou excessiva onerosidade da reparação em espécie;

²⁹ Ao contrário do que ocorria no domínio do Decreto-Lei n.º 48.051, que parecia, como se referiu, excluir a realização específica do direito, ou reparação natural, concentrando-se na reparação pecuniária do dano, na indemnização.

c) A reparação abrange toda a extensão dos prejuízos, os danos patrimoniais como os danos morais, e tanto, os danos já ocorridos como os futuros (artigo 3.º, n.º3);

d) Subsiste em matéria de direito à indemnização e de direito de regresso a remissão para o artigo 498.º do Código Civil, o mesmo valendo por dizer que o prazo prescricional se mantém nos três anos.

A Lei 67/2007 vem, ainda, no seu artigo 2º discriminar dois conceitos específicos em matéria de prejuízos: os danos especiais, ou seja, aqueles que atingem um grupo determinado de pessoas; e os danos anormais, aqueles que, excedendo os custos inerentes à vida em sociedade, sejam suficientemente graves para justificar a tutela do direito³⁰.

No entanto, afigura-se que não terá sido a melhor, a opção legislativa do uso da expressão “responsabilidade civil”, como epígrafe da lei, na medida em que o regime consagrado na Lei nº 67/2007 é de direito público, ainda que se entenda que a intenção do legislador foi a de distinguir este tipo de responsabilidade, da responsabilidade política, criminal e disciplinar³¹.

Talvez, como sugere Alexandra Leitão³², tivesse sido preferível o uso da expressão “responsabilidade patrimonial”, como acontece em Espanha³³. Concordando com o entendimento de Carla Amado Gomes, a expressão “patrimonial” significa que a Administração responde com o seu património e não que apenas os danos patrimoniais sofridos pelos lesados são ressarcidos³⁴.

Também importa realçar que, sendo o conceito de responsabilidade civil mais uma figura do direito civil que um instituto de direito comum, entendido este como um conjunto de princípios, regras e institutos que são comuns a

³⁰ CAUPERS, op. cit., p. 7-8.

³¹ Neste sentido SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de - *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, op. cit., pág. 477.

³² LEITÃO, Alexandra - *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa*, op. cit., p. 2

³³ LECHUGA, Javier Jiménez - *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español. Una visión de conjunto*, I, Madrid, 1999.

³⁴ LEITÃO, Alexandra, op. cit., nota 7, pag 2.

todos os ramos do Direito, público e privado, «a qualificação da responsabilidade pelo exercício da função administrativa como uma responsabilidade civil remete inexoravelmente o intérprete para o pressuposto de que o regime civilista é a matriz e que o regime público mais não é do que um conjunto de especificidades e adaptações a partir dessa matriz»³⁵, o que seria uma conclusão precipitada.

Como opina Vieira de Andrade³⁶, o regime da responsabilidade, é civil, do lado do cidadão que é indemnizado, ou seja, do lado passivo, mas não do lado activo, da actuação lesiva. Daí a incapacidade das soluções civilistas para resolver situações de responsabilidade administrativa, que obrigou o legislador a encontrar soluções que se afastam do regime de responsabilidade previsto no artigo 483º do Código Civil.

Aliás, nota-se, em geral, uma maior objectivização da responsabilidade da Administração Pública como decorrência lógica da procedimentalização da formação da vontade das entidades administrativas e da sujeição ao princípio da legalidade. Verifica-se também uma menor relevância do comportamento lícito alternativo e da causa virtual quando esteja em causa a responsabilidade por danos provocados por regulamentos, actos ou contratos administrativos lesivos inválidos em virtude de ilegalidades externas, orgânicas, formais ou procedimentais.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 9.º do RRCEE, ao referir que «consideram-se ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infrinja regras de ordem técnica ou deveres objectivos de cuidado e de que resulte ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos», acaba por confundir, equiparando ilicitude e ilegalidade.

Com esta ampliação da noção de ilicitude, o legislador quis reconhecer os prejuízos causados pela ineficiência dos serviços. No entanto, em face do carácter vago da formulação do preceito normativo, a sua interpretação,

³⁵ LEITÃO, Alexandra, op. cit., p. 3.

³⁶ ANDRADE, Vieira de - *A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos*, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 137, n. 3951, Jul.-Ago. 2008, p. 366.

concretização e aplicação fica dependente do tratamento jurisprudencial, competindo dos tribunais, em larga medida, na tarefa de interpretação das disposições do novo diploma, definir o efectivo alcance das novas soluções propostas.

Por outro lado, consagraram-se diversas situações de presunções de culpa ou até formas de responsabilidade objectiva em virtude da obrigação de indemnizar, que recaem sobre a Administração mesmo sem culpa ou pelo funcionamento anormal dos serviços.

Claro que a definição do conceito de culpa é, como tinha que ser, diferente do regime civilístico, sendo definido em torno do zelo e diligência exigíveis a um funcionário zeloso e cumpridor e não nos termos do n.º 2 do artigo 487.º do Código Civil³⁷.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 10.º do RRCEE, adoptou um critério de culpa específico da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, que não se limita a remeter para a “diligência do bom pai de família” a que se refere o n.º 2 do artigo 487.º do Código Civil, permitindo que a densificação do conceito se opere a partir de normas de direito administrativo, por exemplo, as relativas aos deveres dos funcionários e agentes da Administração Pública. E o n.º 2 do artigo 10.º veio estabelecer uma presunção de culpa leve, quando haja ilicitude na prática de actos jurídicos, que se traduz numa inversão do ónus da prova, nos termos do n.º 1 do artigo 487.º e do n.º 1 do artigo 344.º do Código Civil. Tratando-se de uma presunção *juris tantum*, permite, no entanto, demonstrar que não houve culpa, justificando essa ausência, por exemplo, com ambiguidade do quadro legal aplicável, a proliferação de legislação extravagante, a existência de divergência jurisprudencial e doutrinária sobre a questão, entre outras situações³⁸.

Por último, e quanto ao dano, importa referir que aqui serão ressarcíveis os apelidados danos gerais – lucros cessantes e danos emergentes, actuais e

³⁷ Neste sentido, LEITÃO, Alexandra, op. cit., *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual...*, p. 3

³⁸ Neste sentido, ANDRADE, Vieira de - *A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos*, op. cit., p. 367; CADILHA, Carlos Fernandes - *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra, 2008, pág. 167.

futuros, patrimoniais e não patrimoniais – e ainda os danos especiais e anormais – responsabilidade objectiva, imputação pelo sacrifício de que fala o artigo 16º deste diploma legal.

Estas algumas das especificidades que importa ter presentes quando se perspectiva e analisa a responsabilidade civil extracontratual do Estado, designadamente, por danos decorrentes da função jurisdicional.

5. A Lei 67/2007 e a responsabilidade no exercício da função jurisdicional

A responsabilidade civil do Estado atinente à função judicial foi uma das ramificações que mais tardiamente foi consagrada nos vários ordenamentos jurídicos, o que - para além do desconforto para uma classe profissional que, embora destituída de influência política, gozava, até há pouco tempo, de assinalável prestígio – se ficou a dever, sobretudo, às reticências que suscitava a sua aplicabilidade prática na doutrina³⁹ e ao conflito que a mesma pode assumir com a independência e serenidade de que os titulares da função judicial devem inalienavelmente dispor no seu múnus diário.

Ademais, a ciência do Direito não é exacta. Faz parte da sua essência a controvérsia, a argumentação e a interpretação. Por outro lado, o número de casos excederá sempre o número de leis e como não vivemos num mundo perfeito, também o legislador não é capaz de prever todas as hipóteses possíveis, nem os tribunais conseguem sempre, na prática, adequar sem distorções as leis às situações da vida que lhes compete apreciar.

Tudo isto para dizer que, sendo a verdade absoluta inatingível, tem de admitir-se a hipótese de ocorrência de erros na decisão jurisdicional, quer de facto, quer de direito, porque nenhum dos intervenientes processuais, começando pelas partes e seus advogados, passando pelas testemunhas e peritos e terminando nos juízes, tem o dom da infalibilidade.

³⁹ DIAS, Nélia Daniel – *A Responsabilidade Civil do Juiz*, Coimbra: Almedina, 2007, p. 28.

Não perdeu, aliás, actualidade o segmento do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de Julho de 1997⁴⁰ que, a seguir, se reproduz:

«Sabido, como é, que as suas características de generalidade e abstracção distanciam cada vez mais a lei dos casos da vida, e considerando a multiplicidade de factores, endógenos e exógenos, determinantes da opção final que o juiz toma - atentemos, desde logo, na variedade de critérios, por vezes de sentido divergente, que o próprio art. 9º do CC nos dá sobre a interpretação da lei -, bem se compreende que seja com grande frequência que se manifestam sobre a mesma questão opiniões diversas, cada uma delas capaz de polarizar larga adesão, e com isso se formando correntes jurisprudenciais das quais, se se pode ter a certeza de que não estão ambas certas, já difícil ou impossível será assentar em qual está errada. Daí que a própria reapreciação de decisões judiciais pela via do recurso não signifique, em caso de revogação da decisão recorrida, que esta estava errada; apenas significa que o julgamento da questão foi deferido a um tribunal hierarquicamente superior e que este, sobrepondo-se ao primeiro, decidiu de modo diverso.

Dentro deste quadro, a culpa do juiz só pode ser reconhecida, no tocante ao conteúdo da decisão que proferiu, quando esta é de todo desrazoável, evidenciando um desconhecimento do Direito ou uma falta de cuidado ao percorrer o "iter" decisório que a levem para fora do campo dentro do qual é natural a incerteza sobre qual vai ser o comando emitido. A circunstância de dois juízes decidirem em sentidos opostos a mesma questão de direito não significa necessariamente, face à problemática da responsabilidade extracontratual do Estado, que um deles terá agido com culpa, embora se não saiba qual; as mais das vezes, significará apenas que em ambos os casos funcionou, de modo correcto, a independência dos tribunais e dos juízes, contribuindo para o progresso do Direito através da dialéctica estabelecida entre opiniões e modos de ver que se confrontam e interinfluenciam, a exemplo do que se dá na doutrina.

Por isso as legislações estrangeiras e as posições doutrinárias vêm exigindo uma culpa grave para permitir a formulação do necessário juízo de crítica sobre o decidido. E, designadamente, a Lei italiana nº 117/88 qualifica como culpa

⁴⁰ Acórdão do STJ de 08/071997, Relator: Ribeiro Coelho, in CJSTJ, V, II, 153.

grave a grave violação da lei e a afirmação ou a negação de um facto que esteja, respectivamente, excluído ou assente de modo incontestável em face dos autos, quando isso se deva a negligência indesculpável do juiz - cfr. Álvaro de Sousa Reis Figueira, Estatuto do Juiz /Garantias do Cidadão, Col. Jur. 1991 -11-56.

Com interesse para acentuar esta vertente do problema é de referir que já em 1979 - Nótula sobre o artigo 208º da Constituição - Independência dos Juizes, in Estudos sobre a Constituição, 3º Volume, pg. 657 - Castro Mendes escrevia: “Merecem, além disso, neste momento uma referência particular dois elementos especialmente nocivos - e em Portugal a epidemia é grave e geral - ao processo decisório: a sobrecarga de trabalho e a pressa. Estamos aqui de novo, perante factores impeditivos de uma decisão boa (ou largamente impeditivos, transformando a decisão justa em produto muitas vezes da sorte), embora não constitutivos de uma decisão má.

E é notório o agravamento dramático que desde então se tem sentido neste campo.

Fique, pois, claro que para o reconhecimento, em concreto, de uma obrigação de indemnizar, por parte do Estado, por facto do exercício da função jurisdicional não basta a discordância da parte que se diz lesada, nem sequer a convicção, que em processo como o presente sempre será possível formar, de que não foi justa ou a melhor a solução encontrada no julgamento que vier questionado. Impõe-se que haja a certeza de que um juiz normal e exigivelmente preparado e cuidadoso não teria nunca julgado pela forma a que se tiver chegado, sendo esta inadmissível e fora dos cânones minimamente aceitáveis»⁴¹.

