



**RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR  
VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO JUDICIAL EM PRAZO RAZOÁVEL -  
Um estudo sobre as dilações temporais indevidas na nossa ordem jurídica e as  
orientações do TEDH**

Tiago João Sousa da Silva

Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, na área de Ciências Jurídico-Administrativas, relativa ao Ano Letivo 2021/2022, realizada sob a orientação da **Exma. Senhora Professora Doutora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho**

## **GLOSSÁRIO**

CC - Código Civil

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CRP - Constituição da República Portuguesa

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CPC - Código de Processo Civil

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativos

DL – Decreto-lei

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

MP - Ministério Público

PGR – Procuradoria-Geral da República

RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

## Resumo

No ordenamento jurídico português vigente o direito de acesso à justiça em prazo razoável constitui uma garantia inerente ao direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva e a infração a tal direito, extensível a qualquer tipo de processo, constitui o Estado em responsabilidade civil extracontratual. Importa, dessa forma, distinguir o exercício da função jurisdicional pelo titular do processo judicial que é o juiz, do sistema público da administração da justiça, que pertence ao Estado Português.

Tendo como plano de fundo a ideia fundamental de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, o foco central desta dissertação irá abranger não apenas a análise das normas jurídicas que são convocadas pelo instituto da responsabilidade do Estado, mas também um elenco imprescindível de acórdãos e linhas orientadoras jurisprudenciais que permitirão encontrar o caminho mais adequado para entender os fundamentos inerentes ao regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Será este, à partida, o objetivo principal deste instituto: a reposição do equilíbrio posto em causa por uma administração da justiça danosa.

**Palavras-chave:** Tutela jurisdicional efetiva; Direitos fundamentais; Direito a uma decisão judicial em prazo razoável; Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado; Regime jurídico.

## Summary

In the Portuguese legal system in force, the right of access to justice within a reasonable period of time constitutes an inherent guarantee to the right of access to the courts and to effective judicial protection and that the violation of such right, extendable to any type of process, constitutes the State in civil liability non-contractual. It is therefore important to distinguish the exercise of the jurisdictional function by the holder of the judicial process, who is the judge, from the public system of administration of justice, which belongs to the Portuguese State.

Having as its background the fundamental idea of protecting the fundamental rights of citizens, the central focus of this dissertation will cover not only the analysis of legal norms that are called by the institute of State responsibility , but also an essential list of rulings and jurisprudential guidelines that will allow finding the most appropriate way to understand the fundamentals inherent to the legal regime of the State's extra-contractual civil liability for violation of the right to a court decision within a reasonable period. This will be, from the outset, the main objective of this institute: the restoration of the balance called into question by a harmful administration of justice.

**Key words:** Effective jurisdictional protection; Fundamental rights; Right to a decision within a reasonable period; State Civil Responsibility; Legal regime.

## Índice

### **I. Introdução**

### **II. O artigo 20º: o direito de acesso aos tribunais e tutela jurisdicional efetiva.**

2.1. O artigo 20º/nº4 e a sua relação com o princípio da efetividade. O direito de ação e a exigência de um processo equitativo.

2.2. O artigo 22º: Responsabilidade solidária das entidades públicas- direito fundamental vs garantia institucional; qual o objeto de proteção da norma?

2.3. Atos de gestão pública e atos de gestão privada – a relevância substantiva da distinção

2.4. O artigo 202º da CRP: a importância dos tribunais no Estado de Direito.

### **III. Natureza jurídica da Responsabilidade do Estado**

3.1. O que é hoje administração da justiça para efeitos de responsabilidade civil do Estado?

3.2. O reconhecimento do direito a uma decisão judicial em prazo razoável no direito internacional

3.2.1. O esquecimento do artigo 5º/ nº3 da CEDH

3.3. Direito a uma decisão em prazo razoável enquanto direito fundamental autónomo

3.3.1. O direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o prazo razoável e a avaliação da razoabilidade da duração do processo

### **IV. Consequências da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável: uma visão global. Jurisprudência e a ação de indemnização contra o Estado.**

4.1. Jurisprudência do TEDH e jurisprudência nacional

4.2. A ação de indemnização contra o Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável

4.2.1. Caso Valada Matos das Neves c. Portugal: análise do acórdão

### **V. Análise do regime jurídico da Lei nº67/2007 - traços gerais**

5.1. A responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional

5.2. A responsabilidade por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável

5.3. A importância do respeito pelos princípios relativos à prossecução processual no Direito Administrativo: princípio *pro actione* e o princípio da celeridade processual. Conclusão.

### **VI. Bibliografia**

## **I. Introdução**

Vivemos numa sociedade e numa época específica em que o tempo assume claramente um foco essencial na definição da vida das pessoas, não só a nível pessoal mas também a nível profissional. Torna-se assim importante debater sobre a necessidade de os tribunais garantirem uma decisão judicial, que tendo repercussões substanciais na vida dos cidadãos, deve existir no mais curto período de tempo possível. É verdade que todo um conjunto de condicionantes podem provocar o adiamento ou a demora de processos judiciais nos tribunais, no entanto esse adiamento tem consequências negativas que são transportadas automaticamente para a esfera jurídica das partes diretamente afetadas.

E, neste sentido, esta dissertação procura desenvolver um estudo com base em jurisprudência, doutrina e legislação, que sustente uma posição sobre quem deve assumir a responsabilidade desta violação de um direito fundamental, pois o direito a uma decisão judicial em prazo razoável recebe assento constitucional através do artigo 20ºnº4 da CRP.

Assim, quando um prejuízo ou dano juridicamente relevante é causado pelo exercício de um poder público para a reparação pelo Estado ou outra entidade pública valerão, em particular, regras de direito público. Esta afirmação está em perfeita concordância com o conhecido *Arret Blanco*<sup>1</sup>, um acórdão que deu início, em França, à admissão de uma responsabilidade por outras regras que já não as de direito privado.

Após esta breve nota introdutória, cabe-me definir a viagem jurídica que organizou o meu pensamento: em primeiro lugar, cumpre-me fazer uma análise constitucional que enquadre o meu estudo a partir da nossa lei fundamental, avançando posteriormente para o cerne da questão e para a análise de alguns acórdãos fundamentais que servirão de base orientadora não só para o regime jurídico aplicável, mas também para entender a posição de alguns autores.

## **II. O artigo 20º da CRP- o direito de acesso aos tribunais e tutela jurisdicional efetiva**

---

<sup>1</sup> PETER BADURA, "Fondamenti e sistema della responsabilità dello Stato e del risarcimento pubblico nella Repubblica Federale di Germania", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p.399. Importante também, neste sentido, o contributo de Wladimir de Brito, cfr. WLADIMIR DE BRITO, "Contributo para uma teoria de responsabilidade pública do Estado por ato de função pública soberana" in *Responsabilidade Civil dos Magistrados*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2002, p.47-78, e também v. CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p.273-275.

O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (art.20/nº1 CRP) é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais, sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de Direito. É certo que carece de conformação através da lei, ao mesmo tempo em que lhe é congénita uma incontornável dimensão prestacional a cargo do Estado (e hoje também da União Europeia), no sentido de colocar à disposição dos indivíduos uma organização judiciária e um conjunto de processos capazes de garantir a tutela judicial efetiva. Este direito tem um conteúdo complexo analisando-se em várias dimensões que são concretizações ou manifestações do mesmo, tais como: a liberdade de acesso ao direito e aos tribunais que não deve ser dificultada por requisitos processuais artificiais e injustificados, nem pelo custo dos processos, a existência de um processo revestido de todas as garantias que tornem possível uma defesa adequada e sem dilações indevidas e, finalmente, a eficácia das sentenças<sup>2</sup>.

Dessa forma, ninguém pode ser privado de levar a sua causa à apreciação de um tribunal, pelo menos como último recurso. Por isso, o artigo 20º consagra um direito fundamental independentemente da sua recondução a direito, liberdade e garantia ou a direito análogo aos direitos, liberdades e garantias.<sup>3</sup>

O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, embora inserido na Parte I referente a direitos e deveres fundamentais, é uma norma-princípio estruturante do Estado de Direito Democrático e da União Europeia, informada pelo respeito dos direitos do homem, das liberdades fundamentais e do Estado de Direito (TUE, art.6º). Trata-se, portanto, de um corolário do monopólio tendencial da solução dos conflitos por órgãos do Estado ou dotados de legitimação pública, da proibição da autodefesa e das exigências da paz e segurança jurídicas.

Note-se, todavia, que apesar de esta ser uma garantia de natureza geral e universal, o direito de acesso aos tribunais não exclui nem o estabelecimento de prazos de caducidade, para levar as questões a tribunal nem a obrigatoriedade de meios preventivos de resolução

---

<sup>2</sup>No Acórdão do Tribunal Constitucional (Ac. Nº 444/91), disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910444.html?impressao=1>, publicado em Diário da República no dia 2 de Abril de 1992, afirma-se que a garantia de uma proteção jurisdicional eficaz ou de uma tutela efetiva, condensada no artigo 20º/nº1 da CRP, se desdobra em três momentos distintos: « primeiro, no direito de acesso a «tribunais» para defesa de um direito ou de um interesse legítimo, isto é, um direito de acesso à «justiça», a órgãos jurisdicionais, ou, o que é mesmo, a órgãos independentes e imparciais (artigo 206.º da Constituição) e cujos titulares gozam das prerrogativas da inamovibilidade e da irresponsabilidade pelas suas decisões (artigo 218.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Fundamental); segundo, uma vez concretizado o acesso a um tribunal, no direito de obter uma solução num prazo razoável; terceiro, uma vez ditada a sentença, no direito à execução das decisões dos tribunais ou no direito à efetividade das sentenças».

<sup>3</sup> CANOTILHO Gomes, MOREIRA Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, VOL I, Coimbra Editora, 2007, p. 408-409.

extrajudicial, como, por exemplo, a conciliação ou mediação<sup>4</sup> ou os meios de reação administrativa<sup>5</sup> (não jurisdicionais).

Além disso, descontado o direito de recurso, quando exista, o direito à proteção judicial efetiva não existe perante as próprias decisões judiciais que sejam eventualmente lesivas de direitos ou interesses legalmente protegidos, visto que o nosso sistema de justiça constitucional não reconhece o recurso de amparo ou queixa constitucional perante o Tribunal Constitucional contra tais decisões judiciais, salvo na medida em que tais decisões tenham aplicado norma com fundamento na sua inconstitucionalidade.

Por outro lado, a via judiciária está aberta não apenas para a defesa de direitos ou interesses pessoais, mas também de interesses difusos<sup>6</sup> e/ou interesses coletivos, como resulta do direito constitucional de ação popular (arts.52º/nº3).

O artigo 20º reconhece vários direitos conexos, embora todos distintos: o direito de acesso ao direito (nº1); o direito de acesso aos tribunais (nº1); o direito à informação e consulta

---

<sup>4</sup> Para um aprofundamento sobre meios de resolução alternativa de litígios, AMORIM, JOÃO PACHECO DE, *O Estatuto legal dos Juizes de Paz*, pesquisa através do título, internet, consultado em 2022-07-16, p. 2-3, citando um excerto do autor sobre a matéria em questão: “As chamadas fases de pré-mediação e mediação, de caráter facultativo e que os arts. 49.º a 56.º da Lei n.º 78/2001 enxertam nos processos jurisdicionais propriamente ditos, cujas gestão e responsabilidade estão confiadas aos mediadores, são procedimentos extrajudiciais de conciliação das partes, e os mediadores meros conciliadores que não dispõem de qualquer prerrogativa judicial (razão pela qual o acordo conseguido pelo mediador é homologado não por ele, mas pelo juiz do processo, nos termos do art. 56.º)”.

<sup>5</sup> Todo o ato administrativo pode ser objeto de reclamação para o órgão que o praticou. Por outro lado, se um órgão administrativo tiver um superior hierárquico, estando assim submetido ao exercício de poderes hierárquicos por parte de órgão superior, todo o ato administrativo que ele pratique também pode ser objeto de recurso hierárquico, cfr. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2020, p.449-450. Ainda, para uma interessante análise do novo regime, cfr. JORGE SILVA SAMPAIO/ JOSÉ DUARTE COIMBRA, “*Os procedimentos administrativos de segundo grau no novo CPA*”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), AAFDL, Lisboa, 2015, p. 679-683.

<sup>6</sup> Olhando para algumas posições da doutrina, há quem entenda que a legitimidade incluiria o conceito de interesse processual. O Professor Colaço Antunes entende que, independentemente desta controvérsia (de se reconhecer ou não a autonomia do pressuposto do interesse processual), a verdade é que é essencial a verificação objetiva de um interesse real e atual. Não basta invocar a titularidade de um direito ou interesse legalmente protegido, até porque se assim fosse não teria explicação a legitimidade processual bastante ampla em matéria de ação popular ou ação pública levada a cabo pelo Ministério Público, porque aí não está em causa a titularidade de nenhum direito ou interesse legalmente protegido, mas sim a tutela de bens de fruição coletiva, de bens comuns, que de certa forma se poderiam reconduzir a interesses públicos mas não inteiramente personalizados no Estado. O Professor Colaço Antunes entende que estes interesses difusos, no nosso ordenamento jurídico, deveriam ser crismados como direitos plurisubjetivos (sendo direitos fundamentais de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, tal como consagrados no art. 66º CRP), e não como meros interesses. Defende ainda a criação de um processo específico para permitir que o direito à jurisdição se abra a legitimizações grupais como associações ou coletividades (...), cfr. ANTUNES Colaço, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo*, Edições Almedina, 1989, Coimbra, p.234. Para Jorge Miranda, “aquilo a que se vai dando o nome de interesses difusos é uma manifestação da existência ou do alargamento de “necessidades coletivas individualmente sentidas”, em JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Constitucional, Estado e Constitucionalismo, Constituição e Direitos Fundamentais*, VOL.I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, p.245.

jurídicas (nº2); o direito ao patrocínio judiciário (nº2); e o direito à assistência de advogado (nº2).