Com que propriedade poderá falar-se em erros de direito imputáveis ao juiz?

Como diferenciar onde começa e onde acaba a valoração dos factos e a interpretação das leis que constitui o cerne da função de julgar, constitucionalmente protegida de qualquer interferência?

Importa, assim encontrar o equilíbrio entre, por um lado, a indispensável salvaguarda da independência e equidade do julgador e, por outro, os interesses socialmente relevantes de tutela do lesado pelas falhas da justiça,

⁴¹ Acórdão do STJ de 08/071997, citado.

estabelecendo-se uma ligação bastante estreita entre a independência dos tribunais e a responsabilidade decorrente da sua função⁴².

Demonstrada está, pois, a dificuldade de conciliar o princípio da independência dos tribunais, necessária ao desempenho imparcial da sua função soberana, com o princípio da responsabilidade do Estado por actos ilícitos dos juízes, hoje aceite nos ordenamentos jurídicos mais avançados.

E o legislador nacional acolheu, na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, a responsabilização dos Magistrados Judiciais e dos Magistrados do Ministério Público pelos danos causados no exercício das respectivas funções.

Em geral, pode dizer-se que este diploma veio permitir que melhor se concilie a responsabilidade do Estado, a independência dos julgadores e as garantias constitucionais. Procurou valorar-se, por forma mais clara e delineada o conceito de “erro judiciário” para assim lograr um dos pressupostos da responsabilidade civil do Estado, nesta área.

Assim, o artigo 12º, atinente ao regime geral, estabelece o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa; o artigo 13º trata da responsabilidade por erro judiciário e, por último o artigo 14º reporta-se à responsabilidade dos magistrados, a nível do direito de regresso que o Estado goza contra eles. Ou seja, ao lado de um regime geral, este diploma vem estabelecer um regime especial respeitante à responsabilidade decorrente do erro judiciário cometido por magistrado. Regime especial porque não podemos olvidar que a Constituição consagra entre as garantias dos juízes, a independência e a irresponsabilidade pelas suas decisões. Ainda assim, o nº 2 do art. 216º da CRP veio ressaltar “as excepções consagradas na lei”, no caso, a Lei nº 67/2007.

No seguimento das previsões constitucionais, relativas ao erro judiciário e à prisão preventiva ilegal ou injustificada, contemplam-se agora duas situações bem distintas entre si: os danos decorrentes do deficiente funcionamento do aparelho judiciário, com destaque para uma das mais graves deficiências, que

⁴² COSTA, Emídio José da/COSTA, Ricardo José Amaral da – *Da Responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional*, Lisboa: Quid Juris, 2010, p. 41-42.

é o arrastamento de muitos processos – a *violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável* – e o *erro judiciário* (cfr. artigos 12.º e 13.º RRCEE).

6. O artigo 12º da Lei 67/2007 e a responsabilidade civil

O artigo 12º do RRCEE, sob a epígrafe “Regime geral”, diz respeito ao regime regra, aplicável «aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça», e que é «o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa», de que se ocupa o Capítulo II desta Lei. Responsabilidade que, aliás, é alargada à «responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos, por danos decorrentes de acções ou omissões adoptadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício» (cfr. n.º 3 do mesmo artigo 1.º).

Trata-se de aceitar que aqueles que pagam os serviços da justiça, têm o direito de exigir do Estado que esta funcione razoavelmente. Na medida em que tal não aconteça, devem os particulares poder ressarcir-se dos prejuízos que lhes forem causados pelo funcionamento deficiente. O legislador, compreensivelmente, resolve o problema determinando a extensão a estes casos do regime da responsabilidade civil decorrente de factos ilícitos praticados no exercício da função administrativa (cfr. artigo 12.º da LREE). Nem se compreenderia que os cidadãos pudessem exigir o regular funcionamento dos serviços públicos, em geral e não tivessem idêntico direito relativamente aos tribunais, que são os serviços públicos da justiça.

Donde, e em primeiro lugar, há que articular este dispositivo, com os artigos 7º a 10º do RRCEE, onde o regime da responsabilidade da função administrativa se acolhe, além de não descartar a aplicação das regras gerais, explicitadas nos artigos 1º, nº 3 a 6º do RRCEE. Em segundo lugar, a norma vem ressaltar a aplicação dos artigos seguintes, que dizem respeito ao erro judiciário (artigo 13º) e à responsabilidade pessoal de juízes e magistrados do Ministério Público (artigo 14º).

A delimitação quanto ao âmbito de aplicação do artigo 12º fica, portanto, previamente recortada em função destas ressalvas. Ou seja, a norma do artigo 12º determina: a) uma delimitação negativa, quanto aos sujeitos; b) uma

delimitação negativa, quanto à matéria; c) uma delimitação positiva, quanto ao regime, por remissão.

Este normativo, não é, no entanto, isento de críticas.

A primeira crítica que pode ser feita tem a ver com a sua amplitude, cabendo no ilícito um sem número de situações, ligadas à administração da justiça, com intervenientes vários: juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários de justiça.

Já acima se referiu que a noção de ilicitude constante do artigo 9.º, n.º 1 do RRCEE abarca e equipara ilicitude e ilegalidade, o que irá exigir que a sua interpretação e concretização fique dependente do tratamento jurisprudencial.

Por outro lado, a cláusula de remissão implica que se deva atender às acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, envolvendo só a responsabilidade exclusiva do Estado, por força do regime do artigo 7.º, n.º 1, e aqueles que são cometidos «com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles que se encontram obrigados em razão do cargo», envolvendo a responsabilidade solidária do Estado com os autores dessas acções ou omissões, sendo que se presume «a existência de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos», por aplicação dos artigos 8.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.º 2, todos da Lei 67/2007. Na verdade, o artigo 12.º desta lei contém uma exemplificação do que acaba de ser dito, quando se reporta à «violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável», mas pode estender-se «violação do direito a um processo equitativo», que é a fórmula do n.º 4 do art. 20.º da Constituição, que corresponde a uma verdadeira denegação de justiça.

No que se reporta à caracterização de situações de atraso, o que se pretende sancionar é a demora intolerável e injustificada na prolação da decisão, mas sem que tal se traduza, apenas, no mero incumprimento de prazos ordenadores ou no não acatamento de instruções de órgãos de gestão das magistraturas, estas, as mais das vezes, fundados em elementos estatísticos colhidos sem rigor, por cotejarem lides de dificuldade e complexidade diversas, deixando a porta aberta para situações em que a busca da celeridade se sobrepõe à busca de acerto e de qualidade científica.

A falta de celeridade - ou decisão não proferida *em prazo razoável* - deve ser aferida casuisticamente, na ponderação da dificuldade da causa, dos incidentes suscitados, da logística acessível ao magistrado, da necessidade de cumprimento estrito do formalismo da lei, da cooperação entre os julgadores que integram o conclave, na busca de soluções que evitem jurisprudência contraditória, na racionalidade da distribuição e, finalmente, nas características idiossincráticas do julgador.

Há quem defenda que o atraso da justiça⁴³ poderia ser atenuado quando, nomeadamente, os juízes e o Ministério Público tiverem, como têm as partes no processo, prazos obrigatórios e peremptórios e não só prazos meramente ordenadores ou reguladores. Não se afigura, porém, que assim deva suceder, ao arrepio do que parece ser actualmente a tendência legislativa, já que as situações só seriam comparáveis se os magistrados pudessem *contingentar* e escolher, os seus processos e não fossem confrontados, como tantas vezes infelizmente acontece, com incidentes dilatórios, sucessivos pedidos de reforma, esclarecimento, arguição de nulidades infundados que, inevitavelmente têm que ser decididos e necessariamente atrasam o termo da lide e perturbam o planeamento do serviço.

Deve, ainda, ter-se presente que o processo contém actos jurisdicionais – onde é exercida a função soberana de julgar – não jurisdicionais - praticados pelo juiz, mas que se limitam a disciplinar ou dar cumprimento à ritologia processual - e para-jurisdicionais, praticados pelos oficiais de justiça. Desse conjunto de actos irá resultar a maior ou menor celeridade, mas o certo é que alguns estão fora não só do controlo pessoal do magistrado como, ainda, da função jurisdicional. Situação esta agravada pela incessante produção legislativa e pela deficiente preparação técnica do legislador que produz, as mais das vezes, leis de fraca qualidade.

Em geral pode dizer-se que, no artigo 12º do RRCEE cabe uma panóplia de actos processuais do juiz de que resulte o arrastamento no tempo de um

⁴³ Quanto a atrasos da justiça, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, vem entendendo que os mesmos violam o direito a uma justiça célere e equitativa (direito adjectivo), bem como o direito substantivo a não ver coarctado o exercício do direito que se pretende fazer valer em tribunal: vide artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; acórdão TEDH de 21 de Janeiro de 1975 (Golder – Reino Unido, in Série A, n.º 18, § 36 e Relatório da Comissão de 21 de Fevereiro de 1995, § 80.

processo sem decisão, seja por omissão, ou o desrespeito da disciplina dos processos urgentes. Enfim, são inúmeras as hipóteses que podem ocorrer, umas mais correntes e outras menos vulgares. Todo o tipo de actos processuais do juiz de que resulte, por exemplo, a violação do princípio do contraditório ou do princípio da igualdade, até à violação, pelo juiz, de dever especial de urbanidade. Por último, há ainda a considerar as acções ou omissões ilícitas que sejam atribuídas aos magistrados do Ministério Público e, de modo geral, às secretarias dos tribunais, de que decorram danos ilicitamente causados aos cidadãos.

7. O artigo 13º da Lei 67/2007 e o erro judiciário

7.1. Erro judiciário: noção e causas

Os juízes são os garantes da observância da lei, mas também não podem limitar-se a conhecer e a dizer as palavras da lei, já que não pode deixar de procurar-se a consonância da lei com a vida: esta é a razão de ser daquela.

Nas palavras de Cabral de Moncada, a ordem social é dinâmica estática; «saber cientificamente o direito não é só isso», não é só «saber o que dizem as leis». Todo o direito é «pensamento ao serviço da vida»⁴⁴. A lei é passível de interpretação evolutiva que, quanto possível, a sintonize com a dinâmica social, científica e, especialmente, com a perspectiva concreta do justo.

Muitas são as causas que podem conduzir ao erro judiciário.

Contribuem para esse erro, nomeadamente, a cada vez maior complexidade dos processos judiciais, a incontinência legislativa, com que os operadores judiciários são, quase diariamente, confrontados nas últimas décadas e a proliferação de regimes jurídicos, em diplomas autónomos.

Na área criminal, para além da alteração pontual de normas penais e da criação de outras sem cariz geral e abstracto, surgem os mega-processos, de complicado julgamento, sobretudo por força do direito adjectivo, permitindo um sem fim de incidentes processuais dilatatórios, levando a que o processo se prolongue durante vários anos.

⁴⁴ MONCADA, Cabral de - *Filosofia do Direito e do Estado*, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 42-56.

Na área cível, o cenário não é mais encorajador: a cada vez maior complexidade do direito, por via do aumento da conflitualidade que, em situações de crise se agrava; a internacionalização das relações comerciais e dos contratos; o regime da acção executiva que entupiu os tribunais de execução e que conduziu à paralização da acção de execução. Além disso, os novos quadros normativos, como da injunção, o das uniões de facto e outros diplomas avulsos, que nem sempre primam pela clareza e pela melhor técnica jurídica e que quase diariamente surgem, tudo acrescido agora com a interpretação e aplicação no tempo do Código de Processo Civil aprovado pela Lei 41/2013 de 18 de Junho, dificultam em muito a tão aspirada celeridade processual. Aliás, na área cível, pelos princípios que enformam esta área do direito, o andamento dos processos depende, em grande medida, do impulso das próprias partes.