A conexão é evidente, pois todos eles são componentes de um direito geral à proteção jurídica. Qualquer deles constitui elemento essencial da ideia de Estado de Direito, não podendo conceber-se que este exista sem que os cidadãos tomem conhecimento dos seus direitos, do apoio jurídico de que careçam e do acesso aos tribunais quando precisem.

Por fim, antes de avançarmos para a análise do tema em questão, devemos reter *ab initio* que o direito de acesso ao direito não é apenas instrumento da defesa dos direitos. É também integrante do princípio material de igualdade (artigo 13º) e do próprio princípio democrático, pois este não pode deixar de exigir uma democratização do direito e uma democracia do direito. Da interpretação deste artigo 20º, devemos ainda sublinhar que este não pode ser interpretado como a consagração de um Estado de Justiça ou Estado Judiciário, entendido como um Estado em que o direito se realiza apenas através do recurso aos tribunais ou através da solução judicial de litígios. O direito de acesso aos tribunais é uma das dimensões, talvez a mais importante, mas não a única de um direito de acesso ao direito.

A garantia do acesso ao direito e aos tribunais, embora esteja inserida no capítulo relativo aos direitos fundamentais, não se restringe naturalmente à defesa dos direitos fundamentais. O direito à proteção jurídica estende-se a todos e quaisquer direitos e interesses legalmente protegidos. A necessidade de esclarecer esta questão prende-se com a existência dos números 3 e 4 do artigo 268º, onde se fala já de interesses legalmente protegidos<sup>7</sup>.

### **2.1. O artigo 20º/nº4 e a sua relação com o princípio da efetividade. O direito de ação e a exigência de um processo equitativo**

---

<sup>7</sup> Relevante neste ponto é entender a distinção entre direito subjetivo e interesse legalmente protegido. No direito subjetivo essa proteção é direta e imediata, com o particular a ter a faculdade de exigir à administração comportamentos que satisfaçam o seu interesse privado e também, de certa forma, assegurar os "mecanismos" de ação necessários em caso de violação ou não cumprimento, isto é, direito à satisfação de um interesse próprio. Por outro lado, no interesse legalmente protegido a proteção é imediata mas indireta, sendo que o particular não pode pedir à administração que satisfaça o seu interesse, mas apenas que não o prejudique ilegalmente, ou seja, direito à legalidade de decisões que versem sobre um interesse próprio. Entre nós, neste sentido, AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol.II, Almedina, Lisboa, 2018, p.120-142. Ainda sobre direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos, Paulo Otero qualifica os direitos e interesses dos particulares como posições jurídicas ativas, e esta conceção resulta de uma situação de vantagem de uma pessoa para a satisfação dos seus respetivos interesses, o que leva a pressupor a existência de poderes na esfera do particular. Este autor classifica os direitos subjetivos tendo em conta a sua relação com a conduta administrativa (substantivos, procedimentais e processuais) e classifica-os também de acordo com a sua força jurídica e os respetivos meios de tutela no ordenamento jurídico (direitos fundamentais ou direitos subjetivos em sentido estrito). Para uma leitura reforçada desta matéria, em OTERO, PAULO, *Manual de Direito Administrativo*, VOL. I, Almedina, 2014, p.228-234.

Não descurando desde logo a importância de outras possíveis referências que se possam fazer na análise deste artigo 20º, concentro agora o foco de análise no artigo 20º/nº4 dado o papel que assume no desenvolvimento desta dissertação.

Ora, no nº4 do artigo 20º, a Constituição dá expresso acolhimento ao direito à decisão da causa em prazo razoável e ao direito ao processo equitativo. O direito de acesso aos tribunais é, porém, um direito mais abrangente do que o direito à decisão num prazo adequado ou ao direito a um *due process* (Artigo 2º/nº1 do Código do Processo dos Tribunais Administrativos). O direito de acesso aos tribunais a que se refere o nº1 inclui, desde logo, no seu âmbito normativo quatro dimensões garantísticas ou quatro subdireitos: o direito de ação ou de acesso aos tribunais; o direito ao processo perante os tribunais; o direito à decisão da causa pelos tribunais; e, por fim, o direito à execução das decisões dos tribunais.

Como sabemos, saber interpretar o conceito de direito de ação é também relevante para entendermos as garantias que lhe estão adjacentes. Este é um direito subjetivo que consiste em levar determinada pretensão ao conhecimento do órgão judicial, solicitando a abertura de um processo, com o conseqüente dever (direito ao processo).

O direito de ação ou direito de agir em juízo terá de efetivar-se através de um processo equitativo. O processo, para ser equitativo, deve, desde logo, compreender todos os direitos (direito de ação, direito ao processo, direito à decisão, direito à execução da decisão jurisdicional) que foram já anteriormente referidos. Todo o processo, desde o momento de impulso da ação até ao momento da execução, deve estar informado pelo princípio da equitatividade, através da exigência do processo equitativo.

Ora, neste âmbito, torna-se relevante dizer que a densificação do princípio do processo equitativo<sup>8</sup> pressupõe a análise dos dados jurisprudenciais, desempenhando aqui um papel de relevo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em torno do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, onde se consagrou expressamente o direito ao processo equitativo. O significado básico da exigência de um processo equitativo é o da conformação do processo de forma materialmente adequada a uma tutela judicial efetiva. Note-se, portanto, que um exemplo dessa densificação é feita pela própria Constituição em sede de processo penal, nos termos do artigo 32º.

Não obstante haver já uma certeza quanto a esta exigência indispensável para garantir o bom andamento dos processos e a preservação dos interesses e dos direitos dos cidadãos, a doutrina e a jurisprudência têm procurado densificar ainda mais o princípio do processo

---

<sup>8</sup> CANOTILHO Gomes, MOREIRA Vital, ob. cit., VOL I, p. 415.

equitativo através de outros princípios: direito à igualdade de armas ou direito à igualdade de posições no processo, com proibição de todas as discriminações ou diferenças de tratamento arbitrárias; o direito de defesa e o direito ao contraditório traduzido fundamentalmente na possibilidade de cada uma das partes invocar os fundamentos de facto e de direito, oferecer provas, controlar as provas da outra parte, pronunciar-se sobre o valor e resultado destas provas; direito a prazos razoáveis de ação ou de recurso, proibindo-se prazos de caducidade exíguos do direito de ação ou de recurso<sup>9</sup>; o direito à fundamentação das decisões; o direito à decisão em tempo razoável; direito ao conhecimento dos dados processuais; direito à prova, isto é, à apresentação de provas destinadas a demonstrar e provar os factos alegados em juízo; direito a um processo orientado para a justiça material sem demasiado formalismo.

Na parte final do artigo 20º/nº5 da CRP, garante-se tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações de direitos, liberdades e garantias. A tutela é garantida não apenas quando os direitos são efetivamente violados, mas também quando exista o perigo de lesão dos mesmos direitos. O perigo de lesão pode naturalmente equivaler a uma lesão. Neste sentido, impõe-se a existência de procedimentos cautelares de carácter urgente sempre que haja fundado receio de que alguém cause grave lesão dificilmente reparável ao seu direito, nos termos do artigo 381º do Código de Processo Civil.

Ora, de igual modo se processam as coisas na justiça administrativa, prevendo-se hoje processos cautelares marcados pela urgência e pela celeridade, que seguem os trâmites do artigo 112º e seguintes do CPTA. No entanto, os processos cautelares<sup>10</sup> não são os únicos processos urgentes, pois *ex vi* do artigo 36º/nº1 do CPTA, temos também o contencioso eleitoral, os procedimentos de massa, o contencioso pré-contratual, a intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões e em especial a intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias<sup>11</sup>. Por vezes, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar, o particular pode,

---

<sup>9</sup> Como foi dito no Acórdão do Tribunal Constitucional nº148/87, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870148.html>, consultado a 14/11/2021, o prazo de prescrição não pode ser de tal modo exíguo que dele resultem, de forma desproporcionada, manifestas e efetivas limitações do direito que é tutelado. Esta última exigência, para além de poder decorrer do âmbito de proteção normativa de preceitos constitucionais específicos em sede de direitos, liberdades e garantias, emerge seguramente, tanto do princípio consagrado no n.º 1 do artigo 20.º da Constituição, quanto do próprio princípio do Estado de direito, consagrado no seu artigo 2.º, cfr. CANOTILHO Gomes, MOREIRA Vital, ob. cit., VOL I, p. 290 e ss.

<sup>10</sup> Sobre as medidas cautelares, cfr. MARIA FERNANDA DOS SANTOS MAÇÃS, *A suspensão judicial da eficácia dos atos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efetiva*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, p. 291 e segs., para quem «a medida cautelar, traduzida na suspensão, é uma vertente essencial do direito à tutela judicial efetiva que concorre para a densificação do programa normativo deste complexo direito, tal como a própria execução de sentenças, as garantias relativas à prova, ou o direito de recurso.»

<sup>11</sup> Cfr. Artigo 109º do CPTA, que diz respeito aos pressupostos que se devem verificar para que possa ser permitida a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias.

verificados os pressupostos, recorrer à intimação para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias, exigindo à Administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa que se revele indispensável para assegurar o exercício em tempo útil de um direito, liberdade ou garantia<sup>12</sup>.

## **2.2. O artigo 22º: Responsabilidade solidária das entidades públicas- direito fundamental vs garantia institucional; qual o objeto de proteção da norma?**

O artigo 22º, referente à responsabilidade civil ou patrimonial das entidades públicas, é um dos preceitos constitucionais que mais dúvidas tem suscitado nos planos dogmático, metódico e metodológico<sup>13</sup>.

Para começarmos a análise, coloca-se desde logo o problema de saber qual é o objeto de proteção da norma. Assim, objeto de proteção devem considerar-se, desde logo, os direitos, liberdades e garantias lesados por ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes do Estado e demais entidades públicas. Em segundo lugar, pergunta-se pelo sentido jurídico-constitucional do instituto da responsabilidade do Estado e demais entidades públicas. A localização deste instituto em sede constitucional significa que ele não transporta apenas uma lógica indemnizatória-ressarcitória decalcada na responsabilidade do direito civil. A responsabilidade conexas-se, desde logo, com outros princípios jurídico-constitucionalmente estruturantes como o princípio do Estado de Direito (artigos 1º e 2º), o princípio da constitucionalidade e legalidade da ação do Estado (artigo 4º) e o princípio da igualdade (artigo 13º). Mas a responsabilidade dos poderes públicos é um garante de substantividade jurídico-constitucional sobretudo como um direito de defesa, legitimador de pretensões indemnizatórias, contra a violação de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O preceito em análise refere-se à chamada responsabilidade civil ou responsabilidade patrimonial do Estado, que consiste na indemnização pecuniária dos prejuízos morais ou patrimoniais causados a outros.

---

<sup>12</sup> «O recurso contencioso contra lesões ou interesses legalmente protegidos está garantido pelo art.268º/nº3, incluindo, além de outros, a ação declarativa sobre tais direitos e interesses, a impugnação de atos lesivos, a injunção para a prática de atos administrativos legalmente devidos, e a adoção de providências cautelares. A justiça administrativa coopera assim, naturalmente, na tutela constitucional, podendo falar-se de um princípio da plenitude da garantia jurisdicional administrativa, pelo qual nenhuma ofensa aos direitos ou interesses legalmente protegidos lhe pode ser alheia. Mesmo que ela decorra, por exemplo, de uma norma administrativa com eficácia externa (art.268º/nº5).», cfr. PAULO FERREIRA DA CUNHA, *TEORIA DA CONSTITUIÇÃO, DIREITOS HUMANOS/ DIREITOS FUNDAMENTAIS, VOL.II*, Ed. Verbo, Lisboa, 2000, p.292-293.

<sup>13</sup> CANOTILHO Gomes, MOREIRA Vital, ob. cit., VOL I, p.425.

A propósito do artigo 22º discute-se se este dispõe uma norma que reconhece uma posição jurídica em favor dos particulares ou apenas se se trata de uma norma que visa garantir o instituto da responsabilidade civil do Estado, evitando que se possa pôr em perigo a sobrevivência do núcleo essencial deste instituto. Por outras palavras, a discussão centra-se em torno de saber se o artigo 22º consagra um *direito fundamental* análogo aos direitos, liberdades e garantias ou se está em causa uma *garantia institucional*, mais precisamente uma garantia de instituto<sup>14</sup>.

Ora, neste âmbito, temos uma querela doutrinal que merece a atenção do nosso estudo. Por um lado, parte da doutrina entende que o artigo 22º contém uma norma<sup>15</sup> de pendor primordialmente subjetivo<sup>16</sup>. Consideram assim que este normativo atribui um direito fundamental – o direito de ser indemnizado por prejuízos causados por ações ou omissões do poder público estatal, direito esse que se entende possuir a natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Podem assim ver-se várias formulações para a referida qualificação, dizendo-se que “está em causa um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias”<sup>17</sup> e “podendo afirmar-se que, em certo sentido, o direito fundamental à

---

<sup>14</sup> MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Contributo para a compreensão da figura das Garantias Institucionais*, Almedina, Coimbra, 2007 (salientando, quanto às garantias institucionais, p. 292, que elas devem corresponder, não a todas as decisões organizatórias, mas a decisões estruturais do legislador constituinte, a valores constitutivos do Estado e da ordem jurídica).

<sup>15</sup> Sobre o artigo 22º da Constituição, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O princípio da legalidade administrativa na Constituição de 1976*, in *Democracia e liberdade*, nº13, Janeiro de 1980, p. 15-16, DIMAS DE LACERDA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Alguns aspetos*, in *Contencioso Administrativo*, obra coletiva, Braga, 1986, p. 254 e seguintes. O artigo 22º é complementado pelo artigo 117º/nº1, sobre responsabilidade dos titulares de cargos políticos, pelos artigos 216º/nº2 e 222º/nº5, sobre responsabilidade dos juizes, e pelo artigo 271º, sobre responsabilidade dos funcionários e agentes da Administração, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais, TOMO IV*, Coimbra Editora, Coimbra, 6ª Edição, 2010, p. 385-394. Também no artigo 22º, cabe a responsabilidade pelo «visto social» ou, como refere VIEIRA DE ANDRADE, a responsabilidade associada à garantia coletiva da segurança e da qualidade de vida dos cidadãos num contexto de solidariedade perante danos originados por factos naturais ou ocorridos no desenvolvimento natural da cada vez mais complexa e arriscada vida em sociedade, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Responsabilidade por Danos Decorrentes do Exercício da Função Administrativa na Nova Lei sobre Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entes Públicos*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3951, p.361 e segs.

<sup>16</sup> JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra Editora, Coimbra, p.212. Reconhecendo uma dimensão subjetiva a esta figura, vd. CANOTILHO Gomes, MOREIRA Vital, ob. Cit., VOL I, p. 429.

<sup>17</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos*, Coimbra, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, p.121 e LUÍS GUILHERME CATARINO, “*Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Facto Jurisdicional – problema da imputabilidade ao Estado da responsabilidade decorrente da administração da Justiça*”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2º Suplemento, Abril, Lisboa, 2001, p.488.

reparação dos danos tem uma dimensão principiológica”<sup>18</sup>. Neste sentido, trata-se de um direito que está sujeito ao regime dos direitos, liberdades e garantias (cf. Artigo 17º da CRP)<sup>19</sup>.

Por outro lado, parte da doutrina entende que está em causa uma *garantia institucional*<sup>20</sup> ou, mais precisamente, uma garantia de instituto, na medida em que o artigo 22º há-de prosseguir uma qualquer outra função e não se trata de uma norma atributiva de direitos. Dessa forma, a tratar-se de uma garantia institucional, terá de saber-se se esta beneficia do regime dos direitos, liberdades e garantias. A doutrina oscila entre os que defendem que se aplica o regime dos direitos, liberdades e garantias às garantias institucionais<sup>21</sup>, os que defendem que o regime dos direitos, liberdades e garantias apenas se aplica às garantias que protegem direitos, liberdades e garantias e os que defendem que o regime dos direitos, liberdades e garantias apenas se aplica a posições subjetivas<sup>22</sup>. Apesar da falta de consenso quanto à aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias a doutrina é unânime e assume a posição de que o regime das garantias institucionais se pauta pela salvaguarda do conteúdo mínimo.

Esta discussão torna-se importante na medida em que nos permite um posicionamento mais concreto e prático em relação à norma jurídica, de forma também a entender todos os seus elementos que se impõem como essenciais à sua correta interpretação.

Noutro plano, olhando para os destinatários desta norma, concluímos que estes se tratam do Estado e demais entidades públicas, assim como qualquer entidade privada enquanto

---

<sup>18</sup> JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, *Constituição...*, p.212 e de algum modo interrogativo, referindo-se a um princípio geral de responsabilidade civil do Estado por atos dos poderes públicos, MANUEL AFONSO VAZ, *A Responsabilidade Civil do Estado - considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, Universidade Católica, 1995, p.9.

<sup>19</sup> De acordo com o artigo 17º, o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga. De acordo com esta estipulação, o artigo reporta-se ao regime material e, por identidade de razão, aos limites materiais de revisão constitucional. São direitos de natureza análoga o direito de acesso ao tribunal, o direito de resistência, a indemnização do Estado e de queixa ao Provedor de Justiça). Assim, o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se a todas as figuras contidas no título II da parte I, sejam direitos, garantias institucionais ou outras, embora, naturalmente, com as variações decorrentes da sua estrutura. O artigo 18º/nº1 assim sugere, aludindo a «preceitos constitucionais», para lá das situações previstas, estabelecendo regras e princípios que se pretendem garantir através de um regime específico e reforçado. Quando o artigo 17º, ou o artigo 165º/nº1, alínea b), ou o art.288º, alínea d), aludem a «direitos, liberdades e garantias» reportam-se a tudo quanto consta do título II.

<sup>20</sup> LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – A Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, Introdução Jorge de Abreu*, Lisboa, Edição Abreu & Marques, Vinhas e Associados, 2008, p.15. Sobre garantias institucionais, como refere Jorge Miranda, «o dilatar do âmbito da Constituição material, a consciência de que o indivíduo vive em comunidades e instituições, as pressões dos grupos e a intervenção intensíssima do Estado (...) e é em face dessas instituições ou, às vezes, mais simples e impropriamente, em face de grandes diretivas constitucionais destinadas a presidir à regulamentação legislativa de certas matérias, que se fala em garantias institucionais», JORGE MIRANDA, ob. cit., 2010, p. 89.

<sup>21</sup> Para Vieira de Andrade, a aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias às garantias institucionais deve ser feito com as necessárias adaptações. Para um aprofundamento desta posição, VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição de 1976*, 5ª, Almedina, Coimbra, 2012, p. 27-32.

<sup>22</sup> GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Reimpressão da 7ª edição de 2003, Almedina, Coimbra, 2013, p.391.

participante no exercício da função administrativa, por qualquer forma<sup>23</sup>. Assim, esta fórmula significa que o artigo 22º é uma norma geral vinculativa de todas as entidades públicas, inclusive, as que atuam nas formas de direito privado. Neste sentido, a legislação ordinária (artigo 501º do Código Civil) deve ser interpretada em conformidade com a Constituição se e na medida em que a expressa autonomização de responsabilidade do Estado por atos de gestão pública e responsabilidade do Estado por atos de gestão privada possa significar um regime material e processual que entre em desacordo com as normas e princípios constitucionais.

Sob o ponto de vista dos sujeitos lesados, os destinatários da norma são, obviamente, todas as pessoas, individuais ou coletivas, privadas. No entanto, nada impede que haja um alargamento do direito de reparação a entidades públicas que sofreram prejuízos causados por titulares de órgãos, funcionários ou agentes de outras entidades públicas, como é o caso de prejuízos sofridos por municípios em virtude de atos de funcionários ou agentes da administração central e vice-versa.

Após identificarmos os destinatários desta importante norma constitucional, encontramos-nos em condições de afirmar que o sentido geral desta norma é consagrar o princípio da responsabilidade dos poderes públicos - Estado e demais entidades públicas - pelos prejuízos causados por ações ou omissões dos titulares dos seus órgãos, lesivas dos direitos e interesses dos particulares. Dessa forma, estabelecer como princípio a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas significa conferir dignidade constitucional a um princípio concretizador do Estado de Direito, superando definitivamente os regimes que durante muito tempo consagravam a irresponsabilidade civil dos atos do poder público. Responsabilidade do Estado deve entender-se responsabilidade direta das entidades públicas, por ações ou omissões dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, diferentemente do que acontecia noutros textos constitucionais portugueses. Só o texto constitucional de 1976 estabelece uma clara rutura relativamente ao dogma existente do Estado irresponsável.

Assim, a consagração da responsabilidade das entidades públicas no artigo 22º representa, por um lado, o afastamento do princípio da irresponsabilidade do Estado ou mesmo do princípio da responsabilidade indireta e subsidiária do Estado, e, por outro lado, a radicação perentória do princípio da responsabilidade direta do Estado.

---

<sup>23</sup> O princípio pode estender-se ainda às relações entre entidades públicas, não sendo de excluir, por exemplo, responsabilidade do Estado perante municípios ou universidades públicas, cfr. JORGE MIRANDA, ob. cit., 2010, p. 387.

### **2.3. Atos de gestão pública e atos de gestão privada – a irrelevância substantiva da distinção**

Da consagração do princípio da responsabilidade direta do Estado, retiramos uma segunda dimensão básica que diz respeito à irrelevância constitucional da distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada das entidades públicas. A responsabilização do Estado e demais entidades públicas por atos de gestão privada, nos termos da lei civil (artigos 2399º a 2400º do Código Civil de 1867), significava, no fundo, o afastamento da responsabilidade das mesmas entidades públicas pelas perdas e danos causados por funcionários públicos no exercício das suas funções. A Constituição estende a responsabilidade direta do exercício de poderes públicos relativos à função administrativa, na sequência já de alguns avanços operados por legislação ordinária pré-constitucional (nova redação dos artigos 2399º a 2400º do Código Civil de 1867, através do DL nº 19.126, de 16-12-1930, onde se consagra a responsabilidade solidária do Estado com os seus agentes; o Código Administrativo de 1936, ao consagrar a responsabilidade das autarquias locais e, sobretudo, o DL nº 48.051, de 21-11-1967, que veio regular a responsabilidade da administração, por factos ilícitos e culposos, por atos lícitos e por risco).

Mesmo que a distinção entre atos de gestão privada e atos de gestão pública continue a ter sentido, desde logo para a determinação dos respetivos regimes em termos materiais e processuais (cfr, hoje, o artigo 4º/nº1, alíneas f), g), h) e i) do ETAF e os artigos 38º e 41º/nº3 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos), o princípio constitucional da responsabilidade das entidades públicas deve ser entendido como princípio geral de responsabilidade, independentemente da forma de atuar (gestão privada ou gestão pública) dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes da administração. Estabelece-se, na verdade, no ordenamento jurídico português, a distinção, dentro do universo das condutas da Administração<sup>24</sup>, entre as condutas de gestão pública, que exprimem o exercício da função administrativa, se encontram submetidas à aplicação de regras de Direito Administrativo e, por isso, são submetidas a um regime de responsabilidade civil extracontratual próprio do Direito Administrativo, que hoje consta da Lei nº67/2007, quando sejam causadoras de danos, e as condutas de gestão privada, em que a Administração atua ao abrigo de regras de direito privado e que, por isso, em caso de danos, são submetidas a um regime de responsabilidade civil também ele de Direito Privado, que consta do artigo 500º do Código Civil, e que, no essencial, se reconduz ao regime da responsabilidade dos comitentes pela conduta dos seus comissários.

---

<sup>24</sup>ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, ob. cit., p.608-612.

As já referidas alíneas f) e g) do art.4º do ETAF indicam que compete à jurisdição administrativa a apreciação de todos os litígios que tenham por objeto a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, inclusivamente pelos danos decorrentes da sua atividade de “gestão privada”. Aqui trata-se, na opinião de alguns autores<sup>25</sup>, de um alargamento muito debatido e proposto por boa parte da doutrina no âmbito da discussão pública da reforma de 2002. E, à primeira vista, não há qualquer razão para duvidar de que os tribunais administrativos passaram a ser competentes para conhecer da responsabilidade das pessoas coletivas públicas por atos de gestão privada, mesmo que o regime jurídico aplicável seja o estabelecido no CC<sup>26</sup>.

#### **2.4. O artigo 202º da CRP: A importância dos tribunais num Estado de Direito**

Para além de serem responsáveis pela administração da justiça em nome do povo (artigo 202º/nº1), são os tribunais que devem procurar assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, defender a legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (artigo 202º/nº2). De salientar ainda como nota introdutória neste capítulo, é a referência feita pela norma do nº3 do artigo 205º da Constituição, segundo a qual os termos da execução das decisões dos tribunais e a determinação das sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução é feita através da lei.

Ora, será a lei que determinará, num determinado caso concreto, se há lugar a responsabilidade e quem serão os titulares dessa responsabilidade.

A função jurisdicional, para os efeitos da responsabilidade civil do Estado, compreende, pois, não as atividades de apreciação de factos e interpretação e aplicação de normas jurídicas, mas outras atuações e omissões dos juízes, funcionalmente conexas com o ato de julgar,

---

<sup>25</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa (lições)*, 18ªEd, Almedina, Coimbra, 2020, p.112.

<sup>26</sup> Na medida em que esteja em causa a responsabilidade pelos danos resultantes do funcionamento ilícito da administração da justiça, a ofensa ao direito a uma decisão em prazo razoável, já antes se entendia que os tribunais administrativos tinham competência para apreciação dessas questões - v. A sentença do Tribunal dos Conflitos, de 12/05/1994 (Conflito nº266, BMJ, 373, P.349) que estabeleceu o critério para a repartição de competência entre tribunais administrativos e tribunais judiciais para conhecimento de ações de responsabilidade civil extracontratual do Estado por factos ocorridos no domínio da atividade dos tribunais e que 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 - falta de serviço) no exercício de atividade estranha à função de julgar, hipótese em que serão competentes os tribunais administrativos. Também neste âmbito, de acordo com o sumário do acórdão do Tribunal dos Conflitos, Processo nº058/19, 3 de Novembro de 2020, disponível em <https://crlisboa.org/wp/juris/processo-n-o-058-19/>, de harmonia com o disposto na al. f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, cabe aos tribunais da jurisdição administrativa a competência para conhecer de litígios relativos à questão da “Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo”.

incluindo despachos meramente dilatórios, erros na tramitação processual, prescrição de processos, omissão de atos devidos em geral ou retardamento na prolação da sentença<sup>27</sup>.