É claro que a justiça, deve ser pronta, mas não pode deixar de ser pensada e de ter o seu tempo de amadurecimento, não podendo (nem devendo) andar à velocidade com que, no mundo de hoje, corre a diversa informação. O que importa é que os conflitos sejam decididos e resolvidos em tempo razoável, o que em muitos casos está longe de ser a regra, devendo ser, para tanto, disponibilizados pelo Estado os meios adequados.

No domínio da responsabilidade civil por danos procedentes da função jurisdicional, encontramos duas grandes categorias conceituais:

- por um lado, o erro judiciário, de que trata o artigo 13.º do RRCEE, atinente à actividade jurisdicional *stricto sensu*, ou seja, a decisões substancialmente jurisdicionais;

- por outro, o deficiente funcionamento da administração da justiça, sobre que versa em geral o art.º 12.º do mesmo diploma, remetendo para o regime jurídico da responsabilidade por facto administrativo do Estado.

É no artigo 13.º que o RRCEE vem enquadrar a responsabilidade civil decorrente do erro judiciário, que é a única categoria da responsabilidade civil pelo desempenho da função jurisdicional que obedece a um regime próprio, exclusivo para os actos dessa função, o que, como observa Carlos Fernandes

Cadilha⁴⁵, se deve à especial natureza da função que incumbe aos tribunais e que está nos actos por aquela abarcados particularmente presente.

Contudo, este regime não é uniforme para todos esses factos, como se conclui da leitura do artigo 13.º do RRCEE, já que prevê a responsabilidade civil estadual por danos decorrentes de decisões manifestamente inconstitucionais, ou ilegais, ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos pectivos pressupostos de facto, mas excepciona regimes especiais para certos factos jurisdicionais. Aliás, como se disse, um desses regimes, a par do que se debruça sobre a sentença penal condenatória injusta é, o da (artigos 29.º, n.º 6 da Constituição e 461.º e 462.º Código de Processo Penal), justamente o da privação injustificada da liberdade, expresso no artigo 27.º, da CRP e consubstanciado nos já referidos artigos 225.º e 226.º Código de Processo Penal.

Na verdade, saber se deve reconduzir-se a responsabilidade civil pela injusta privação da liberdade à categoria mais vasta do erro judiciário, ou antes a uma categoria própria, autónoma quer do erro judiciário, quer da administração da justiça, uma espécie de *tertium genus*, tem dividido a doutrina⁴⁶.

A favor da primeira tese, além do mais, a organização sistemática da Lei 67/2007 e nomenclatura usada que, no artigo 13.º, sob a epígrafe "*Responsabilidade por judiciário*", inclui a responsabilidade por privação injustificada liberdade, e a circunstância de o acto de privação provisória de liberdade se encontrar arredado da função administrativa e, nos raros casos em que não decorre de acto jurisdicional, está sujeito a validação judicial. O que aponta para a qualificação dos vícios da decisão de privação da liberdade, como afloramento do erro judiciário.

Já Guilherme Catarino e Aveiro Pereira advertem que o erro judiciário conceptualmente se restringe às decisões tomadas por juizes, não podendo concernir à actividade de outros magistrados ou autoridades, pelo que a

⁴⁵ CADILHA, Carlos Fernandes - *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado...*, op. cit., p. 196-197.

⁴⁶ Sobre esta polémica doutrinária vide COSTA, Emídio José da/COSTA, Ricardo José Amaral da, op. cit., p. 49-53.

responsabilidade extracontratual por injusta privação da liberdade pode escorar-se em decisões que não sejam da autoria do juiz, embora se materializem em moléstia para direitos fundamentais do destinatário. Ora, sendo o erro judiciário realidade exclusiva da actividade judicial, não se lhe podem reconduzir aquelas situações em que a responsabilidade é determinada por actos de outros sujeitos processuais⁴⁷.

Os contornos do erro judiciário não são tão vastos que lhe possibilitem estender-se a todas as disfunções do poder judicial, antes assumindo uma significação bem concretizada. Guilherme Catarino define o erro judiciário como «a ignorância ou falsa representação de uma situação de facto ou de direito existente à data da declaração de vontade, ou que existiu antes dessa declaração, e que determina a formação da vontade declarada, podendo distinguir-se, à semelhança do direito civil, consoante o erro se reporte à pessoa, objecto da lide, ou aos motivos»⁴⁸.

Para que se apure se estamos perante um erro judiciário, é necessário averiguar se o acto é materialmente jurisdicional, ou seja, se foi emanado com a função inequívoca de resolver um litígio de interesses entre sujeitos que, a propósito do mesmo, assumem, em princípio, decisões controversas (artigo 202º da CRP).

Por outro lado, nem sempre um acto materialmente jurisdicional é emanado por um juiz: por exemplo, os actos praticados, em sede de execução fiscal, pelo Chefe de Serviço de Finanças, nas decisões tomadas por árbitros ou, ainda que este entendimento não seja pacífico, pelos agentes de execução em contexto de acção executiva cível.

O âmbito da responsabilidade civil extracontratual do Estado por exercício da função jurisdicional, designadamente que deriva do erro judiciário está, portanto, balizado: se o acto não for materialmente jurisdicional, o Estado poderá ser responsabilizado nos termos da regra geral do artigo 12º do RRCEE;

⁴⁷ Neste sentido, CATARINO, Luís Guilherme, *A Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 233; MEDEIROS, Rui, op. cit., 60; PEREIRA, João Aveiro, op. cit., p. 189

⁴⁸ CATARINO, Luís Guilherme, op. cit., p. 267.

se for acto jurisdicional mas não tiver sido praticado por um juiz, poderá ou não, conforme as situações, ser responsabilizado.

Há quem questione se os actos praticados pelos juizes em processos de jurisdição voluntária, são actos materialmente jurisdicionais. Em processos desta natureza, o juiz pratica actos materialmente jurisdicionais ou materialmente administrativos?

Para quem defende a orientação que faz escapar estas resoluções ao exercício de uma função jurisdicional, o juiz que comete um erro, designadamente se emitir uma resolução errada, está a praticar um acto no exercício desta função administrativa. Para quem, como Elisabeth Fernandez⁴⁹, entende que o erro de uma resolução emanada em processo dessa natureza deve obedecer aos pressupostos da responsabilidade por erro judiciário previstos no artigo 13º do RRCREE. Esta também a orientação que aqui se defende.

7.2. O erro judiciário no artigo 13º da Lei 67/2007

Dispõe o artigo 13º, que «sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, o Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto» (n.º 1). Mas «o pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente» (n.º 2).

O preceito em análise estabelece uma excepção para o regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade.

São duas as situações previstas neste preceito legal: em primeiro lugar, as decisões jurisdicionais manifestamente inconstitucionais ou ilegais; e, em

49 FERNANDEZ, Elisabeth - *Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações*, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 88 Julho/Agosto 2011.

segundo, as decisões jurisdicionais injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto.

Na letra da lei pareceria que estão abrangidas quaisquer decisões que contenham algum erro na aplicação de determinado comando legal. Contudo esta interpretação não é correcta.

Na Proposta de Lei n.º 56/X e que se “converteu” na Lei 67/2007 de 31/12, a redacção do artigo 13.º referia-se a decisões jurisdicionais inconstitucionais ou ilegais, como fundamento do dano indemnizável, omitindo a exigência de que tais danos fossem manifestos, o que certamente conduziria à proliferação de acções de indemnização contra o Estado. Não faltam decisões impugnadas, por via de recursos, que são revogadas pelos tribunais superiores, com fundamento em entendimento diverso do constante na decisão recorrida. Ocorre até que a Segunda Instância revoga decisões da 1.ª Instância, vindo, por seu lado, o Supremo Tribunal de Justiça, a revogar o acórdão do Tribunal da Relação, reprimando a sentença da 1.ª instância.

A responsabilidade do Estado só ocorre quando fundada em erro judiciário manifesto, patente, indesculpável, das decisões judiciais quanto à aplicação de normas constitucionais ou da legislação ordinária, não bastando uma interpretação mais ousada, peregrina da lei para fazer incorrer o Estado em responsabilidade civil.

Os erros de interpretação e de aplicação da lei corrigem-se, por regra, através dos recursos, ordinários ou extraordinários, podendo ainda sanar-se através da arguição de nulidades.

Pode dizer-se que o artigo 13.º da LREE condensa a responsabilidade civil por erro judiciário derivado de decisões jurisdicionais causadoras de danos e que a lei tipifica como decisões “*manifestamente inconstitucionais ou ilegais*” ou como decisões “*injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*” (n.º 1).

Dissecando este normativo, começa o n.º 1 por ressaltar o “*regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade*”, campo em que releva o erro judiciário, mas deveria incluir na ressalva o regime especial da acção de indemnização contra magistrados,

regulada no Código de Processo Civil aprovado pela Lei nº 41/2013 de 26 de Junho, no título XIII, artigos 967º e seguintes, com a epígrafe “*Da ação de indemnização contra magistrados*”.

Também podem surgir controvérsias quanto à redacção do nº 1 do referido artigo 13º., sobre se o advérbio “*manifestamente*” se liga só às decisões “*inconstitucionais ou ilegais*” ou se estende às decisões “*injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*”, devendo entender-se que abrange todas as situações tipificadas no n.º 1.

Tem, igualmente, de ser feita a distinção entre as acções ou omissões ilícitas cometidas com culpa leve e as que são cometidas com culpa grave ou dolo, presumindo-se sempre aquela culpa. Ao erro grosseiro, todavia, parece ligar-se a ideia de culpa grave, na medida em que a decisão jurisdicional em causa reflecte uma diligência e zelo manifestamente inferiores aqueles a que se encontram obrigados os juizes em razão do cargo, na óptica do artigo 8.º, n.º 1, do RRCEE.

Situações respeitantes a decisões jurisdicionais manifestamente ilegais, serão, por exemplo, os seguintes: a aplicação de uma lei expressamente revogada, sem que haja qualquer questão de sucessão de leis no tempo; a aplicação da lei penal mais desfavorável para o arguido; a aplicação de uma norma ou de um regime jurídico com um determinado sentido interpretativo, mas ao arpejo de uma corrente doutrinal e jurisdicional unanimemente seguida e consolidada e que todos esperariam ver acolhida; o conhecimento, na decisão, de questões não suscitadas pela partes e que não são de conhecimento officioso.

Como exemplos de decisões jurisdicionais “*manifestamente inconstitucionais*”, a dúvida está em saber se aí se incluem as decisões que aplicam normas feridas de inconstitucionalidade (inconstitucionalidade orgânica, formal ou material), nomeadamente, se elas foram já julgadas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional ou até declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral.

Parece que não é isso que se quer significar com as decisões jurisdicionais “*manifestamente inconstitucionais*”, antes, e só, as decisões que directamente afrontam a Lei Fundamental, nomeadamente, em matéria de direitos

fundamentais. Com efeito, a decisão não é inconstitucional, salvo se tomada por um órgão não competente segundo a lei fundamental.

Pode é aplicar uma norma, seu segmento ou interpretação, em violação do normativo constitucional. Será, por hipótese, o que sucede na decisão que aceite meios de prova, como seja, a tortura, em processo penal, ou uma decisão que defira o pedido de extradição, quando o crime é punido com pena de morte, segundo o direito do Estado requisitante. Ou o que sucede quanto a decisão jurisdicional de privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei, que, para além de ilegal é, neste sentido, manifestamente inconstitucional (cfr. artigo 27º, nº 5, da CRP).

7.3. Erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto

Do mesmo passo, quando se fala de decisão é ilegal ou injustificada, o legislador pretendeu também sancionar a decisão assim viciada se, na sua origem, está um *erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto*. Na verdade, o erro assume relevância, para efeitos de impugnação da decisão judicial que o contem, como também pode assumir relevância indemnizatória, tal como decorre do artigo 13º nº1 do RRCEE.