Recordando a importância da boa aplicação do Direito, os tribunais formam a máquina que impulsiona e efetiva o correto funcionamento da justiça, por um lado, e que contribuem para a construção e evolução do Direito, por outro. Dessa forma, numa perspectiva mais a jusante destas reflexões, podemos introduzir algumas considerações aqui relevantes relativamente ao quadro conceptual do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Entes Públicos (Lei nº67/2007)<sup>28</sup>.

Neste quadro conceptual, todo o domínio que se encontra para além da atividade reservada ao juiz, integra, pois, a função jurisdicional, mesmo se as correspondentes condutas não são imputáveis a um juiz<sup>29</sup>.

Se a Administração judiciária constitui um domínio da função jurisdicional, o regime aplicável à responsabilidade civil pelos danos aí ocorridos é o da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa, de acordo com o disposto no artigo 12º da Lei nº67/2007.

Para além do já referido sobre a importância e as implicações da CEDH no nosso tema de estudo, quando se procura uma noção de administração da justiça (e com isso também uma noção de prazo razoável para a resolução de cada caso que vem a juízo), não se pode ocultar que, segundo aquele diploma, toda a pessoa tem direito a “(...) um tribunal independente e imparcial, estabelecido por lei (...)” (art.6º/nº1). Este enunciado normativo tem subjacentes

---

<sup>27</sup> Este retardamento ou violação do direito a obter uma decisão judicial em prazo razoável torna a missão do intérprete do Direito ainda mais difícil dado que ao olhar para o sistema jurídico português, munido de mecanismos processuais diversos e que abrangem diferentes situações, não se percebe o porquê de este não ser tão bem concretizado ao nível do aparelho judicial que o aplica.

<sup>28</sup> O regime aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31-12, concretiza o princípio consagrado no citado art. 22.º sobre a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, considerando as suas diferentes funções: administrativa, jurisdicional e político-legislativa. No que concerne à função jurisdicional, o referido regime distingue os danos ilicitamente causados pela administração da justiça (com destaque para a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável – art. 12.º) e os danos decorrentes de "erro judiciário", que pode consistir num erro de direito ou num erro de facto (art. 13.º, n.º 1), cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 90/84, de 30/07/84, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/680e9e23adcf72ba80257df6005801d3?OpenDocument>.

<sup>29</sup> O Acórdão do STA de 13/11/1980, Processo n.º 013060, disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/643140b0a1b95bc4802568fc0038827d?OpenDocument> contrariou o estabelecimento de uma linha divisória entre a função jurisdicional e a função administrativa, realizada pelo legislador. Segundo o critério, de natureza finalística, presente neste acórdão, embora a função administrativa englobe, à semelhança da jurisdicional, atos de aplicação do direito a situações de conflito de pretensões, fá-lo sempre com o objetivo de prosseguir interesses públicos diversificados, que ultrapassem a resolução em si daquela questão jurídica. Já na função jurisdicional a resolução das questões jurídicas por aplicação do Direito constitui um fim em si, *rectius*, visa prosseguir um interesse público específico, que é a paz jurídica.

quatro termos: o tribunal, a independência do mesmo, a imparcialidade e aquilo que é estabelecido por lei. Por ora, vamos debruçar-nos apenas sobre o primeiro.

Em primeiro lugar, importa perceber que a primazia do direito é inconcebível sem a possibilidade de recorrer a tribunais, o que implica a sua existência prévia. Ao direito a um tribunal corresponde o dever de os Estados assegurarem, nomeadamente, estruturas organizatórias e funcionais que cumpram aqueles requisitos. Tal como vimos anteriormente, impõe-se ainda aos Estados uma obrigação de resultados, cabendo-lhes escolher os meios que garantam ao indivíduo um tribunal. Dito de outro modo, devem ser eliminadas da ordem jurídica todas as limitações que restrinjam o direito de acesso para que tal direito não seja atingido na sua substância<sup>30</sup>.

O TEDH apresenta uma noção autónoma de tribunal com base no disposto na CEDH, procurando desta forma alhear-se da diversidade de definições oferecidas e aceites no Direito interno dos diferentes Estados-contratantes da Convenção. O afastamento das definições nacionais, por via da autonomização de uma noção de tribunal, visa ir ao encontro do espírito do disposto no artigo 6º/nº1 que se centra na garantia de um *standard* europeu definido e estabelecido de acordo com o espírito desse artigo.

Assim, de forma a fechar este ponto importante no nosso estudo, ultrapassado o período da irresponsabilidade absoluta do Estado, hoje o Estado português, de *iure condito*, pode ser responsabilizado pela função administrativa, legislativa e judicial, nomeadamente pelos danos ilicitamente causados pela demora irrazoável na administração da justiça.

A responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas emerge da conjugação de dois direitos fundamentais previstos na CRP: o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável e o direito fundamental à reparação dos danos causados pelo Estado por violação daquele direito. Daí se reforça e se retira a elevada importância dos tribunais não só na defesa desses direitos, mas também no que diz respeito à promoção dos respetivos mecanismos processuais que podem, se corretamente aplicados, evitar não só dilações temporais indevidas mas também a responsabilidade do Estado nos termos já referidos.

### **III. Natureza jurídica da Responsabilidade do Estado**

---

<sup>30</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4ª, Coimbra Editora, 2010, p.150, 151 e 153, e jurisprudência aí citada.

Em sede deste capítulo, surge como questão fundamental responder ao problema da natureza deste preceito constitucional, embora o capítulo anterior já contenha algumas importantes referências no que a este ponto diz respeito.

Ora, a sua colocação em sede de princípios gerais referentes a direitos fundamentais é por vezes interpretada no sentido de não se tratar de um verdadeiro direito fundamental, mas apenas de um princípio substancialmente objetivo, paralelamente a outros princípios constitucionais como o princípio da igualdade (artigo 13º) e o princípio da universalidade (artigo 12º). Quando muito, constituiria um princípio-garantia associado ao princípio do Estado de Direito, à garantia de proteção jurídica e ao princípio da constitucionalidade e da legalidade, que vincula os poderes públicos.

Por outro lado, pode ser entendido como uma garantia institucional que, tendo em conta o sentido e a evolução histórica do instituto da responsabilidade dos poderes públicos, daria proteção aos particulares no caso de ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes, praticados no exercício das suas funções e lesivas de posições jurídico-subjetivas privadas. O artigo 22º constituiria assim uma garantia mínima a favor do particular lesado pelo exercício ilícito do poder público, estando vedado ao legislador eliminar esta garantia.

A colocação do preceito em sede de princípios gerais não prejudica a sua dimensão subjetiva, no sentido de o artigo 22º consagrar o direito de reparação de danos causados por ações ou omissões pelos titulares de órgãos, funcionários ou agentes do Estado e demais entidades públicas. Pese embora possamos considerar a sua caracterização como princípio-garantia ou como garantia institucional, a sua dimensão subjetiva<sup>31</sup> não deixa de ser imperturbada no sentido acabado de referir.

Dessa forma, a partir do sentido institucional, objetivo e organizatório, avulta no artigo 22º uma dimensão subjetiva que pode ser analisada em alguns vértices fundamentais. Desde logo, os cidadãos e, por extensão, os estrangeiros e as pessoas coletivas, têm um verdadeiro e próprio direito à reparação dos danos causados pelo Estado e pelas demais entidades públicas, sendo que estes danos podem ser causados tanto por ação quanto por omissão, designadamente por incumprimento de deveres de proteção. Por outro lado, trata-se de um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias do título I da parte I da CRP. Assim, a norma é diretamente aplicável e invocável mesmo na falta de lei, o que não significa que o legislador

---

<sup>31</sup>GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob. cit., p. 428-429.

não deva proceder a uma tarefa de determinação ou densificação, quer quanto ao seu regime substantivo, quer quanto à ação de responsabilidade<sup>32</sup>.

No entanto, conseguimos entender que o fundamento jurídico da responsabilidade do Estado resulta da conjugação de um vasto elenco de normativos. Ao nível do ordenamento jurídico-constitucional, o já referido artigo 22º, que embora estabelecendo uma norma de difícil interpretação, deve afirmar-se como ponto assente que prevê uma responsabilidade direta do Estado, que abrange as diversas funções do Estado<sup>33</sup>.

Apesar das dúvidas que esta norma possa suscitar quanto à admissão de uma responsabilidade objetiva, esta sempre encontra suporte na conjugação de outros dispositivos constitucionais (art.1º, 2º,3º e 13º). Por outro lado, deve ter-se presente que este tipo de responsabilidade já se encontra admitida a propósito de certos títulos de imputação de responsabilidade civil pela administração da justiça penal (art.27º/nº5 e 29º/nº6 da CRP).

Dessa forma, a admissão de uma responsabilidade civil direta do Estado permite a desvalorização da controvérsia sobre a responsabilidade solidária prevista no artigo 22º, pois interessa que o Estado responda em primeira linha, podendo, se a conduta do servidor assumir certos níveis de culpa, obrigar este a suportar os danos causados. Além do mais, diga-se que a desconsideração da importância da solidariedade já tinha sido indiciada através de interpretações minimalistas da solidariedade (em que o funcionário apenas responde em caso de dolo, respondendo nos restantes casos o Estado direta e exclusivamente).

Ainda neste capítulo, a reafirmação da responsabilidade, nomeadamente, em matéria de administração da justiça, por via da identificação dos sujeitos responsáveis e, de algum modo, da medida da responsabilidade – como acontece com os juízes (art.216º/nº2), os magistrados do MP (art.219º/nº4) e os funcionários (art.271º) -, por via da imposição de diferentes regimes de responsabilidade, revela também, sob pena da admissão da irresponsabilidade do Estado, um desvalor da regra da solidariedade.

Ora, a nossa Constituição, ao contrário do que acontece com outras, como a alemã, faz assentar a responsabilidade civil do Estado num critério orgânico-funcional, pelo que, falhando um desses elementos, em princípio, não haverá lugar a responsabilidade do Estado. Assim deverá acontecer quando esteja em causa a responsabilidade pela atuação danosa de privado que participe no exercício da administração da justiça. Se, por um lado, é de recusar uma

---

<sup>32</sup> Acórdão nº45/99, do Tribunal Constitucional, de 19 de Janeiro, in Diário da República, 2ª série, nº72, de 26 de Março de 1999, cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob. Cit., p. 429, e ainda v. MIRANDA Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, VOL.II, TOMO IV, Coimbra Ed., 5ª Edição, 2014, p.395.

<sup>33</sup> RICARDO PEDRO, *Responsabilidade Civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*, Ed. Almedina, Coimbra, 2016, página 161 e seguintes.

responsabilidade civil do Estado em primeira linha, isto é, uma responsabilidade direta do Estado pela atuação dos referidos privados, por outro, de modo a proteger o cidadão que se viu afetado na sua esfera jurídica pela atuação de uma função estatal – que merece a mesma proteção reparatória, independentemente, de o exercício de tal função estar ou não delegado num privado -, deve admitir-se uma responsabilidade em segunda linha, isto é, uma responsabilidade subsidiária do Estado.

Na delimitação do instituto da responsabilidade civil do Estado deve atender-se à referência que o legislador faz à função estatal que nos ocupa - administração da justiça - e que, de acordo com o disposto no artigo 202º, é atribuída aos Tribunais e não ao juiz. Daqui emerge que o dever de reparar poderá resultar da ampla atividade dos tribunais, enquanto atividade complexa repartida por vários sujeitos, não se circunscrevendo à atividade do juiz.

A responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça está intimamente ligada à real proteção do direito à tutela jurisdicional efetiva, pois, em regra, o mau funcionamento revela a falta de eficácia do direito à tutela jurisdicional efetiva que, a gerar danos, pode obrigar o Estado à sua reparação.

O direito à tutela jurisdicional efetiva está previsto no artigo 20º da Constituição como já foi referido anteriormente e apresenta várias dimensões. Tendo presente que uma boa parte dos litígios não recebe resposta dos Tribunais Estatais Clássicos<sup>34</sup>, a doutrina esclarece que o acesso à justiça não significa levar o conflito a Tribunal. A consequência a retirar daquele entendimento é a adoção de um conceito amplo dos meios de acesso à justiça, admitindo-se outros meios ou estruturas de resolução de litígios.

Neste sentido, e de forma a entender melhor esta posição, convém fazer um parêntesis, olhando para o disposto no **Acórdão do Tribunal Constitucional de 24-04-2013, Proc. nº 279/2013**.