Ainda que à partida se possa pensar que é mais fácil de ponderação a hipótese do erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto, porque se reconduz a um erro sobre a matéria de facto, nem sempre é assim.

Também aqui, a justificar a reparação dos danos, não se trata de qualquer erro. Tal como em relação aos danos decorrentes de decisões inconstitucionais ou ilegais se exige que a inconstitucionalidade ou ilegalidade sejam «manifestas», exige-se, aqui, que o erro seja «grosseiro»

No ordenamento jurídico português vale, em regra o princípio da livre apreciação da prova. Para bem decidir a matéria de facto, o juiz deve conhecer bem o meio onde se desenrola a acção e conhecer a integridade moral das testemunhas que lhe são apresentadas e a sua razão de ciência.

No que se reporta aos depoimentos das testemunhas, que muitas vezes apresentam versões contraditórias sobre os mesmos factos, a tarefa do juiz é, por via de regra, árdua. Quanto maior for a sua experiência de vida e o

conhecimento do meio em que os factos se desenrolaram, mais fácil será a percepção e compreensão do que ocorreu e apurar a verdade. Além disso, o julgador também se depara muitas vezes com documentos que apontam em sentidos diversos e, mesmo no âmbito da prova pericial, sujeita também ao princípio da livre apreciação, se encontram relatórios periciais com apreciações periciais divergentes.

Cada magistrado tem a sua experiência e sensibilidade perante os fenómenos da vida.

Nas expressivas palavras de Antunes Varela, há magistrados que revelam grande cultura jurídica, mas «a quem falta a intuição ou o saber necessário para agarrar a linha da verdade dos factos sobre a crista alterosa das versões contraditórias dos depoimentos das partes e das testemunhas, dos laudos dos peritos, das alegações dos advogados. Outros magistrados há, entretanto, que, sem grande preparação doutrinária, possuem no mais alto grau essa virtude fundamental do bom senso, porque sabem separar o trigo do joio, distinguir a verdade da mentira, para colocar direitinha, sem uma entorse, a situação de facto que a vida criou no sopé da decisão que, em nome da Justiça, lhes cabe proferir. São estes últimos, e não os primeiros, que mais probabilidades têm de chegar à sentença justa, à decisão legal, à solução correcta e equilibrada, à pacificação da vida social»⁵⁰.

Ao decidir a matéria de facto, o juiz não deve ter qualquer outra preocupação que não seja a de responder aos factos controvertidos de acordo com a convicção formada e alicerçada na prova produzida em audiência ou na que consta dos autos, deixando para momento posterior a apreciação jurídica dos factos que vierem a ser dados como provados. O julgador deve ter sempre presente que, dando como provada determinada matéria de facto, esta passa a ter relevância, muitas vezes decisiva, na solução de direito. Neste particular, a intervenção do tribunal colectivo no julgamento da matéria em processos de natureza cível colmatava muitos dos eventuais erros na apreciação dos factos, que a gravação dos depoimentos não veio de modo algum esbater. Além disso, o tribunal colectivo funcionava como uma preparação para os juízes no início

⁵⁰ VARELA, João Antunes – *A Responsabilidade Pessoal dos Juizes*, RLJ, 129, nº 3873, p. 359-360.

de carreira, que assim tinham oportunidade de aprender com os mais experientes.

Seja como for, só o erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto constitui o Estado na obrigação de indemnizar os danos causados, pelo que só o erro decorrente de uma análise desatenta, desleixada e desinteressada do juiz, quanto à matéria que se discute, pode conduzir à verificação do erro indemnizável.

7.4. O erro judiciário: considerações finais

A análise e caracterização do erro judiciário, que consequencia a responsabilidade civil no exercício da função jurisdicional, potencia, ainda outras reflexões.

Desde logo, não pode esquecer-se que em causa está a irresponsabilidade dos magistrados, princípio que deve manter-se intocável sob pena de ficar em causa a isenção e imparcialidade do julgador. E como Jimenez Lechuga afirma⁵¹, o juiz quando julga é considerado a *vox juris* sendo um órgão do Direito e não um órgão do Estado, argumento que é utilizado para, nestes casos, desresponsabilizar o Estado. Em relação ao erro de julgamento, em regra, não há reacção possível, excepto em se tratando de erro grosseiro que incida sobre a apreciação e subsunção dos factos.

O erro judiciário que releva terá que ser considerado indesculpável, intolerável ou, na dura expressão Manuel de Andrade, tantas vezes usadas pela nossa jurisprudência e doutrina, «escandaloso, crasso, supino, que procede de culpa grave do errante»⁵² terá, enfim, de constituir uma *aberratio legis*⁵³. Salvador da Costa, em Parecer da Procuradoria Geral da República de 30 de Março de 1992⁵⁴ respeitante a acções intentadas contra o Estado com vista à

⁵¹ LECHUGA, Jimenez, op. cit., p. 121.

⁵² ANDRADE, Manuel Domingos de - *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Coimbra, Volume II, 1974, p. 239.

⁵³ FONSECA, Guilherme da - *A responsabilidade civil...*, op. cit; cfr. Acórdãos do STJ de 12 de Outubro de 2000, Processo nº 2321/00 2ª Secção e de 11 de Setembro de 2008, Processo nº 08B1747, in www.dgsi.pt/jstj.

⁵⁴ Parecer da Procuradoria Geral da República nº 12/92 de 30-03-1992, Relator: Salvador da Costa, in www.dgsi.pt/pgpr

indemnização por danos resultantes da prisão ou detenção ilegal, a propósito do erro judiciário refere o seguinte:

«Dispõe o artigo 225º:

"1. Quem tiver sofrido detenção ou prisão preventiva manifestamente ilegal pode requerer, perante o tribunal competente, indemnização dos danos sofridos com a privação da liberdade.

2. O disposto no número anterior aplica-se a quem tiver sofrido prisão preventiva que, não sendo ilegal, venha a revelar-se injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependia, se a privação de liberdade lhe tiver causado, prejuízos anómalos e de particular gravidade. Ressalva-se o caso de o preso ter concorrido, por dolo ou negligência, para aquele erro".

É *manifesto* o que é *evidente*, inequívoco ou claro, isto é, o que não deixa dúvidas.

Será prisão ou detenção manifestamente ilegal aquela cujo vício sobressai com evidência, em termos objectivos, da análise da situação fáctico-jurídica em causa, como é o caso da prisão preventiva com fundamento na indicição da prática de um crime a que corresponda pena de prisão de máximo inferior a três anos, e da detenção com base na indicição de uma infracção criminal apenas punível com pena de multa.

(...)

Os pressupostos de indemnização a que alude o n.º 1 consubstanciam-se na privação da liberdade manifestamente ilegal, na existência de prejuízo reparável e de um nexo de causalidade adequada entre este e aquela».

A Lei 67/2007, no artigo 13.º, n.º 1, salvo melhor entendimento também apenas sanciona o erro manifestamente inconstitucional, ilegal, ou injustificado, pelo que continua actual, a expressão contida no dito Parecer n.º 12/92: “*é manifesto o que é evidente, inequívoco ou claro, isto é, o que não deixa dúvidas*”.

Não se trata de mero erro ou lapso que afecta a decisão mas não põe em causa a sua substância (“error in iudicio”). Não será, outrossim, um lapso manifesto.

E não é de mais realçar que o artigo 13º reporta-se ao *erro in iudicando*, não ao lapso/erro *in procedendo*.

O erro de direito praticado pelo juiz só poderá constituir fundamento de responsabilidade civil do Estado quando seja grosseiro, evidente, crasso, palmar, indiscutível e de tal modo grave que torne a decisão judicial numa decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas, demonstrativas de uma actividade dolosa ou gravemente negligente. Terá de se traduzir num óbvio erro de julgamento, por divergência entre a verdade fáctica ou jurídica e a afirmada na decisão, a interferir no seu mérito, resultante de lapso grosseiro e patente, por desconhecimento ou flagrante má compreensão do regime legal e que, por isso, conduziu a uma decisão definitiva – por insusceptível de recurso correctivo – violadora de direitos, liberdades e garantias ou causadora de prejuízo a outrem⁵⁵.

Tentando, finalmente, conciliar o princípio da independência dos tribunais, necessária ao desempenho imparcial da sua função soberana, com o princípio da responsabilidade do Estado por actos ilícitos respeitantes a erro de direito praticado num acto jurisdicional, podem apresentar-se as seguintes proposições essenciais:

a) Os actos de interpretação de normas de direito e de valoração jurídica dos factos e das provas, núcleo da função jurisdicional, são insindicáveis;

b) Por tal motivo, o erro de direito - que pode respeitar à aplicação (lei a aplicar), à interpretação (sentido da lei aplicada), ou à qualificação (dos factos) - é eliminado, em princípio, pelo sistema de recursos ordinários previstos na lei, que permite a correcção de sentenças viciadas por um tribunal superior antes que se tornem irrecorríveis (artigos 676º a 761º do CPC);

c) O erro de direito só será fundamento de responsabilidade civil quando, salvaguardada a essência da função judicial referida em a), seja grosseiro,

⁵⁵ Neste sentido, também os Acórdãos do STJ de 31 de Março de 2004, CJ/STJ 20044-I, 157 e de 8 de Setembro de 2009, Relator: Sebastião Póvoas, Proc. nº 368/09.3YFLSB, in www.dgsi.pt/jstj.

evidente, crasso, palmar, indiscutível e de tal modo grave que transforme a decisão judicial numa decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado por erro na interpretação e aplicação do direito pressupõe, pois, a manifesta falta de razoabilidade da decisão, o erro grosseiro em grave violação da lei, a afirmação ou negação de factos incontestavelmente não provados ou assentes nos autos, por culpa grave e indesculpável do julgador.

Segundo orientação sugerida por Luís Catarino⁵⁶, a que se adere, a responsabilidade civil em causa deve conter-se:

«- Na limitação dos casos de negligência — grosseira ou típica (ilegalidade clara e manifesta). A lei poderá tipificar enunciativamente os casos de falta grave (p.e. quem com negligência inexcusável comete uma ilegalidade grave, afirma factos cuja existência não está assegurada, nega factos cuja existência se encontra claramente demonstrada, priva alguém de liberdade fora dos pressupostos legais ou sem motivo);

- Na construção de uma noção de denegação de justiça responsabilizadora temporal e materialmente delimitada. Deverá definir-se denegação de justiça de forma estrita (p.e. retardamento ou omissão injustificada de despacho sobre pedido das partes; retardamento ou omissão injustificada de realização de actos; possibilidade de, tal como na aceleração processual, as partes possa formular uma petição para prática de um acto, colocação e mora e respectiva responsabilização pessoal findo um determinado prazo (que deve ser encurtado nos casos de detenção); recusa de acesso ao Tribunal de um pedido justificável (em virtude de lei ou interpretação judicial); recusa de acesso devida deficiente ou má organização da Justiça (p.e. dificuldade em obter patrocínio officioso, que o juiz não deve aceitar);

⁵⁶ CATARINO, Luís Guilherme - *Contributo para uma reforma do sistema geral da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, op. citada.

- Na insindicabilidade da actividade interpretativa, de apreciação de provas e de factos. Assim se protege da responsabilidade o núcleo essencial da função, (a actividade de interpretação de normas, apreciação de provas, e de factos)».

Dos factos constitutivos do direito à indemnização, em especial, do tipo de ilícito, podemos concluir que é apenas indemnizável a decisão manifestamente errada, ou seja, como já se disse, aquela que contém um erro ostensivo, crasso, palmar, indiscutível e que, por causa dele, é arbitrária, assente em conclusões absurdas demonstrativas de uma actividade dolosa e altamente negligente.

Errar não pode ser sempre passível de sanção, tanto mais que, como se afirmou, o Direito não é uma ciência exacta e, tantas vezes, a doutrina e a jurisprudência se confrontam propondo soluções opostas para a mesma questão jurídica.