Segundo este, devemos entender a solução vertida no artigo 180º, n.º 1, alínea c) do CPTA, segundo o qual "parece assentar no entendimento de que os atos administrativos que, nos termos da lei, podem ser revogados sem fundamento em invalidade são atos disponíveis, no sentido em que a lei não exige a demonstração da respetiva invalidade para que a Administração os possa retirar da ordem jurídica, pelo que os litígios que se constituam em torno desses atos, como não dizem respeito a matéria indisponível, podem ser submetidos a arbitragem. Pelo contrário, quando estejam em causa atos administrativos que só possam ser removidos da ordem jurídica com fundamento em invalidade e, portanto, em condições

---

<sup>34</sup> No entanto, apoiada em alguma jurisprudência do TC, surge a posição de que o recurso a um tribunal estadual continua a ser a principal via de acesso ao direito, cf. *Ac. Do TC de 2013-04-24, proc. nº 279/2013*, Carlos Fernandes Cadilha.

vinculadas, o destino das situações jurídicas por eles constituídas não está na disponibilidade da Administração, pelo que lhe está vedado submeter a respetiva apreciação a um tribunal arbitral”<sup>35</sup>. À partida, as questões relativas a atos administrativos que podem ser objeto de arbitragem são as que se referem a atos que possam ser revogados por razões de mérito, conveniência ou oportunidade e relativamente aos quais existe, por parte da Administração, um "poder administrativo de disposição sobre a vida do ato”<sup>36</sup>.

Este acórdão sublinha que o recurso a um tribunal estadual continua a ser a principal via de acesso ao Direito. Por outro lado, fora dos casos individualizados na Constituição em que há lugar a uma reserva absoluta de jurisdição, o que sucederá não apenas em matéria penal mas sempre que estejam em causa direitos de particular importância jurídico-constitucional a cuja lesão deve corresponder uma efetiva proteção jurídica; poderá admitir-se que o direito de acesso aos tribunais seja assegurado apenas em via de recurso, permitindo-se que num momento inicial o litígio possa ser resolvido por intervenção de outros poderes, caso em que se poderá falar numa reserva relativa de jurisdição ou reserva de tribunal.

Poderá ser essa a situação quando estejam em causa litígios entre particulares que sejam carecidos de uma decisão definitiva e imparcial juridicamente vinculativa ou em casos de lesão de direitos e interesses dos particulares por decisões tomadas por autoridades públicas. E, em certas circunstâncias, poderá igualmente aceitar-se - face à consagração constitucional de tribunais arbitrais - que a reserva relativa de jurisdição possa ser concretizada através de uma única intervenção do juiz arbitral.

Após uma breve reflexão sobre a decisão vertida neste acórdão, conseguimos perceber a existência de uma perspetiva pluralista dos meios de administração da justiça, que devem dar cumprimento ao mandato do direito à tutela jurisdicional efetiva, que se encontra previsto na Constituição (art.202º e 209º) e a sua implementação foi institucionalizada através dos Julgados de Paz, centros de arbitragem institucionalizada e sistemas de mediação pública. Assim, a admissão de um conceito com esta amplitude de acesso ao Direito e à Justiça de mão pública obriga a que o Estado seja ainda responsável pelas suas condutas danosas.

### **3.1. O que é hoje administração da justiça para efeitos de responsabilidade civil do Estado?**

---

<sup>35</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5ª edição, Coimbra, 2021, p. 1148.

<sup>36</sup> PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de poderes de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005, p.578.

Apesar das sucessivas reformas legislativas desenvolvidas com vista a ajustar a administração da justiça<sup>37</sup> às necessidades que a nossa sociedade reivindica, o cidadão é frequentemente confrontado com um “aparelho judiciário” ainda incapaz de responder tempestiva e adequadamente à natureza do litígio a resolver, queixando-se de mau funcionamento da administração da justiça.

Esta legítima preocupação do cidadão não pode ser ignorada pelo jurista dada a importância que o Estado de Direito, a proteção dos direitos fundamentais e a justiça representam para a nossa sociedade.

O Estado de Direito e a proteção jurisdicional dos direitos fundamentais, enquanto últimas garantias dos particulares perante os poderes públicos, reivindicam que o instituto da responsabilidade civil do Estado (como proteção secundária) permita repor o valor Justiça ameaçado pelo mau funcionamento da administração da justiça. Será, assim, no instituto da responsabilidade civil do Estado que se deve procurar a valia para a reposição do equilíbrio posto em causa por uma administração da justiça danosa.

Se à premissa que diz respeito ao facto de a responsabilidade civil do Estado surgir como concretização do princípio do Estado de Direito, associarmos outra - não menos verdadeira - de que o Estado de Direito dificilmente existe se não for garantido o direito à tutela jurisdicional efetiva<sup>38</sup>, chegamos ao tema do nosso estudo com a revelação de que o ordenamento<sup>39</sup> jurídico que não disponha de um correto meio de eliminação dos danos causados por mau funcionamento da administração da justiça dificilmente passa o teste crucial de um Estado constitucional moderno garantidor de direitos fundamentais<sup>40</sup>.

Ora, a nossa CRP não permite um standard jurídico abaixo do referido, sob pena de negarmos os seus fundamentos e caminharmos rumo à inconstitucionalidade. Com vista a que sejam assegurados os referidos standards, centramos o nosso estudo no fim da linha de necessidade de proteção jurídica - isto é, no momento em que o Estado, em incumprimento da

---

<sup>37</sup> Cf. JORGE REIS NOVAIS, *Contributo para uma teoria do Estado de direito: do Estado de direito liberal ao Estado de direito social e democrático de Direito*, Almedina, 2006, p.201 e VIEIRA DE ANDRADE, ob. cit., p.343.

<sup>38</sup> Cf. Apelando ao direito à tutela jurisdicional sem lacunas, cf. CARLOS LOPES DO REGO, *Acesso ao direito e aos tribunais, Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Aequitas, Lisboa, 1993, p.46.

<sup>39</sup> Sobre uma das fontes normativas da responsabilidade em estudo (Direito da União Europeia), cfr. PEDRO Ricardo, ob. cit., p.164, segundo o qual «para além desta jurisprudência, que não pode deixar de informar o ordenamento jurídico nacional, e com vista à harmonização das legislações em matéria de responsabilidade pública, o Conselho da Europa aprovou uma Recomendação sobre responsabilidade administrativa e um projeto de Recomendação sobre responsabilidade pública por atos jurisdicionais. Apesar da falta de força jurídica dos referidos atos e de, em muitos aspetos, o nosso ordenamento já os superar, estes devem ser considerados para resolver as dúvidas que o nosso ordenamento ainda apresenta.»

<sup>40</sup> PEDRO Ricardo, ob. cit., p.17 e ss.

obrigação constitucional de garantir o direito à tutela jurisdicional sem lacunas, provoca danos nos utentes deste serviço ou a terceiros. O instituto mais apropriado para o cumprimento da obrigação de eliminação dos referidos danos remete-nos para um problema que se coloca a propósito da teoria da responsabilidade civil do Estado.

O problema, centrado ao nível dogmático, está, pois, na exata delimitação do âmbito de proteção que a nossa ordem jurídica positiva confere face aos efeitos lesivos decorrentes do exercício da função de administração da justiça. Sendo que se deve ter por indiscutível que a danosidade provocada pela administração da justiça convive mal com um Estado de Justiça que não disponha de garantias jurídico-formais reparatórias adequadas.

Não descurando que o tratamento jurídico se deverá centrar primeiramente no estudo de mecanismos que previnam o mau funcionamento da administração da justiça, a verdade é que não resta outra opção, com vista à eliminação dos eventuais danos causados pelo mau funcionamento da administração da justiça, que não seja centrar a atenção num meio adequado de repor a Justiça que qualquer utente legitimamente espera quando recorre a este serviço público.

Se, por um lado, o tema da administração da justiça surge *per se* como um tema da mais elevada importância no âmbito das funções estaduais essenciais, por outro, a proteção dos lesados contra os danos causados pelo mau funcionamento daquela exige uma atenção redobrada, pois a responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça balança entre vários interesses: o interesse dos lesados de eventuais disfuncionamentos, o interesse geral, e, especialmente, o prestígio e a serenidade da justiça necessárias à segurança jurídica e à paz social<sup>41</sup>.

### **3.2. O reconhecimento do direito a uma decisão judicial em prazo razoável no direito internacional**

O direito de obter a prolação da sentença em prazo razoável é não só reconhecido na Europa, como também a nível internacional. Podemos ver, de seguida, por ordem cronológica. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, não obstante não precisar claramente o fator tempo, reconhece um conjunto de garantias. Em particular, o artigo 10º estabelece que *“Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e*

---

<sup>41</sup> Numa sociedade contemporânea, um Estado de Direito é também um Estado de Justiça, cf. MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma da República: uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p.169.

*obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida*”<sup>42</sup>.

Após a Declaração citada, foi celebrada a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada pelos Membros do Conselho da Europa no dia 4 de novembro de 1950, para assegurar o reconhecimento dos direitos enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Além disso, foi reconhecido pela CEDH o direito a uma decisão em prazo razoável, o qual é reconhecido expressamente no artigo 6º, §1º, da CEDH.

De seguida, outra das referências ao direito de obter uma decisão judicial em prazo razoável é o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos ou CCPR adotado e aberto à assinatura da Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 16 de dezembro de 1966.

Além disso, o CCPR General no seu Comentário n.º 13, para tutelar o direito ao prazo razoável, recomendou aos Estados membros de prever que o acusado seja julgado sem demora injustificada. Os Estados signatários deste pacto são 74, de entre os quais faz parte o Estado Português (Assinatura no dia 7 de outubro de 1976).

Mais tarde, em 2000, a União Europeia, através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assegurou a todas as pessoas o direito a que a sua causa seja julgada num prazo razoável, através do disposto no artigo 47º/nº2. A Carta tornou-se juridicamente vinculativa para todos os Estados membros da União Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em Dezembro de 2009.<sup>43</sup>

### **3.2.1. O esquecimento do artigo 5º/nº3 da CEDH**

O esquecimento do artigo 5º/nº3 da CEDH como critério especial de delimitação perante o seu artigo 6º (“Qualquer pessoa presa ou detida (...) tem direito a ser julgada num prazo razoável ou posta em liberdade durante o processo.”) deve ser salientado como novo título de responsabilidade, pois o fator temporal da tutela judicial efetiva ganha especial significado quando conflitua com o direito fundamental à liberdade. Legitimada a privação temporária da liberdade quando coexistam especiais garantias processuais, a Convenção estabeleceu normas visando que a detenção não dure mais do que o que for estritamente necessário.

Embora a nossa lei processual penal contenha prazos máximos de duração da prisão preventiva, impondo a nossa Constituição ao legislador ordinário a estatuição de prazos - tal

---

<sup>42</sup> A tradução em português: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf).

<sup>43</sup> Para mais informação, vd. [Em linha], [consult.25-01-2017], disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133501>.

como refere o artigo 28º/nº4 que “A prisão preventiva, antes e depois da formação da culpa, está sujeita aos prazos estabelecidos na lei” -, esta não fornece quaisquer critérios para a formulação dos mesmos, pelo que devemos atender à natureza da medida, que pugna por uma brevidade temporal que permite considerar uma violação do “prazo razoável” independentemente da violação de prazos legalmente estabelecidos<sup>44</sup> .

Assim, mesmo não se esgotando os prazos máximos de detenção, a simplicidade da questão, a natureza do delito, ou as diligências de instrução necessárias podem não justificar o prazo que o arguido se encontrou detido. Tudo isto depende da ponderação de critérios ou pautas interpretativas, que como vimos, podem ser bastante diferentes mas todas no sentido da avaliação da complexidade e dificuldade de cada processo: o período de duração da detenção; a duração em relação à natureza da infração e da moldura da pena, ou a pena, no caso de condenação; os efeitos pessoais sobre o detido; a sua conduta; as dificuldades de instrução; a forma como a instrução foi feita; a conduta das autoridades judiciais ante os requerimentos que lhe foram formulados ou no julgamento do caso.

Verificada a irrazoabilidade do prazo, falha um elemento na prisão preventiva: a sua legalidade<sup>45</sup>. É que o princípio de máxima diligência e celeridade tem uma particular aplicação nestes processos e estes não podem ser postos em causa pela simples verificação aritmética de prazos máximos.

Se antes mesmo de uma possível condenação se permite uma forte restrição da liberdade, e “gera-se uma reação social de carácter negativo, o que mais justifica uma célere decisão do caso”, “com o alongamento da prisão preventiva se corre o risco de o arguido acabar por cumprir uma verdadeira pena, muito embora venha a ser posteriormente absolvido”<sup>46</sup> .

Os princípios da razoabilidade, adequabilidade e proporcionalidade à gravidade do crime e sanções previsíveis, necessárias na ponderação das medidas de coação, são os vetores que garantem as medidas de coação a aplicar, moldam a medida e acompanham-na até à extinção, e têm um dos seus pontos sensíveis na conformação da duração da prisão preventiva.

Também não é razoável a duração desta medida, por exemplo, quando deixem de existir os fortes indícios que levaram a decretar a prisão - momento a partir do qual se deve entender

---

<sup>44</sup> Já a Constituição espanhola estabelece que “La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos(...)”, artigo 17º, nº3, prevendo a LEC no seu artigo 504º os prazos máximos de prisão preventiva.

<sup>45</sup> Ministério da Justiça, Gabinete de política legislativa e planeamento, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Coimbra Editora, 2002, p.285.

<sup>46</sup> Cfr. Declaração de vencido do então Juiz Conselheiro Guilherme da Fonseca, no já citado Acórdão do STA de 9 de Outubro de 1990, comentado por J.J. GOMES CANOTILHO, in RLJ nº3804, p.77. E ainda poderíamos falar de outros danos conaturais à detenção, como a privação da liberdade pessoal e de outros direitos fundamentais (inclusive da própria defesa), ou mesmo o “déficit” de inocência (é sabida a maior possibilidade de condenação, ou de aplicação de pena maior a quem se encontra detido há mais tempo).

que a prisão passa a ser ilegal -, e mesmo a mera existência de fortes indícios para a aplicação da medida, deixa de poder ser considerada conforme a Convenção após um determinado lapso de tempo – se se não verificarem os demais pressupostos, ou passe a existir desproporcionalidade que afaste as razões de exceção que presidem à medida.

Conforme a Recomendação do Conselho da Europa R (80) 11, que pugna por uma especial e célere diligência sempre que alguém é pessoalmente detido, a duração da prisão preventiva não pode ultrapassar os limites fixados desde o início para a aplicação da medida, fazendo reforçar a ideia de que a duração nunca deve ultrapassar os limites da razoabilidade e da proporcionalidade que a situação exige.

Dessa forma, a duração prolongada de um processo pode ser razoável<sup>47</sup>, nomeadamente pela complexidade do mesmo, mas não o ser quando acompanhada de uma detenção provisória.

### **3.3. Direito a uma decisão em prazo razoável enquanto direito fundamental autónomo**

Já faz algum tempo que tanto a doutrina como a jurisprudência portuguesa, assim como a jurisprudência do TEDH<sup>48</sup> se referem ao direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas como um direito autónomo ou uma dimensão constitutiva do direito à tutela jurisdicional efetiva. Também o Tribunal Constitucional já se pronunciou, definindo-o como um dos “momentos distintos da proteção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efetiva”, considerando-o “um segundo momento”, depois “de concretizado o acesso a um tribunal” e antes do “direito à execução das decisões dos tribunais ou no direito à efetividade das sentenças”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> A Recomendação do Conselho da Europa R (80) 11, de 27 de Junho de 1980, nº13 é um instrumento que recomenda genericamente aos governos dos Estados-membros que sempre que alguém é pessoalmente detido, deverão ser tomadas todas as medidas para que seja reduzido ao mínimo o período de detenção, não podendo ser aceite como argumento desculpabilizador a existência de dificuldades estruturais ou organizatórias.

<sup>48</sup> Acórdãos do TEDH, de 9 de Dezembro de 1994, *caso Schouten y Medrum* e de 25 de Fevereiro de 1993, *caso Dobbetin*. Neste sentido, note-se, com sublinhada importância, que, ao contrário do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem não é um órgão da União Europeia, mas sim uma jurisdição do Conselho da Europa, que tem como objetivo verificar e zelar pelo respeito dos princípios e direitos plasmados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Dessa forma, o Tribunal só tem jurisdição nos Estados que assinaram essa Convenção.

<sup>49</sup> Neste sentido, ou considerando-o pelo menos uma dimensão constitutiva do direito à proteção jurisdicional efetiva, embora sem desenvolver o assunto, *GOMES CANOTILHO*,” Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989 - anotação “, RLJ, nº3799, 1990-1991, p.306. Importante também para este ponto cfr. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça - O Erro judiciário e o Anormal Funcionamento*, Almedina, Lisboa, p.385. Cfr. Acórdão do STA, de 9 de Outubro de 2009, Processo nº 319/08 e Acórdão do TRP, de 11 de Dezembro de 2007, Processo nº735728, Acórdão do TC nº 444/91, de 20 de Novembro de 1991, Processo nº 184/90.

Ora, o direito a obter uma decisão em prazo razoável trata-se de um direito distinto do direito à tutela jurisdicional efetiva, suscetível de violação diferente e com um âmbito de proteção diferenciado. Estamos na presença de um direito autónomo<sup>50</sup>. A infração de um é independente da infração do outro e, em consequência, a reparação das consequências lesivas derivadas desta infração deverão ser diferentes, consoante o direito que esteja em causa.

O direito a um processo sem dilações indevidas possui substantividade<sup>51</sup> própria por imperativo da garantia do seu conteúdo essencial. A vulnerabilidade deste direito constitui de *per si* a violação de um direito fundamental que assiste ao recorrente frente ao Estado e cuja reação moral e material só é possível se for considerado como direito autónomo frente ao direito à tutela jurisdicional efetiva.<sup>52</sup>

O legislador constituinte reflete, indubitavelmente, por via da autonomização do direito a uma decisão judicial em prazo razoável ou sem dilações indevidas que o tempo é objeto de preocupação constitucional.

A autonomia deste direito reitera-se pelo “teste da prática”, na medida em que o direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas interpretado de acordo com a jurisprudência do TEDH tem-se revelado de enorme sucesso e com um conteúdo bastante definido, que definitivamente não se confundia com o direito à tutela jurisdicional efetiva. Tal autonomia, infelizmente mede-se nas várias dezenas de vezes que o Estado português foi condenado pelo TEDH por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, sem que fosse invocado o direito à tutela jurisdicional efetiva.

Este direito fundamental, dada a sua autonomia e importância prática, ocupa cada vez mais o centro das atenções. A este propósito atente-se, em França, numa comunicação do presidente da Comissão para avaliar, nos anos de 1996 e 1997, os meios ao dispor dos tribunais, que afirmava na conclusão dos trabalhos: “atualmente o nosso problema não é tanto ajudar o cidadão a ter acesso à justiça, mas ajudá-lo a sair dela, isto é, criar condições que permitam uma resposta da justiça num prazo razoável”<sup>53</sup>.

### **3.3.1. O direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o prazo razoável e a avaliação da razoabilidade da duração do processo**

---

<sup>50</sup> Apesar da sua autonomia, são direitos estritamente relacionados. Neste mesmo sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob. cit., p.417.

<sup>51</sup> RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, Lisboa, AAFDL, 2011, p.49-54.

<sup>52</sup> Neste sentido, por referência ao direito espanhol, GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus limites temporales*, JMB, Barcelona, 1997, p.218.

<sup>53</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*, Tribunais em Sociedade, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p.12.

Em matéria civil, a celeridade de processo visa evitar uma situação de incerteza prolongada que pode resultar em negação da justiça. Em matéria penal, o tempo é um requisito essencial porque tem impacto sobre a liberdade, a honra e a reputação de uma pessoa envolvida nesta área.

Dessa forma, no caso de atraso da justiça, e à semelhança da jurisprudência firmada pela antiga Comissão e pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tendo como pano de fundo o artigo 6º/nº1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, da qual são exemplos paradigmáticos os casos *Golder* contra o Reino Unido<sup>54</sup> e *Matos e Silva e outros contra Portugal*<sup>55</sup>, é necessário afirmar-se depressa a corrente segundo a qual o atraso na justiça não só viola o direito adjetivo à justiça célere e equitativa como também o próprio direito substantivo que se pretenda fazer valer em tribunal e que ficou, ele próprio, coarctado por força do atraso na justiça<sup>56</sup>. Estamos perante uma orientação, simultaneamente, adequada e razoável, e que o Direito Comparado nos mostra que é pacificamente acolhida em muitos Estados com evoluídos sistemas de responsabilidade do Estado.

Por sua vez, é necessário que, por lei ou pela via da jurisprudência, não fiquem dúvidas de que as prescrições de processos configuram, indubitavelmente, um caso de responsabilidade do Estado por ignorância absoluta e radical do direito fundamental à justiça<sup>57</sup>. É óbvio que nesse caso se impõe que se apliquem na íntegra os regimes da solidariedade e do dever de regresso, com a presunção de culpa e a inversão do ónus da prova.

De facto, é realmente importante perceber que a construção de um sistema geral de responsabilidade da Administração do Estado pelo normal ou anormal funcionamento dos seus serviços públicos engloba necessariamente a construção de um subsistema de responsabilidade civil por facto jurisdicional.

Parafraseando *Jiménez Lechuga*<sup>58</sup>, uma das pechas da responsabilidade do Estado quando julga decorre de se considerar que o juiz é considerado por parte da doutrina como "*vox iuris*", como órgão do Direito e não do Estado, quando na realidade o poder judicial é um órgão do Estado.

---

<sup>54</sup> Acórdão do Tribunal de 21 de Janeiro de 1975, in Série A, nº18, Parágrafo 36.

<sup>55</sup> Queixa nº 15 777/89, Relatório da Comissão de 21 de Fevereiro de 1995, parágrafo 80.

<sup>56</sup> Cfr. Ministério da Justiça, Gabinete de política legislativa e planeamento, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Coimbra Editora, 2002.

<sup>57</sup> FAUSTO DE QUADROS - "Intervenção" in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma, Organização do Ministério da Justiça*, Coimbra Editora, Lisboa, 2002, p.53-65.

<sup>58</sup> A este respeito, v. *La responsabilidad de los poderes públicos en el derecho español, Una visión de conjunto*, MARCIAL PONS, Barcelona, p.121.

E, nessa realidade, em Portugal os tribunais são independentes e “estão sujeitos à lei”, nos termos do artigo 203º da CRP e do artigo 3º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, pelo que a responsabilidade do Estado pelos danos causados por factos jurisdicionais estriba-se em exigências comuns de responsabilidade de todos os poderes públicos, sendo certo que a estruturação das suas condições, a sua fundação e o fundamento hão-de ser comuns.

Ora, após percebermos a importância destas considerações, trata-se fundamental perceber o significado e o preenchimento que subjaz ao conceito de “prazo razoável”. Indubitavelmente, a responsabilidade pela não prolação de decisão judicial em prazo razoável - ou, numa perspetiva mais ampla, pelas dilações temporais indevidas -, encontrou o seu verdadeiro rumo no subsistema da responsabilidade civil extracontratual do Estado desde o famoso *caso das garagens Pintosinho* decidido pelo Supremo Tribunal Administrativo em 7 de Março de 1989.

Olhando para o disposto em alguns pontos no referido acórdão, percebemos que a tutela constitucional do direito fundamental a um processo que aplique o Direito em tempo oportuno está implícito no art.º 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, que estipula o direito” de acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos”, tal como já tinha sido sublinhado nos primeiros pontos desta dissertação.

Dessa forma, afigura-se lógico que a obtenção de uma decisão judicial em tempo razoável constitui um elemento imprescindível para a concretização do direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, integrando um direito geral à proteção jurídica. A prolação tardia da decisão judicial pode inutilizar não só os direitos invocados como ainda os instrumentos de proteção destes direitos disponibilizados pela ordem jurídica. Mas, mesmo quando não inutiliza completamente a possibilidade de concretização deste direito fundamental, o adiamento da decisão constitui uma forma de suspensão do mesmo, sustentando durante a sua pendência uma situação de ofensa potencial de direitos e interesses legítimos e de insegurança jurídica, que se pretende afastar com a tutela do bem jurídico ali presente. Neste sentido, é defendido por alguma doutrina que o direito de acesso aos tribunais abrange o “direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas”, mostrando-se na sua dimensão de direito a uma tutela judicial efetiva<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, ob. cit., p. 163 e ver também, para um aprofundamento deste ponto, GOMES CANOTILHO, in *Anotação ao Acórdão na Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 123º, nº2799, p.300.

Com efeito, a falta de decisão judicial prolonga uma situação litigiosa, alimentando a frustração das partes que se julgam protegidas pelo Direito, diferindo a aplicação dos critérios materiais veiculados pela ordem jurídica para a decisão do caso concreto e acabando, muitas vezes, por prejudicar uma avaliação correta do mérito da causa, por permitir o esbatimento dos factos geradores da mesma.

Focando ainda o olhar noutro ponto deste interessante acórdão, debateu-se o conceito de prazo razoável e a sua importância na interpretação da responsabilidade do Estado e da necessidade da sua avaliação caso a caso. A doutrina tem entendido que a concretização deste direito está dependente, quando não existe uma determinação prévia de prazos legais, de uma ponderação da proporcionalidade e adequação da complexidade da causa e do respetivo prazo.

O que está subjacente a esta ponderação é uma padronização, que consiste na identificação de um prazo normal variável, cujo pólo de ponderação reside num elemento intrínseco à própria causa, isto é, no respetivo grau de dificuldade. O grau de dificuldade da causa pode relacionar-se com inúmeros aspetos, como por exemplo a dificuldade de obtenção da prova, a intervenção de uma multiplicidade de sujeitos, a necessidade de ponderação de múltiplos interesses, a necessidade de proceder à prática de inúmeros atos, ou a própria dificuldade de interpretação da lei e de subsunção dos factos carreados para o processo à previsão normativa. Tudo elementos de complexidade inerentes ao próprio processo, devendo, portanto, excluir-se da ponderação de um prazo normal todos os elementos extrínsecos que se relacionam com o funcionamento do serviço, com a acumulação do serviço, com a preparação do juiz, etc., relativamente aos quais o titular do direito fundamental é inteiramente estranho. Neste contexto, o argumento comumente invocado do excesso ou acumulação de serviço, não pode anular nem prejudicar o direito do particular, podendo apenas ser considerado como expediente de exculpação, nomeadamente para o agente envolvido, para outros efeitos que não os relacionados diretamente com a causa.

A ideia de adequação do prazo não indica que o mesmo processo tenha de ser decidido imediatamente, ou que durante a sua resolução o mesmo Tribunal não possa praticar atos relacionados com outros processos. Pelo contrário, a ideia de adequação faz apelo a um período de tempo necessário à respetiva instrução e a um tempo prudencial essencial para uma ponderação da decisão final.