7.5. O artigo 13º nº 2 e a prévia revogação

A redacção do artigo 13º nº 2 do RRCEE vem suscitar algumas dificuldades com a exigência, como pressuposto processual da acção indemnizatória, da «*prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente*», naturalmente, em processo de recurso jurisdicional.

Neste sentido, o acórdão do STJ de 3/12/2009⁵⁷, vem realçar o facto de o novo regime exigir, como condição prévia da responsabilização do Estado por actos jurisdicionais, que o pedido de indemnização deva ser fundada na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente” (artigo 13º, nº 2 do RRCEE).

Segundo este aresto importa ter em consideração o seguinte:

«1ª – A «revogação» da decisão danosa, exigida pelo nº 2 do artigo 13º, há-de ser naturalmente uma revogação definitiva, ou seja, constante de uma decisão transitada em julgado.

2ª – Tal revogação há-de, por via máxima, provir de um tribunal superior, e ser obtida através de recurso, não sendo de excluir que possa provir deste

⁵⁷ Ac. STJ de 03/12/2009, Relator: Moreira Camilo, www.dgsi.pt/jstj

próprio que proferiu a decisão questionada, quando isso seja admissível processualmente.

3ª – Há-de ser na decisão revogatória que terá de reconhecer-se o carácter «manifesto» do erro de direito ou o carácter grosseiro na apreciação dos factos, que são pressupostos substantivos da responsabilidade do Estado»⁵⁸.

O argumento avançado pela doutrina, para justificar a exigência desta condição de prévia revogação é o da força do caso julgado da decisão. Desta feita, se a decisão já transitou em julgado a mesma já é definitiva e por isso não pode outro tribunal aferir e apreciar a ilicitude dessa decisão ainda que não seja com o intuito ou com a finalidade de a revogar.

Porém, de acordo com este entendimento, pode ocorrer que, o caso julgado acabe por transformar decisões erradas em decisões certas e, por essa razão, Elizabeth Fernandez discorda da exigência desta revogação prévia, a qual, na ausência de um meio impugnatório próprio, pode redundar na impossibilidade de direito ao exercício ao direito de reparação por erro judiciário⁵⁹.

Guilherme da Fonseca avança que talvez fosse preferível prever, como pressuposto processual, a exigência de uma séria probabilidade da existência de erro judiciário, pois, a ser como está, pode a norma do n.º 2 brigar com o princípio da judicialidade consagrado no art. 20.º, da Constituição, conjugado com o direito á reparação dos danos que assiste a todos os cidadãos, nas situações em que se limita o direito de acção ou até se priva esse direito. A menos que, por absurdo, se avance pela eliminação das alçadas em todas as jurisdições⁶⁰.

Não se afigura, contudo, muito prudente este entendimento, ou seja, a remissão mais ou menos genérica para a «séria probabilidade da existência de erro».

É certo que esta limitação parece não se compadecer com todos os casos em que não é legalmente possível interpor recurso, desde logo, os casos que se

⁵⁸ Idem, *ibidem*.

⁵⁹ FERNANDEZ, Elizabeth, *Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações*, op. citada.

⁶⁰ Neste sentido, FONSECA, Guilherme da, *A responsabilidade civil*, op. citada.

relacionam com a alçada dos tribunais, contudo a lei possui válvulas de segurança para evitar entorses do sistema.

A este respeito escreve José Manuel Cardoso da Costa que, «sendo a função jurisdicional e as decisões em que ela se exprime o que são, então não há-de poder atribuir-se qualquer relevo a um alegado «erro judiciário sem que ele seja reconhecido como tal pela competente instância jurisdicional de revisão. Sem tal reconhecimento, o «erro» (o puro «erro») só o será do ponto de vista ou no plano da análise crítico-doutrinária da decisão, não num plano jurídico-normativo: neste outro plano, o que subsiste é a definição do direito do caso, emitida por quem detém justamente o múnus e a legitimidade para tanto»⁶¹.

Não se pense, no entanto, que desta forma se desprotege o cidadão vítima do erro jurisdicional. O nosso sistema jurídico comporta, para além do recurso ordinário, o recurso extraordinário de revisão, tanto na jurisdição processual civil (artigos 696º e seguintes do actual Código de Processo Civil), como penal (artigos 449º e seguintes do Código de Processo Penal), o qual constitui uma verdadeira válvula de segurança do sistema, permitindo a alteração do decidido mesmo após o transito em julgado da sentença.

Segundo Alberto dos Reis⁶², o recurso de revisão apresenta, à primeira vista, o aspecto duma aberração judicial, por atentar contra a autoridade do caso julgado. Trata-se, afinal, de uma sentença transitada em julgado, munida da força e do respeito que merecem as decisões que atingiram tal grau de segurança. Então, como se compreende que seja lícito por em crise a exactidão dessa sentença? Como se justifica que seja admitida a impugnar esse acto jurisdicional uma pessoa para quem ele constitui caso julgado?

«Bem consideradas as coisas, estamos perante uma das revelações do conflito entre as exigências da justiça e a necessidade da segurança ou de certeza. Em princípio, a segurança jurídica exige que, formado o caso julgado, se feche a porta a qualquer pretensão tendente a inutilizar o benefício que a decisão atribuiu à parte vencedora. Mas pode haver circunstâncias que induzam a quebrar a rigidez do princípio. A sentença pode ter sido consequência de

⁶¹ COSTA, José Manuel Cardoso da – *Sobre o Novo Regime da Responsabilidade do Estado por op. cit.*, p. 163.

⁶² REIS, José Alberto dos – *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. VI, Coimbra: Coimbra Editora, p. 335-337.

vícios de tal modo corrosivos, que se imponha a revisão como recurso extraordinário para um mal que de-manda consideração e remédio.

Quer dizer, pode a sentença ter sido obtida em condições tão estranhas e anómalas, que seja de aconselhar fazer prevalecer o princípio da justiça sobre o princípio da segurança. Por outras palavras, pode dar-se o caso de os inconvenientes e as perturbações resultantes da quebra do caso julgas muito inferiores aos que derivariam da intangibilidade da sentença»⁶³.

O recurso de revisão, conquanto ponha em causa a autoridade do caso julgado e a necessidade da certeza e segurança jurídica que lhe são inerentes, encontra justificação última na exigência de justiça, pelo que, em certos casos, a intangibilidade da sentença deve ceder perante rativos da justiça.

Em suma, a acção de indemnização, dirigida contra o Estado não é local adequado para o lesado invocar reconhecimento do erro judiciário e tem que ser precedida de outra em que o lesado demonstre, nomeadamente através do competente recurso de revisão da sentença onde foi cometido o erro, a existência deste e a sentença onde foi cometido o erro será revogada, em caso de procedência do recurso de revisão. Só depois de ser reconhecido o erro, por decisão transitada, é que o lesado poderá intentar a competente acção de indemnização.

Cabe referir que, no âmbito do processo penal, se a decisão revista tiver sido condenatória e o tribunal de revisão absolver o arguido, a decisão revista não só é anulada, como a sentença respectiva atribuirá ao arguido indemnização pelos danos sofridos e ordena a restituição das custas e multas que tiver suportado (cfr. artigos 461º e 462º do Código de Processo Penal), assim se evitando que o arguido tenha de lançar mão da acção de indemnização.

Ainda que o lesado com o eventual erro judiciário não possa intentar a acção de indemnização sem antes o *erro manifesto* ser reconhecido por decisão transitada em julgado pelo tribunal competente, não fica impedido de obter essa decisão de apreciação, mesmo nos casos em que a decisão não seja passível de recurso ordinário, mesmo nos casos em que a sentença já transitou em

⁶³ *Idem, ibidem*, p. 335-337.

julgado.

Existem, como se viu, mecanismos que procuraram evitar a consumação de decisões judiciais erradas: o sistema de recursos (ordinários e extraordinários), que vai reduzindo à medida que mais magistrados são chamados a pronunciar-se sobre uma questão a possibilidade de erro.

É certo que este entendimento não é totalmente satisfatório, até porque existe a possibilidade de a revogação poder provir do próprio tribunal que proferiu a decisão questionada, “*quando isso seja admissível processualmente*”. Não há como sabemos, sistemas perfeitos. Não podem deixar de ponderar-se todos os interesses em conflito e encontrar um ponto de equilíbrio. Princípio a não esquecer, constitucionalmente consagrado, é o da irresponsabilidade dos juízes pelas decisões tomadas no exercício da função jurisdicional.

Afigura-se, pois, razoável e ponderado o caminho escolhido pelo legislador ao optar por uma formulação restritiva: somente são susceptíveis de engendrar responsabilidade para o Estado as decisões judiciais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto (artigo 13.º, n.º 1 do RRCEE), mais se exigindo, como pressuposto da admissibilidade do pedido indemnizatório, que a decisão em causa haja sido revogada pelo tribunal competente (artigo 13.º, n.º 2 do RRCEE).

8. Do dano indemnizável

O citado normativo nada se diz quanto á gravidade do dano que merece reparação, limitando-se a aludir a danos decorrentes de decisões manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto.

Assim, qualquer dano, seja qual for a respectiva gravidade, merece reparação.

Na falta de outro critério, os danos terão de ser apreciados à responsabilidade civil extracontratual. Em relação aos danos patrimoniais estabelece o artigo 562.º do Código Civil que «Quem estiver obrigado a reparar

um dano deve reconstituir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação».

Daí que, como princípio geral quanto à indemnização exista o dever de se reconstituir a situação anterior à lesão, isto é, o dever de reposição das coisas no estado em que estariam, se não se tivesse produzido. Trata-se do princípio da reposição natural. Já a indemnização por outra forma, como seja em dinheiro, nos termos do artigo 566.º do Código Civil, ou em renda, prevista no artigo 567.º do Código Civil, tem carácter excepcional, embora seja a forma mais vulgar de indemnizar, por impossibilidade de reconstituir o estado anterior à lesão⁶⁴.

Assim, ao contrário do que ocorria com o Decreto-Lei n.º 48.051, que se afastava do princípio geral expresso no artigo 562.º do Código Civil, atinente à restauração natural, prevendo, antes o dever de indemnizar, a Lei 67/2007 adoptou o regime do Código Civil, estabelecendo o dever de reconstituir a situação anterior à lesão.

Relativamente aos danos não patrimoniais, rege o artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil, que, na fixação da indemnização, deve atender-se aos danos não patrimoniais que, pela sua gravidade, mereçam a tutela do direito, sendo o montante da indemnização fixado equitativamente pelo tribunal, considerando o grau de culpabilidade do agente, a situação económica do lesado e as demais circunstâncias do caso (cfr. artigos 494.º e 496.º, n.º 3, do Código Civil). A questão de determinação do montante do dano é uma questão de justiça material do caso. Em termos técnicos, é um problema de equidade que a nossa lei admite como fonte de direito.

Cabe, ainda, referir, que o artigo 496.º do Código Civil não enumera os casos de danos não patrimoniais que justificam uma indemnização, limitando-se a dizer que estão abrangidos os danos que, pela sua gravidade, merecem a tutela do direito, cabendo, pois, ao tribunal, casuisticamente, decidir se o dano é ou não merecedor da tutela jurídica. Como refere Antunes Varela, a gravidade do dano há-de medir-se por um padrão objectivo, ainda que a apreciação deva ter em linha de conta as circunstâncias de cada caso e não à

⁶⁴ LIMA, Pires de/VARELA, João Antunes – *Código Civil Anotado*, Volume I, 4ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, p. 576.

luz de factores subjectivos, fruto de uma particular sensibilidade e o dano deve ser de tal modo grave que justifique a concessão de uma satisfação de ordem pecuniária ao lesado⁶⁵.

9. Da acção de indemnização por erro judiciário: tribunal competente

Em causa o tribunal competente para peticionar a indemnização contra o Estado por erro judiciário.

Os tribunais administrativos têm competência para o julgamento das acções de responsabilidade por facto materialmente administrativo cometido no âmbito da função jurisdicional — artigo 4º/1/g) e 3/a) do ETAF.

Esta afirmação, carece, contudo, de algumas considerações adicionais.

Em primeiro lugar, a jurisprudência do Tribunal de Conflitos não é pacífica, no que concerne à qualificação da natureza do acto *sub judice*. Com efeito, no Acórdão n.º 2/05, de 29 de Junho de 2005⁶⁶, decidiu que a não prolação de sentença por um juiz em prazo razoável constitui omissão do exercício da função jurisdicional, pelo que caberia aos tribunais comuns. Já no acórdão n.º 3/05, de 29 de Novembro de 2006⁶⁷, afirmou-se que só cabem na competência dos tribunais comuns os pedidos de responsabilização do juiz por acto emergente da função de julgar e não por qualquer função acessória, preparatória ou complementar do processo. Uma vez que estava em causa um pedido indemnizatório baseado em erros na comunicação de penhoras no processo executivo e venda de bens penhorados por negociação particular em vez de por carta fechada, como tinha sido ordenado pelo juiz, a competência pertencia aos tribunais administrativos, já que aqui existia *erro in procedendo*, não *in judicando*. E no Acórdão n.º 5/11 de 22 de Setembro de 2011⁶⁸, decidiu-se que, de acordo com o disposto no art. 4º, n.º 3, alínea a), do ETAF (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19.2, alterada pela Lei n.º 10/D/2003, de

⁶⁵ VARELA, João Antunes, *Das obrigações em Geral*, Volume I, 10ª ed., Coimbra: Almedina, 2000, p. 628.

⁶⁶ Ac TConflitos n.º 2/05 de 29/6/2006, relator: Alberto Augusto Oliveira, www.dgsi.pt/jtconf

⁶⁷ Ac TConflitos n.º 2/05 de 29/11/2006, relator: Freitas Carvalho, Relator, www.dgsi.pt/jtconf

⁶⁸ Ac TConflitos n.º 5/11, de 22/9/2011, relator: Rui Manuel Pires Ferreira Botelho, www.dgsi.pt/jconf

31.12) fica excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal «a apreciação das acções de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como as correspondentes acções de regresso». Conclui, o citado aresto, que os tribunais comuns são competentes para apreciarem uma acção com fundamento em responsabilidade civil extracontratual do Estado que tem “como causa de pedir, em matéria de ilicitude, actos praticados por Magistrados do M^o P^o e Judiciais, Órgãos de Policia Criminal, Inspeção Geral de Jogos, por terem ordenado e efectuado buscas e apreensão de bens, autorizadas pelo Juiz de Instrução Criminal.

Tentou o Tribunal de Conflitos tentou fixar um critério delimitador, ainda que abrangente. Assim, do sumário do acórdão 0340, de 21 de Março de 2006⁶⁹, consta o seguinte:

«I - O critério para a repartição de competência entre tribunais administrativos e tribunais judiciais para conhecimento de acções de responsabilidade civil extracontratual do Estado por factos ocorridos no domínio da actividade dos tribunais passa pela distinção entre os casos em que a causa de pedir é um facto ilícito imputado a um juiz no exercício da sua função jurisdicional (na sua função de julgar), hipótese em que serão competentes os tribunais judiciais, e os casos em que a causa de pedir é um facto ilícito imputado a um órgão da administração judiciária (ou a este serviço globalmente considerado, quando não seja individualizável a responsabilidade de um concreto agente dessa administração - falta do serviço), no exercício da actividade estranha à função de julgar, hipótese em que serão competentes os tribunais administrativos.

II - Tendo a autora fundado o pedido de indemnização contra o Estado, em alegados danos provocados pela actuação negligente dos serviços do Tribunal, ao emitirem mandado de notificação para a sua comparência, como arguida no julgamento de um processo-crime por emissão de cheque sem provisão, quando não era a verdadeira arguida e constavam no processos elementos identificativos desta, a competência para conhecer da dita acção cabe à jurisdição administrativa».

⁶⁹ Ac. TConflitos n^o 0340 de 21 de Março de 2006, relator: Fernanda Xavier, www.dgsi.pt/jconf

Como afirma Carla Amado Gomes⁷⁰, «o critério de aferição deverá ser, em nosso entender, o da conexão material com a decisão. Ou seja, actos (e omissões) materiais e mesmo jurídicos preparatórios, acessórios, complementares e de mera execução da sentença/acórdão, não expressam o cerne da função jurisdicional, não devendo ser atraídos para a noção de erro judiciário e com isso para a alçada do tribunal comum. Ao contrário, todos os actos jurídicos, praticados pelo(s) juiz(es) da causa que condicionarem o sentido e conteúdo da decisão final ou de decisões interlocutórias deverão ser considerados expressão da função jurisdicional *stricto sensu* e como tal considerados para efeitos de apuramento de responsabilidade e do tribunal competente.

Note-se que a desqualificação como acto jurisdicional *stricto sensu* tem efeitos não só a nível da fixação da jurisdição como da submissão ao regime do artigo 12º, provocando responsabilidade do Estado por falta leve (ao contrário do que sucederia nos termos do artigo 13º/1 da Lei 67/2007). É o que acontece, ao que julgamos, quanto aos relatórios de peritos: em si mesmos, se reflectirem uma deficiente avaliação técnica e ainda que possam contribuir para o sentido da decisão, são actos materiais; logo, geram responsabilidade dos seus autores por facto ilícito ou, se a falta for leve, responsabilidade do Estado ao serviço de quem intervieram no processo».

Cabe ainda realçar que o referido artigo 4º/1/g) e 3/a) do ETAF, não exclui da jurisdição administrativa as acções de responsabilidade contra o Estado e/ou funcionários/juizes/magistrados do Ministério Público dos tribunais por atraso na justiça ou por qualquer outra manifestação de actividade administrativa no seio da actuação dos tribunais. A competência dos tribunais administrativos só está excluída quando esteja em causa as acções de responsabilidade contra magistrados que envolvem erro judiciário e se reportem a juizes de outra jurisdição que não a administrativa.

⁷⁰ GOMES, Carla Amado - *A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, VI Encontro Anual, C.S.M, Tomar, Conselho Superior da Magistratura, Setembro de 2009, www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc.

Assim se decidiu, no acórdão da Relação de Coimbra de 23 de Fevereiro de 2011⁷¹, que a acção, visando a apreciação da responsabilidade civil extracontratual de um juiz decorrente do proferimento por este, no acto de inquirição de uma testemunha durante o julgamento em acção cível, de uma expressão apresentada como desprimorosa para essa testemunha (aqui demandante), refere-se à apreciação da responsabilidade civil extracontratual de um titular de um órgão do Estado (órgão de soberania tribunais).

Neste caso, a competência material para o julgamento dessa acção corresponde à jurisdição administrativa, nos termos do artigo 4º, nº 1, alínea *h*), do ETAF, não funcionando, relativamente a uma tal acção, o elemento descaracterizador da competência da jurisdição administrativa (relativamente a incidências de processos julgados na jurisdição comum), previsto na alínea *a*) do nº 3 do artigo 4º do ETAF, traduzido em estar em causa um “erro judiciário”. Tal “erro judiciário”) pressupõe que o facto gerador da responsabilidade se expresse numa “decisão”, não numa afirmação lateral e desgarrada de qualquer suporte decisório.

10. Da responsabilidade dos magistrados: direito de regresso

O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, como decorre do disposto no artigo 6º do RRCEE, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar.

Sempre que satisfaçam qualquer indemnização, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, funcionários os agentes responsáveis, competindo aos titulares de poderes de direcção, de supervisão, de superintendência ou de tutela adoptar as providências necessárias à efectivação daquele direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar (artigo 8º, nº 3 do RRCEE).

Já quanto aos magistrados a solução da lei é distinta.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2007, o Estado goza do direito de regresso contra os magistrados, sem prejuízo da responsabilidade

⁷¹ Ac. RC de 23/02/2011, Relator: Teles Pereira, in www.dgsi.pt/jtrc.

criminal em que possam incorrer, quando tenham agido com dolo ou culpa grave. De acordo com o n.º 2 do mesmo preceito, a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao «órgão competente» para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça.

Nesta medida, quando os magistrados judiciais e do Ministério Público tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra os mesmos e a culpa, neste caso, interessa para determinar a possibilidade de exercício desse direito de regresso.

10.1. As magistraturas e o direito de regresso

A primeira crítica que pode ser feita passa por aplicar o mesmo regime quer aos magistrados judiciais quer ao Ministério Público.

Os magistrados judiciais e do Ministério Público, apenas estão sujeitos ao exercício do direito de regresso por parte do Estado relativamente aos montantes indemnizatórios que hajam sido pagos em reparação dos prejuízos causados pelos respectivos actos quando tenham agido com dolo ou culpa grave.

Na verdade, quanto aos juízes existe a limitação decorrente do princípio constitucionalmente consagrado, da irresponsabilidade dos juízes pelas decisões tomadas no exercício da função jurisdicional (artigo 5º, nº 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais). Com efeito, os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores (artigo 4º, nº 1, do EMJ). O dever de obediência à lei compreende o de respeitar os juízos de valor legais, mesmo quando se trate de resolver hipóteses não especialmente previstas (artigo 4º, nº 2, do EMJ).

Só nos casos especialmente previstos na lei os magistrados judiciais podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar (artigo 5º, nº 2, do EMJ). Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante

acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave (artigo 5º, nº 3, do EMJ).

Perante as normas transcritas, já se vê como se torna difícil e delicado avaliar acerca da existência de um erro cometido em acto jurisdicional e da sua relevância enquanto facto gerador de responsabilidade civil. Manifestação essencial do princípio da independência é a autonomia na interpretação do direito, ou, como refere o Gomes Canotilho, no exercício da jurisdição. Segundo este autor, «qualquer relação hierárquica no plano da organização judicial não poderá ter incidência sobre o exercício da função jurisdicional. A existência de tribunais de hierarquia diferente e a consagração de órgãos de disciplina (Conselhos Superiores) também não perturba o princípio da independência do juiz no exercício da *jurisdictio* (Cfr. Ac. TC 257/98)»⁷².

Já o M^oP^o não se rege pelos mesmos princípios. Estamos perante uma magistratura hierarquizada, que goza de autonomia, o que não significa independência. Em bom rigor mostra-se duvidoso que os actos praticados pelos magistrados do Ministério Público, possam ser qualificados como jurisdicionais⁷³, pelo que, praticando actos administrativos, deveriam cair na regra geral da responsabilidade civil e os litígios deveriam ser apreciados pelos tribunais administrativos. Aliás, mesmo no que se reporta actos por estes praticados no âmbito da acção penal, é discutível que tais actos possam ser qualificados como jurisdicionais.

Afigurar-se-ia, mais razoável que a responsabilidade civil do Ministério Público, no exercício das suas funções, ficasse abrangida pelo regime geral.

Mas ainda que se aceite a jurisdicionalidade dos actos praticados pelo Ministério Público no âmbito do inquérito e da instrução, a responsabilidade do Estado circunscrever-se-á às decisões manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto. Todas as demais actuações, que não se resolva numa decisão penal com os contornos supra mencionados, como por exemplo, atraso

⁷² Neste sentido, CANOTILHO, Gomes/Vital Moreira, Constituição, op. cit. pág. 795

⁷³ Parecer do M^oP^o Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro de 2007 – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas

na prolação de despacho penal, intervenção cível, ou laboral, será susceptível de responsabilizar civilmente o Estado, na hipótese de o magistrado haver agido com negligência.

O certo é que independentemente da qualificação das decisões dos magistrados do Ministério Público, como jurisdicionais, ou não, prevalecerá sempre a regra contida no artigo 14º, tal como ocorre relativamente aos magistrados judiciais, ou seja, os magistrados não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções e o Estado goza de direito de regresso contra eles, apenas na hipótese de terem agido com dolo ou culpa grave.