De facto, se, por um lado, só se consegue a Justiça se uma determinada causa for resolvida dentro de um certo limite de tempo, por outro lado, a determinação rígida de prazos corre o risco de prejudicar uma racional e prudente valoração dos elementos presentes, pois já

entendemos que o tempo se traduz mesmo numa forma de prudência e, neste sentido, numa garantia de decisão ponderada.

Como refere *Placido Bartolome*, “o caráter temporal do processo, enquanto sucessão de atos no tempo, constitui uma das grandes conquistas do Direito, porque submete os litígios entre as partes à fria decisão dos juízes e magistrados, superando os condicionalismos derivados da proximidade cronológica dos factos, pretendendo-se evitar o sentimento de parcialidade que pode estar oculto por detrás de um desejo de resolução rápida”<sup>60</sup>.

Assim, em síntese, o prazo razoável ou normal é um período flexível que funciona como direito a uma decisão atempada e garantia de uma decisão ponderada e que, mesmo em casos de dificuldade mínima não significa decisão instantânea ou decisão apressada.

No entanto, importa ainda precisar que o prazo razoável não pode ser equivalente a prazo habitual. O prazo habitual é um prazo estatístico que assenta sobre o funcionamento do serviço e no qual estão incluídos os vícios do sistema, o excesso de serviço e outros elementos extrínsecos ao próprio processo. Não pode ser a habitualidade de um funcionamento anormal a convertê-lo naquilo que ele não é, sob pena de se entrar de forma irreversível nos trilhos da irrazoabilidade, só porque esta é habitual.

O Supremo Tribunal Administrativo entendeu, no acórdão citado, que o prazo razoável deve ser aferido a partir do critério da complexidade da causa, tendo decidido que no caso concreto, não se oferecendo elevado grau de dificuldade, se poderá considerar o prazo de dois meses como prazo razoável para o juiz ter proferido a sentença. Apenas sabendo que dois meses é um prazo razoável para certo tipo de dificuldade, deixou-se em aberto o prazo razoável para graus de dificuldade mais elevada, o que certamente não significa a possibilidade de uma dilação “*sine die*” das questões de dificuldade máxima. Esta sentença decidiu, e bem, que o critério determinante deverá ser um critério intrínseco ao próprio processo, decidindo mesmo, ainda que noutro contexto, que a acumulação de serviço não era oponível ao recorrente.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem considerado que o direito a uma decisão num prazo razoável se relaciona com a eficácia judicial, o que nos remete para a questão, já aflorada supra, da adequação na ponderação de um prazo razoável. Inicialmente, toda esta questão do prazo da decisão esteve identificada com o prazo da detenção, consumindo-se o bem tutelado pelo presente direito na tutela do bem jurídico liberdade e valorando-se de forma especial uma situação de privação da liberdade. Contudo, ao longo do tempo, a respetiva jurisprudência foi reconhecendo a autonomia de um direito a um processo num prazo razoável,

---

<sup>60</sup> PLACIDO FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indevidas*, Madrid, 1994, p.33.

independentemente da existência ou não de detenção e fixando, para o efeito, vários critérios de densificação do respetivo conceito: a duração do próprio processo, a complexidade do caso, a conduta do demandante, a conduta das autoridades, etc.

Num outro sentido, após a análise detalhada dos pontos mais relevantes presentes neste acórdão, a realidade é que, apesar de o problema da morosidade da Justiça ser uma das atuais pechas do sistema<sup>61</sup>, desde o final da década de 80 que o mesmo deveria ter perdido algum significado.

Esta afirmação vem na sequência do entendimento de que, ao longo dos anos, após terem sido efetuadas alterações estruturais, organizatórias, legislativas, tendentes à aceleração da Administração da Justiça e subjacente promoção da sua eficiência, estas teriam que dar inevitavelmente os seus frutos; por outro lado, porque em sede de salvaguarda do direito fundamental, a última *ratio*, a responsabilidade, é efetivável.

No entanto, a problemática da morosidade encontra sentido em dois vetores: por um lado decorrente do fenómeno da globalização - o *World Economic Form* realizado em 2000 afirmou expressamente que na captação de capitais os Estados têm que ter presente que um dos grandes obstáculos à sua circulação para um Estado é este ter uma administração da justiça morosa, com dilações temporais indevidas; por outro lado, porque contém uma dimensão ressarcitória extremamente importante perante a compressão da liberdade pessoal de que já falamos – referimo-nos à responsabilidade do Estado pela prisão preventiva que ultrapasse “um prazo razoável”. Neste vetor, o que sucede é que a prisão preventiva tem um especial prazo de duração e sofre geralmente dilações temporais indevidas.

#### **IV. Consequências da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável: uma visão global, jurisprudência e a ação de indemnização contra o Estado.**

De forma a concretizar o âmbito deste ponto, devemos considerar dois tipos de consequências<sup>62</sup> quando existe uma violação do direito a uma decisão em prazo razoável: consequências extraprocessuais e consequências endoprocessuais.

No que toca às consequências extraprocessuais, verificando-se a violação de direitos constitucionalmente protegidos, os titulares desses direitos que foram violados deverão recorrer a qualquer dos mecanismos constitucionalmente e legalmente consagrados para reparar este

---

<sup>61</sup> BOAVENTURA SOUSA SANTOS, em col., *Os tribunais nas sociedades contemporâneas - o caso português*, Afrontamento, 1996, p.435.

<sup>62</sup> RICARDO PEDRO, *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, Lisboa, AAFDL,2011, pp. 51-54.

tipo de situações, sendo certo que a indemnização é a forma prototípica de reparação de danos<sup>63</sup>

A reparação ou compensação dos danos causados por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável ou sem dilações indevidas, enquanto consequência reparatória ocorre por via de outro processo, de um processo indemnizatório, que vem a revelar-se uma consequência extraprocessual. Para além da reparação podemos encontrar outras consequências que ocorrerão dentro do próprio processo em que ocorre a dilação ou dilações indevidas (endoprocessuais).

Estas consequências acabam por se revelar concretizações possíveis do direito fundamental à reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, permitindo uma densificação do conteúdo daquele direito constitucionalmente garantido que vai além de um direito de crédito sobre o Estado<sup>64</sup>.

Assim, o direito à reparação não é a única consequência adiantada pela doutrina, sobretudo pela estrangeira, para reagir às dilações indevidas. Têm sido adiantadas várias soluções, muitas delas não compatíveis com o nosso ordenamento jurídico vigente, pensadas sobretudo para o processo penal e produzem efeitos imediatos no próprio processo (daí a designação de consequências endoprocessuais).

Uma dessas soluções é a nulidade do processo. Esta é uma solução que não é de todo consensual, mas que encontra defensores em Espanha, Bélgica, Holanda, Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha e Suíça. Em Portugal não encontramos defensores desta solução e também parece que o nosso quadro jurídico não nos incita a trilhar esse caminho<sup>65</sup>.

Por outro lado, outra solução que se pode referir, como consequência das dilações indevidas, é a figura da *atenuação de pena*, que só é concebível quando o tribunal concluir pela condenação do arguido. Esta solução encontra muitos defensores nos Estados Unidos, Alemanha, Bélgica, Holanda, Espanha e Portugal<sup>66</sup>. No nosso ordenamento jurídico esta solução decorre do artigo 72º/nº2, d) do Código Penal e tem tido larga aceitação na jurisprudência nacional.

---

<sup>63</sup> LUÍS GUILHERME CATARINO, ob. cit., p.173.

<sup>64</sup> FRANCESCA RAIA, "La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo", *Quaderni Costituzionali*, Ano XXXVI, Nº206, P.718.

<sup>65</sup> Claro que se a demora na administração da justiça provocar a diminuição das garantias de defesa o julgador deve reagir, mas com fundamento no direito de defesa, protegido constitucionalmente. Tal acontecerá à medida que a morosidade vai sendo mais acentuada, conduzindo, necessariamente, à degradação da prova.

<sup>66</sup> MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português: Anotado e Comentado*, 14ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, p.260.

A não execução da pena aplicada para remediar a violação do direito a uma decisão em prazo razoável é também uma solução defendida no ordenamento suíço<sup>67</sup> e por uma jurisprudência minoritária espanhola<sup>68</sup>. O nosso ordenamento, face ao disposto nos artigos 467º e 468º do Código de Processo Penal, não parece suportar uma solução desse tipo.

#### 4.1. A jurisprudência do TEDH e a jurisprudência nacional

O TEDH tem lançado mão do disposto no artigo 41º da CEDH e tem atribuído indemnizações aos lesados pela demora injustificada na administração da justiça, ao abrigo do princípio da subsidiariedade<sup>69</sup>. Isto é, sempre que um ordenamento jurídico não disponha de um recurso efetivo ou sempre que a jurisprudência desse ordenamento não se conforme com a CEDH e/ou com a jurisprudência interpretativa e integrativa da Corte de Estrasburgo é, conseqüentemente, condenado esse Estado (caso estejam preenchidos todos os pressupostos). Portugal já foi condenado cerca de cinquenta vezes por violação do direito a uma decisão num prazo razoável (art.6º/nº1 da CEDH). Como já se disse, ainda recentemente, a de 10 de Junho de 2008, voltou a ser objeto de condenação. Portugal é um dos principais réus, junto com a Itália e com a Bélgica.

Ao Estado incumbe uma obrigação principal que é a reparação pela violação do artigo 6º/nº1 da CEDH, isto é, uma *restitutio in integrum*<sup>70</sup>. É necessário colocar o requerente, o mais possível, numa situação àquela em que se encontraria se não houvesse violação do artigo 6º/nº1, cabendo ao Estado escolher os meios adequados para o efeito e, subsidiariamente, se isso não for possível, o TEDH concederá uma reparação razoável<sup>71</sup>.

No que diz respeito à *jurisprudência nacional*, a nossa jurisprudência há muito que assume o dever de reparação dos danos por facto jurisdicional, mormente pelos danos causados pela demora injustificada na administração da justiça. A jurisprudência dos últimos tempos aceita de forma pacífica o dever de indemnizar, uma vez verificados todos os pressupostos da responsabilidade civil previstos no artigo 483º do CC. Mas nem sempre foi unânime. Entre as

---

<sup>67</sup> GERARD PIQUEREZ, "La célérité de la procédure pénale en Suisse", *Revue Internationale de Droit Penal*, Nova Série, Ano 66, nºs 3 e 4, 1995, p.668 e ss.

<sup>68</sup> Vd. Sentença do Supremo Tribunal Espanhol, de 14 de Dezembro de 1991. Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol nº381/1993 (Boletim Oficial del Estado, nº23, de 27 de Janeiro de 1994).

<sup>69</sup> O princípio da subsidiariedade esclarece que compete às autoridades nacionais, em primeiro lugar, reparar as alegadas violações da Convenção, só depois intervindo o TEDH.

<sup>70</sup> Neste sentido, Acórdão do TEDH, de 31 de Janeiro de 1995, caso Schuler-Zraggen.

<sup>71</sup> Cf. artigo 41º da CEDH.

dúvidas<sup>72</sup> levantadas pela jurisprudência ressaltavam, em especial, as que se prendiam com a apreciação dos pressupostos da obrigação de indemnizar, as relativas à determinação do tribunal competente e as que se prendiam com o regime ordinário a mobilizar. Muitas dessas dúvidas que existiam encontram-se hoje solucionadas, quer pelo artigo 4º do ETAF, maxime alínea g) do nº1, quer pelo artigo 12º do RRCEE.

Ainda assim, as questões que mais continuam a ser levantadas nos tribunais portugueses, depois da entrada em vigor do novo contencioso administrativo, que assumiu uma importância e um ponto de transição no que tange à obrigação de indemnizar por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, são, essencialmente, relativas à apreciação dos pressupostos da responsabilidade civil.

Neste sentido, sabemos que os tribunais se encontram vinculados pelos direitos fundamentais, desde logo, “vinculação pelos direitos fundamentais do conteúdo das próprias decisões jurisdicionais”<sup>73</sup> ou vinculados a uma “interpretação conforme aos direitos fundamentais”. E deve sublinhar-se também que os tribunais nacionais se encontram vinculados à jurisprudência do TEDH, quer por imposição do disposto nos artigos 19º e 46º da CEDH, quer pela necessidade de evitar uma futura condenação internacional do Estado,” por divergência entre a aplicação tida por apropriada na ordem nacional e a interpretação dada pelo tribunal de Estrasburgo”<sup>74</sup>.

A nossa jurisprudência é muito parca em decisões de reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, apesar de, antes mesmo de estar consagrado constitucionalmente como direito fundamental já dispormos de uma decisão condenatória do Estado<sup>75</sup>.

#### **4.2. A ação de indemnização contra o Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável**

A tutela do direito a uma decisão em prazo razoável deve ser atribuída em primeiro lugar ao tribunal nacional de competência, depois o TEDH vai tutelar este direito numa posição de subsidiariedade. Cabe aos Estados membros prevenir e remediar previamente a violação de tal

---

<sup>72</sup> Para uma visão histórica dos problemas que se colocavam antes da reforma do contencioso administrativo e das propostas de reforma que este Autor apresentou, RUI MEDEIROS, *Ações de Responsabilidade – elementos do regime jurídico e contributos para uma reforma*, Principia, Cascais, 1999, p.10-35.

<sup>73</sup> GOMES CANOTILHO, *Tópicos de um curso de Mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, BFDUC, Vol. LXVI, 1990, p.191 e 192.

<sup>74</sup> *Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo nº308/07.*

<sup>75</sup> Referimo-nos mais uma vez à importante decisão do STA, de 7 de Março de 1989, Proc. Nº26524, Acórdão sobre o qual já tecemos importantes considerações no ponto 3.3.1. desta dissertação.

direito, através dos métodos efetivos. Nos termos do artigo 35.º/nº1 da CEDH, o TEDH só pode conhecer de qualquer queixa depois de esgotadas todas as vias de recursos internos no prazo de 6 meses a contar da data da prolação da decisão interna definitiva.

Em Portugal, nos termos de artigo 4.º, nº 1, alínea f), do ETAF de 2015<sup>76</sup>, os Tribunais competentes<sup>77</sup> são os Tribunais Administrativos para todas as questões relativas à responsabilidade civil extracontratual pelos danos resultantes do exercício de titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, no nosso caso, pelos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional<sup>78</sup>.

Importa referir neste ponto Vieira de Andrade<sup>79</sup>, porque se deve a ele uma explicação do motivo pelo qual se deve considerar incluído na competência do Tribunal Administrativo este tipo de responsabilidade. Porque «a responsabilidade pelos danos resultantes do funcionamento da administração da justiça, sobretudo na medida em que esteja em causa a ofensa ao direito a uma decisão em prazo razoável, envolve a resolução de questões de direito administrativo. No mesmo sentido, deve considerar-se incluída na competência do Tribunal Administrativo o conhecimento das ações de responsabilidade por danos causados pelos atos de natureza administrativa (do juiz, do MP, e das autoridades policiais) relativos ao inquérito e a instrução criminais e ao exercício penal, apesar da impugnação desses atos caber aos tribunais judiciais».

Em Portugal, os cidadãos que sejam vítimas de dilações indevidas em processos podem apresentar a sua queixa ao Tribunal Administrativo competente. O direito de indemnização por

---

<sup>76</sup> Na realidade, a lei relativa à responsabilidade civil extracontratual do Estado consagrou a responsabilidade por danos decorrentes do exercício da “função político-legislativa” (artigo 15º do Regime, aprovado pela Lei nº67/2007), parecendo pressupor sempre a forma legal. A responsabilidade do Estado por atos da função política passa agora inequivocamente a ser da competência dos tribunais administrativos, e não dos tribunais judiciais, como se entendeu, na falta de preceito expresso – cf. Acórdão do TCA-S de 21/05/2009 (P.3775/08).

<sup>77</sup> De acordo com o artigo 18º do CPTA (Competência em matéria de responsabilidade civil):

“1. As pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual, incluindo ações de regresso, são deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade.

2. Quando o facto constitutivo da responsabilidade seja a prática ou a omissão de um ato administrativo ou de uma norma, a pretensão é deduzida no tribunal competente para se pronunciar sobre a legalidade da atuação ou da omissão.”

<sup>78</sup> Note-se, todavia, que, de acordo com o nº4 do artigo 4º do ETAF, estão excluídas do âmbito da jurisdição administrativa: a apreciação das ações de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição (incluindo ações de regresso); a apreciação dos litígios decorrentes de contratos de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes do vínculo de emprego público; a apreciação dos atos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente; a fiscalização dos atos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça; e a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva. Ora, todas estas ações previstas nas alíneas a), b), c), d) e e) do nº 4 do artigo 4º do ETAF estão excluídas do âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

<sup>79</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa (lições)*, 18ªEd, Almedina, Coimbra, 2020, pp.106-130.

danos emergentes do exercício da função jurisdicional para cujo conhecimento sejam competentes os tribunais administrativos é exercido através de ação de responsabilidade, nos termos de artigo 37º/nº1, alínea k) do CPTA, ou seja, a ação administrativa instaurada contra o Estado, para efetivação da responsabilidade civil por danos resultantes da violação do direito a uma decisão em prazo razoável. O lesado pela demora excessiva de um processo pode intentar contra o Estado Português uma ação administrativa comum ao Tribunal Administrativo, pedindo uma indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais emergentes da alegada violação do seu direito a uma decisão judicial em prazo razoável. De seguida, o requerente se estiver satisfeito, pode interpor um recurso contra a sentença do primeiro grau. Além disso, nos termos do artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, prevê-se excecionalmente o recurso de revista ao STA quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.

De forma a aprimorar os aparelhos judiciais dos Estados e a reduzir substancialmente as dilações indevidas nos processos ou a morosidade na justiça, o TEDH tem entendido que os Estados devem garantir o direito a uma decisão em prazo razoável por duas vias: a via preventiva, criando ou melhorando o sistema da justiça e o meio processual eficiente para evitar o atraso indevido; a via posterior, por via de um meio indemnizatório que garanta uma reparação razoável, caso o dano for imputável ao Estado. O TEDH afirmou que o meio processual adequado deve ser um recurso interno eficaz, útil e efetivo, considerando o direito a uma decisão judicial em prazo razoável garantido pelo artigo 6º/nº1 da CEDH juntamente com o princípio da tutela efetiva garantido pelo artigo 13.º da mesma Convenção. O Estado tem de escolher o meio processual mais eficiente para que um particular possa obter a sua tutela adequada e efetiva.

Assim, a tutela do direito a uma decisão em prazo razoável deve ser assumida em primeira mão pela ordem jurídica interna de cada Estado, adotando o TEDH depois uma posição de subsidiariedade. Cabe ao juiz nacional, através de um mecanismo efetivo, nos termos de artigo 13.º da CEDH, proteger os direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção. O TEDH pode intervir somente em via subsidiária, depois de esgotados os mecanismos nacionais, nos termos de artigo 35.º/ nº 1, da CEDH, se não tiver obtido a resposta reparadora satisfatória por parte do juiz nacional. O TEDH deve apreciar se as medidas internas foram ou não esgotadas e se foram ou não efetivas. O não cumprimento da jurisprudência do TEDH na conformação deste direito tem originado condenação do Estado. Além disso, ao não dispor de um recurso útil e eficaz para indemnizar as vítimas da demora irrazoável na administração da justiça, viola o

artigo 13.º da CEDH. Neste caso, o TEDH pode condenar o Estado nos termos do artigo 41.º da Convenção.

#### **4.2.1. Caso Valada Matos das Neves c. Portugal: análise do acórdão**

Chegados a este ponto do nosso estudo, torna-se importante fazer referência a este Acórdão do TEDH de 29 de Janeiro de 2016<sup>80</sup>. Na origem do caso está uma queixa (n.º 73798/13), dirigida contra a República Portuguesa apresentada por um cidadão deste Estado, o Sr. Rui Pedro Valada Matos das Neves (“o Requerente”), perante o Tribunal em 25 de Novembro de 2013, nos termos do artigo 34º da Convenção para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

Trata-se claramente de um caso em que este cidadão português viu o seu direito a uma decisão judicial em prazo razoável ser violado e, por isso, devido à morosidade existente no processo, interpôs uma ação no TEDH. No acórdão em estudo, é essencial entender as referências que são feitas, em primeiro lugar, à jurisprudência do STA relativa aos princípios que regem o exame das ações de responsabilidade civil extracontratual, e posteriormente, à jurisprudência dos tribunais centrais administrativos relativa à mesma matéria.

A primeira referência feita diz respeito ao Acórdão de 28 de Novembro de 2007 (Processo n.º 308/2007), através do qual o STA salientou que a legislação interna aplicável devia ser interpretada em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e que o dano moral resultante de uma verificação de violação do art.º 6.º da Convenção, pela duração excessiva de um processo, devia ser indemnizado. Dessa forma, a exigência de uma indemnização pela violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável apesar de já ter sido mencionada neste e noutros acórdãos, ainda não está suficientemente consolidada no nosso ordenamento jurídico.

Por outro lado, e sustentando ainda mais a defesa do artigo 6º da CEDH, de acordo com o acórdão de 9 de Outubro de 2008 (processo interno n.º 0319/08), o STA considerou que o dano moral causado por ofensa ao direito ao processo em prazo razoável, deve ser reparado ainda que não se tenha provado que a vítima enfrentou um grande sofrimento ou uma mudança sensível de vida ou de comportamento.

---

<sup>80</sup> Caso Valada Matos das Neves c. Portugal, Queixa n.º 73798/13, 29 de Outubro de 2015. Tornou-se definitivo, nos termos do artigo 44º/nº2 da CEDH, a 29 de Janeiro de 2016.

No que diz respeito ao ónus da prova, se o prazo razoável para a decisão de um processo for ultrapassado, por Acórdão de 1 de Março de 2011 (Processo n.º 0336/10), o STA entendeu que é ao Estado que compete o ónus da prova relativa a qualquer causa justificativa do excesso verificado.

Noutro plano, se as partes usam os meios processuais que lhes são facultados pela lei interna para defenderem os seus interesses, isso não pode ser relevado para excluir a responsabilidade do Estado em razão da duração de um processo para além do prazo razoável, a não ser que as partes tenham feito dele um uso abusivo ou com vista a atrasá-lo. Assim, cabe ao Estado organizar o seu sistema judicial de maneira a evitar que os processos se eternizem nos tribunais, por meio de incidentes e recursos sucessivos permitidos pela lei interna. Na procura efetiva das causas do atraso de um processo, haverá que ter em conta a complexidade do caso, o comportamento das partes e a importância do litígio para o interessado. A duração global<sup>81</sup> de um processo por mais de oito anos traduz um funcionamento anormal da justiça, violando, por si, o artigo 6.º n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o art.º 20.º da Constituição.

Citando o referido no Acórdão de 10 de Setembro de 2014 (processo interno n.º 090/12), o STA considerou que o atraso na decisão de um caso constitui um ato ilícito e determina a responsabilidade civil do Estado quando viola o direito a uma decisão em prazo razoável. Se, considerando o processo na sua globalidade, for manifesto que a sua duração ultrapassou o prazo razoável, não é necessário apreciar se os prazos relativos a cada ato processual foram respeitados pois o Estado tem sempre a obrigação de criar outros ou diferentes meios, mecanismos, prazos e uma organização para alcançar o objetivo de administrar a justiça em prazo razoável. Dado que se trata de um procedimento simplificado, em que a causa não apresenta complexidade ou dificuldade especiais, pode concluir-se que o prazo razoável foi ultrapassado na medida em que, num caso de alteração do exercício das responsabilidades parentais, foi necessário esperar sete anos por uma decisão definitiva.

Não menos importante é a referência feita ao Acórdão de 21 de Maio de 2015 (Processo n.º 072/14), através do qual o STA considerou que a apreciação do carácter razoável da duração de um processo deverá ser feita analisando cada caso concreto, tendo como ponto de partida a data da propositura da ação no tribunal competente e, como ponto final, a data em que a decisão definitiva é proferida, devendo ter-se em conta as instâncias de recurso, entre as quais o Tribunal Constitucional – bem como o processo de execução. Para este efeito, é útil apelar aos critérios

---

<sup>81</sup> Neste sentido, o Acórdão do STA de 27 de Novembro de 2013, Processo n.º 0144/13.

fixados na jurisprudência do TEDH: a complexidade do caso, o comportamento das partes, o modo de atuação das autoridades e o objeto do litígio.

Por outro lado, o respeito do prazo razoável<sup>82</sup> deve estar associado à eficácia e à credibilidade da justiça. O caráter razoável de um prazo deve ser avaliado tendo em conta, entre outros, critérios como o da complexidade do caso, o comportamento das partes e das autoridades e as consequências do atraso para as partes<sup>83</sup>.

No que diz respeito ao prazo de prescrição da ação de responsabilidade civil extracontratual, aplicável por força do artigo 5.º da Lei n.º 67/2007, o art.º 498.º do Código Civil estabelece que o direito à reparação prescreve no prazo de três anos a contar da data em que a vítima teve conhecimento, ou devia ter conhecimento, da possibilidade de exercer este direito<sup>84</sup>.

No que diz respeito à matéria de direito presente neste acórdão, o Governo alegou que o Requerente não esgotou as vias de recurso internas quanto à queixa fundada no artigo 6.º/n.º1 da Convenção, como exige o artigo 35.º/n.º1 da Convenção. Segundo o Governo, o Requerente deveria ter instaurado nos tribunais administrativos uma ação de responsabilidade civil extracontratual com base no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro de 2007, pedindo uma indemnização em razão da excessiva duração do processo de natureza civil. O Requerente contestou a exceção suscitada pelo Governo alegando que não existe, no plano interno, um recurso eficaz para obter uma reparação pela demora excessiva de um processo.

O Tribunal entendeu que a questão de saber se o Requerente estava obrigado a instaurar uma ação de responsabilidade civil extracontratual nos termos do art.º 12.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, antes de se queixar ao Tribunal, estava estritamente ligada à questão da existência de um recurso efetivo nos termos do artigo 13.º da Convenção<sup>85</sup>. Por fim, após

---

<sup>82</sup> Por Acórdão de 22 de Maio de 2014 (processo interno n.º 07822/11), o Tribunal Central Administrativo Sul considerou que: - a duração global de um processo administrativo em mais de vinte anos, em três graus de jurisdição, traduz, de modo evidente, um anormal funcionamento da justiça, ou seja, ultrapassa de modo evidente o conceito de decisão em prazo razoável; o Estado violou assim o artigo 6.º/n.º1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o artigo 20.º/n.º4 da