10.2. Exercício do direito de regresso: pressupostos

Nos termos do disposto no artigo 14º da Lei 67/2007, a responsabilização dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público – que pressupõe uma actuação dolosa ou com culpa grave por partes destes – apenas poderá ser efectivada após a condenação do Estado e em sede de direito de regresso.

O legislador manteve assim o princípio geral de que não é possível responsabilizar directamente os magistrados pelos danos causados no exercício das suas funções, isto é, não estamos perante um regime de responsabilidade solidária.

Na “Exposição de Motivos da Proposta de Lei nº 56/X” que foi apresentada à Assembleia de República, pode ler-se o seguinte:

«Avança-se, por outro 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».

E, especificamente no que tange ao erro judiciário, refere-se o seguinte:

«No que se refere ao regime do erro judiciário, para além da delimitação genérica do instituto, assente num critério de erro de direito ou na apreciação dos pressupostos de facto, entendeu-se dever limitar a possibilidade de os tribunais administrativos, numa acção de responsabilidade, se pronunciarem sobre a bondade intrínseca das decisões jurisdicionais, exigindo que o pedido de indemnização seja fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente».

Ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar compete a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar. Os magistrados, tanto judiciais como do Ministério Público, são disciplinarmente responsáveis pelos actos omissões, ainda que meramente culposos, da sua vida pública ou que nela se repercutam, incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das suas funções competindo ao Conselho Superior da Magistratura a instauração de procedimento disciplinar contra magistrados judiciais e ao Conselho Superior do Ministério Público a instauração de procedimento disciplinar contra magistrados do Ministério Público⁷⁴.

Quanto à iniciativa da decisão de exercer o direito de regresso, o artigo 14.º, n.º 2 do RRCEE tem levantado algumas dúvidas, sobretudo, em conjugação com o artigo 6.º, que estatui ser obrigatório o exercício do direito de regresso, e determinando o n.º 2 que «a secretaria do tribunal que tenha condenado a pessoa colectiva remete certidão de sentença, logo após o trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito de regresso», o que parece significar que o legislador não quer que fique esquecido o exercício do direito de regresso⁷⁵.

O n.º 2 do art. 14.º do RRCEE faz caber a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados “ao órgão competente para o exercício do poder

⁷⁴ Vide artigos 81.º e 82.º do Estatuto dos magistrados Judiciais e artigos 161.º e 162.º do Estatuto do Ministério Público. Para os magistrados judiciais que exercem funções nos Tribunais Administrativos e Fiscais, o seu Conselho Superior goza de idêntica competência (artigo 74.º, n.º 2 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

⁷⁵ Neste sentido, FONSECA, Guilherme da - *A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional*, op. citada.

disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça”. Neste caso, o exercício do direito de regresso é objecto de ponderação e está na dependência da decisão do Conselho Superior da Magistratura (CSM) ou do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), não se aplicando a regra geral da obrigatoriedade do seu exercício.

Questão que poderia colocar-se é a de saber se, quando o Ministro da Justiça toma a iniciativa junto do respectivo Conselho Superior, este órgão fica vinculado ao exercício do direito de regresso, isto é, se basta a iniciativa do Ministro da Justiça no sentido de o Conselho Superior exercer o direito de regresso sobre o magistrado para que ele tenha de decidir necessariamente pela instauração da acção de regresso.

Elizabeth Fernandez⁷⁶ defende que a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados que cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministério Público, é uma decisão vinculada, isto é, o órgão que exerce o poder disciplinar sobre os magistrados não pode em caso de condenação definitiva do Estado por erro judiciário deixar de exercer o direito de regresso sobre o magistrados autor daquela decisão.

Afigura-se não ser correcta esta orientação e a iniciativa do Ministro da Justiça não pode, por si só, desencadear o exercício do direito de regresso. O que resulta da lei é que a decisão de exercer o direito de regresso sobre o magistrado cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar. Nesse órgão radica, pois, o poder de decidir se, no caso concreto, é de instaurar a acção de regresso. Não que se defenda que os órgãos com competência disciplinar (Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e Conselho Superior do Ministério Público) têm um poder discricionário. Contudo, assiste-lhes a possibilidade de, fundamentando a decisão, colegial, decidirem que, no caso concreto, não se justifica e não deve ser exercido o direito de regresso sobre o magistrado.

Embora esta solução legal venha suscitando algumas perplexidades, princípios como a independência e a irresponsabilidade dos juizes pelas decisões judiciais que tomem e a independência dos órgãos com competência

⁷⁶ Fernandez, Elizabeth, *Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações*, op. citada.

disciplinar, exigem que, pelo menos quanto aos magistrados judiciais, se apliquem as restrições previstas na norma. Não pode olvidar-se que poder judicial é soberano, e que os magistrados judiciais não são funcionários públicos. A independência do poder judicial exige que quem julga esteja o mais possível protegido de factores de pressão e encare os actos de julgar e decidir de forma responsável, mas sem medo de julgar e de decidir.

Caso se entendesse que bastava a iniciativa do Ministro da Justiça junto do respectivo Conselho Superior para a instauração da acção regresso, então a decisão de exercer o direito de regresso passaria a radicar no próprio Ministro da Justiça, que, nesse caso, estaria a utilizar os Conselhos Superiores como a sua *longa manus*, como meros instrumentos ao seu serviço, o que seria inadmissível num Estado de Direito⁷⁷. Outro entendimento permitiria ao Ministro da Justiça a iniciativa, para provocar a decisão daquele órgão e poderia conduzir a uma forma de pressão sobre os Conselhos Superiores e a uma ingerência nas suas competências.

No caso de o Ministro da Justiça sugerir aos respectivos Conselhos Superiores a instauração da acção de regresso, estes deverão sempre deliberar sobre se a acção deve ser, ou não, intentada.

Ademais, os conselhos superiores das magistraturas terão, em princípio, conhecimento das acções em que o Estado é condenado no pagamento de alguma indemnização, em virtude de acções que se relacionem com a administração da justiça em geral, ou por erro judiciário. Estando, como resulta do citado artigo 6º do RRCEE, a secretaria do tribunal onde o Estado foi condenado obrigada a remeter certidão da sentença, após o respectivo trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito de regresso, no caso os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público, estes devem iniciar os procedimentos conducentes à decisão sobre se é de avançar, ou não, com a acção de regresso.

O que não se pode ceitar é que ao Ministro da Justiça caiba a iniciativa de accionar a decisão de exercer o direito de regresso, que aos Conselhos Superiores das Magistraturas cabe exercitar necessariamente, logo que

⁷⁷ COSTA, Emídio José da/COSTA, Ricardo José Amaral da, op. cit., p. 192-193.

recebam a certidão, com nota de trânsito, da sentença condenatória.

10.3. Da decisão de exercer o direito de regresso

Como se referir, só quando o magistrado agiu como dolo ou culpa pode haver lugar à acção de regresso. Por isso, se na decisão que condenou o Estado não se apurou o dolo o grave do magistrado, não deve ser promovido o direito de regresso.

Porém, se em numa decisão se considerar a existência de dolo ou culpa grave do magistrado, então, o respectivo Conselho Superior, não pode deixar de desenvolver as diligências necessárias que lhe permitam tomar decisão fundamentada sobre a pertinência ou não do exercício do direito de regresso, na medida em que esse exercício não pode ser discricionário⁷⁸.

Mesmo quando a decisão, que condenou o Estado a pagar a indemnização, tenha concluído pela existência de dolo ou culpa grave do magistrado, isso não impõe o exercício automático do direito de regresso. O que o legislador pretende, com o n.º 2 do artigo 14.º é exactamente o contrário, ou seja, que a decisão de avançar, ou não, com a acção de regresso cabe sempre ao respectivo conselho superior que irá analisar todo o circunstancialismo do caso, a natureza da infracção, a culpa do magistrado, seu passado disciplinar, as anteriores classificações de serviço, a repercussão da falta cometida pública e os danos causados a terceiros e ao Estado.

Ademais, a decisão de avançar com a acção de regresso deve ser devidamente ponderada. Não parece possível estabelecer critérios gerais nesta matéria, cabendo aos Conselhos Superiores definir, em cada caso, os critérios que devem ter presentes para decidir sobre o exercício do direito de regresso, sendo certo que, definidos os critérios, então devem ser aplicados em todos os casos similares que se seguirem.

Compreende-se que o direito de regresso possa vir a ser exercido contra magistrado que actuou dolosamente, quer a sua actuação constitua, ou não, algum ilícito penal, mas já não seria aceitável que o exercício desse direito

⁷⁸ COSTA, José Manuel Cardoso da, op. cit., p. 167.

prossiga, por exemplo quando essa actuação for fortemente condicionada pelas más condições do exercício da função, para mais se se tratar de uma única falta ao longo de uma longa carreira. Ao Estado cabe proporcionar os meios e as condições para o magistrado exercer com dignidade as suas funções, proporcionando-lhe meios materiais e também tendo em conta um volume de trabalho razoável, sendo certo que as mais das vezes o volume processual distribuído vai para além do que é recomendável e razoavelmente exigível. Se o magistrado comete alguma falta relacionada com a falta de tempo para estudo aprofundado de determinada causa ou com atrasos em alguns processos, não se concebe que contra ele venha a ser exercido o direito de regresso, já que, neste caso, responsáveis pela falta ou omissão são, nesse caso, tanto o magistrado como o próprio Estado, que não facultou àquele os meios indispensáveis para o exercício do cargo⁷⁹.

Em suma, a decisão sobre o exercício do direito de regresso deve ser devidamente ponderada e fundamentada, tendo em consideração todos os factores relevantes que rodearam o exercício da função pelo magistrado.

Pode, em todo o caso, o magistrado em causa impugnar contenciosamente a decisão do Conselho Superior em avançar com a acção de regresso, o que, de todo o modo, não lhe dá as mesmas garantias que um julgamento.

Em qualquer caso, mesmo que a decisão do Conselho Superior passe pelo exercício do direito de regresso contra o magistrado com fundamento em actuação dolosa, esse juízo do Conselho Superior sobre a sua culpa do magistrado não é definitivo, já que este pode, no âmbito da acção de regresso, lograr provar que essa imputação da culpa é insubsistente. É na acção de regresso que lhe venha a ser movida, que o magistrado pode exercer de forma cabal todo o direito de defesa que lhe assiste, já que, na acção de indemnização movida contra o Estado, o juiz não é parte.

Decidido pelo órgão competente - Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou Conselho Superior do Ministério Público - que deve ser instaurada acção de regresso contra algum magistrado (Juiz ou do Ministério Público) esta acção segue a

⁷⁹ COSTA, Emídio José da/COSTA, Ricardo José Amaral da, op. cit., p. 197-198.

forma do processo especial consagrada no Título XIII, do Código de Processo Civil, sob a epígrafe «Da acção de indemnização contra magistrados» regulada nos artigos 967.º a 977.º do Código de Processo Civil aprovado pela Lei n.º 41/2013 de 28 de Junho. E, de acordo com o artigo 968.º do Código de Processo Civil, a respectiva acção deve ser proposta na circunscrição judicial a que pertença o tribunal em que o magistrado exercia funções ao tempo em que ocorreu o facto que serve de fundamento ao pedido.

CONCLUSÕES:

1 - No domínio da responsabilidade civil por facto praticado pelo Estado, na sua qualidade de sujeito de Direito Público, a regra que inicialmente vigorou e que chegou ao século XIX, nomeadamente em Portugal, foi a da irresponsabilidade jurídica do Estado e dos seus agentes.

2 - O Código Civil de 1867, conhecido como o Código de Seabra, integrava um Título dedicado à responsabilidade por perdas e danos causados por empregados públicos, no exercício das suas funções, sem excluir a responsabilidade dos juízes pelos seus julgamentos, as acções por crimes, abusos e erros de ofício dos juízes e a reparação devida ao réu absolvido em revisão de sentença criminal executada, conforme consta das epígrafes dos artigos 2401.º, 2402.º e 2403.º do citado diploma legal.

3 - Com o Decreto-Lei n.º 48051 de 21/11/1967, concretizou-se a integração de uma lacuna na definição de um regime vocacionado para a responsabilidade dos poderes públicos. Contudo, este desiderato apenas parcialmente viria a ser satisfeito, na medida em que se limitou a estabelecer o regime jurídico da responsabilidade civil por actos de gestão pública, desconsiderando a responsabilidade por outras funções do Estado que não a administrativa, designadamente a função jurisdicional.

4 - Ainda na vigência do Decreto-Lei n.º 48051 de 21 de Novembro de 1967, a generalidade da doutrina passou a propender para que o artigo 22.º da Constituição da República abrangesse não só a responsabilidade do Estado por danos resultantes do exercício da função administrativa, mas igualmente das funções legislativa e jurisdicional, por não conter quaisquer restrições.

5 - Com a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, surge um novo regime de responsabilização do Estado num plano tríptico: administrativo, jurisdicional e legislativo. Tratou-se, por um lado e no plano interno, de dar efectividade plena ao artigo 22º da Constituição da República Portuguesa e, por outro lado e no plano externo, de ir ao encontro das exigências da jurisprudência comunitária no que toca à responsabilidade dos Estados-membros por violação do Direito Comunitário.

6 - O actual regime legal deu, finalmente, enquadramento à responsabilidade por erro judiciário, nos termos constantes do artigo 13.º do RRCEE, mesmo mantendo intocada a aplicação dos regimes especiais avulsa e, pela primeira vez, consagrou legalmente a responsabilidade civil por deficiente funcionamento da administração da Justiça, a pensar em factos só formalmente jurisdicionais, praticados *in procedendo* e não *in judicando*, remetendo parte substancial do seu regime para as normas da responsabilidade civil pela função administrativa do Estado (artigo 12.º do RRCEE).

7 - O erro judiciário equivale à ignorância ou falsa representação de uma situação de facto ou de direito existente à data da declaração de vontade, ou que existiu antes dessa declaração e que determina a formação da vontade declarada, podendo distinguir-se, à semelhança do direito civil, consoante o erro se reporte à pessoa, objecto da lide, ou aos motivos.

8 - O erro grosseiro é o que se revela indesculpável, intolerável, constituindo, enfim, uma “*aberratio legis*” por desconhecimento ou má compreensão flagrante do regime legal. Não se trata de erro ou lapso que afecta a decisão mas não põe em causa a sua substância (“*error in iudicio*”).

9 - O erro grosseiro não se confunde com o lapso manifesto. Terá de se traduzir num óbvio erro de julgamento, por divergência entre a verdade fáctica ou jurídica e a afirmada na decisão, a interferir no seu mérito, resultante de lapso grosseiro e patente.

10 - A falta de celeridade - decisão não proferida “em prazo razoável” - deve ser aferida casuisticamente, na ponderação da dificuldade da causa, dos incidentes suscitados, da logística acessível ao magistrado, da necessidade de cumprimento estrito do formalismo da lei, da cooperação entre os julgador e

os diversos intervenientes processuais, da ponderação de soluções que evitem jurisprudência contraditória;

11 - A «revogação» da decisão danosa, exigida pelo n.º 2 do artigo 13.º, há-de ser naturalmente uma revogação definitiva, ou seja, constante de uma decisão transitada em julgado.

12 - O cidadão vítima do erro jurisdicional, não fica desprotegido, já que o nosso sistema jurídico comporta, para além do recurso ordinário, o recurso extraordinário de revisão, tanto na jurisdição processual civil (artigos 696.º e seguintes do actual Código de Processo Civil), como penal (artigos 449.º e seguintes do Código de Processo Penal), o qual constitui uma verdadeira válvula de segurança do sistema, permitindo a alteração do decidido mesmo após o transito em julgado da sentença.

13 - Nos termos do artigo 14.º da LREE qualquer que seja a natureza do acto praticado pelo magistrado, desde que no exercício da função jurisdicional, só responde a título pessoal quando lhe puder ser imputado dolo ou culpa grave e nunca directamente.

14 - O legislador optou por uma solidariedade restrita às relações internas, um patamar mínimo equivalente ao que a Lei Fundamental estabelece para os funcionários públicos (artigo 271.º/4 da CRP), aqui especialmente justificado em razão da garantia de independência e irresponsabilidade dos juizes (artigos 203.º e 216.º/2 da CRP, respectivamente).

15 - No que respeita a danos decorrentes de actos, materiais e jurídicos, de juizes e magistrados do Ministério Público, as acções de efectivação de responsabilidade propostas por particulares terão sempre por réu exclusivo o Estado, e só haverá regresso se ficar provada a culpa grave ou o dolo na acção ou omissão lesiva.

16 - Resulta do artigo 14.º, n.º 2 que a decisão de exercer o direito de regresso sobre o magistrado cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar. Nesse órgão radica o poder de decidir se, no caso concreto, é de instaurar a acção de regresso.

17 - No caso de o Ministro da Justiça sugerir aos respectivos Conselhos Superiores a instauração da acção de regresso, estes deverão sempre deliberar sobre se a acção deve ser, ou não, intentada.

18 - A decisão sobre o exercício do direito de regresso deve ser devidamente ponderada e fundamentada, tendo em consideração todos os factores relevantes que rodearam o exercício da função pelo magistrado.

19 - O magistrado em causa pode impugnar contenciosamente a decisão do Conselho Superior em avançar com a acção de regresso.

20 - Mesmo que a decisão do Conselho Superior passe pelo exercício do direito de regresso contra o magistrado, esse juízo do Conselho Superior sobre a sua culpa do magistrado não é definitivo, já que este pode, no âmbito da acção de regresso, demonstrar que essa imputação da culpa é insubsistente.

21 - A acção de regresso contra algum magistrado (Juiz ou do Ministério Público) segue a forma do processo especial prevista, sob a epígrafe «Da acção de indemnização contra magistrados» e regulada nos artigos 967.º a 977º do Código de Processo Civil aprovado pela Lei nº 41/2013 de 28 de Junho.

22 - De acordo com o artigo 968º do Código de Processo Civil, a respectiva acção deve ser proposta na circunscrição judicial a que pertença o tribunal em que o magistrado exercia funções ao tempo em que ocorreu o facto que serve de fundamento ao pedido. ■

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel António Domingos de - *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Coimbra, Almedina, Volume II, 1974.

- ANDRADE, Vieira de - A Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 137, nº. 3951, Jul.-Ago., 2008.

- CADILHA, Carlos Fernandes - *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra, 2008.

- CANOTILHO, Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 7.ª ed., 2013.

- CANOTILHO, Gomes - *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Colimbra: Almedina, 1974.

- CANOTILHO, Gomes/MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, I e II Volumes, Coimbra Editora, 2007 e 2010.
- CATARINO, Luís Guilherme, *A Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça*, Coimbra, Almedina, 1999.
- CATARINO, Luís Guilherme – *Contributo para uma Reforma do Sistema Geral de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado: propostas acerca da impugnação por facto jurisdicional*, Revista do Ministério Público, Lisboa, nº. 88, Out.-Dez. 2001.
- COSTA, Emídio José da/COSTA, Ricardo José Amaral da – *Da Responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional*, Lisboa: Quid Juris, 2010.
- COSTA, José Manuel M. Cardoso da - *Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função jurisdicional* Revista Decana, nº 3954, Ano 138.
- COSTA, Salvador, *Carreira dos Juizes – Perspectivas de Futuro*, www.justicaindependente.net/search/newest.../Page-1.8-25.html, 2009.
- CAUPERS, João - *Notas sobre a responsabilidade civil do Estado*, www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc.
- DIAS, Nélia Daniel – *A Responsabilidade Civil do Juiz*, Coimbra: Almedina, 2007, p. 28.
- FERNANDEZ, Elizabeth - *Responsabilidade do Estado por erro judiciário: perplexidades e interrogações*, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 88, 2011.
- 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.
- GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - *A Responsabilidade Civil do Estado e demais Pessoas Colectivas Públicas*, CES, disponível em www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf.
- GOMES, Carla Amado - *A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, Tomar, Conselho Superior da Magistratura, Setembro de 2009, www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_MA_5351.doc.
- LACERDA, Dimas de - *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (alguns aspectos)* in RMP, ano 6.º, vol. 21, 1985.
- LECHUGA, Javier Jiménez - *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español, Una vision de conjunto*, Madrid, 1999.
- LEITÃO, Alexandra - *Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública - llicitude e presunção de culpa*, www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf.
- LIMA, Pires de/Varela, João Antunes - *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., revista com colaboração de MESQUITA, Henrique, Lisboa, 1987- PEREIRA, João Aveiro – *A Responsabilidade Civil por Actos Jurisdicionais*, Coimbra Editora, 2001.
- MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos, Ensinar e investigar*, Porto: Universidade Católica Editora, 2005.

- MONCADA, Cabral de - *Filosofia do Direito e do Estado*, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

- PINTO, Mota – *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra Editora, 3ª ed., 1999.

- QUADROS, Fausto de - *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Coimbra: Almedina, 2006.

- REIS, José Alberto dos – *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. VI, Coimbra: Coimbra Editora.

- SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de – *Responsabilidade Civil Administrativa - Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição, Lisboa, 2009, Dom Quixote.

- VARELA, João Antunes – *A Responsabilidade Pessoal dos Juízes*, RLJ, 129, nº 3873.

- VARELA, João Antunes, *Das obrigações em Geral*, Volume I, 10ª ed., Coimbra: Almedina, 2000.

JURISPRUDÊNCIA

Supremo Tribunal de Justiça

- de 6 de Maio de 1986, BMJ nº 357

- de 08/07/1997, Relator: Ribeiro Coelho, in CJSTJ, V, II

- de 31/03/2004, CJ/STJ 20044-I, 157

- de 12 /10/2000, Processo nº 2321/00, www.dgsi.pt/jstj

- de 11/11/2008, Processo nº 08B1747, www.dgsi.pt/jstj

- de 08/09/2009, Proc. 368/09.3YFLSB, relator: Sebastião Póvoas, www.dgsi.pt/jstj.

- de 03/12/2009, Relator: Moreira Camilo, www.dgsi.pt/jstj

Supremo Tribunal Administrativo

- de 7.7.88, relator: Valadas Preto www.dgsi.pt/jsta.

- de 7 de Março de 1989, relator: António Fernando Samagaio, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 123.º, n.º 3799.

- de 9 de Outubro de 1990 , *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 124, 3804

Tribunal de Conflitos

- nº 2/05 de 29/6/2006, relator: Alberto Augusto Oliveira, www.dgsi.pt/jtconf

- nº 2/05 de 29/11/2006, Relator: Freitas Carvalho, www.dgsi.pt/jtconf

- nº 5/11, de 22/9/2011, relator: Rui Manuel Pires Ferreira Botelho, www.dgsi.pt/jtconf

- nº 0340 de 21 de Março de 2006, relatora: Fernanda Xavier, www.dgsi.pt/jtconf

Tribunal da Relação de Coimbra -Ac.23/2/2011, relator: Teles Pereira www.dgsi.pt/jtrc.

Procuradoria Geral da República

- Parecer do M^oP^o Lei n^o 67/2007, de 31 de Dezembro de 2007 – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, www.dgsi.pt/pgrp

- Parecer n^o 12/92 de 30-03-1992, relator: Salvador da Costa, www.dgsi.pt/pgrp

Fátima Galante

Juíza Desembargadora
Doutoranda em Direito (Ciências Sociais).



Data  **enia**

Revista Jurídica Digital

ISSN 2182-6242

Ano 3 • N.º 04 • Dezembro 2015

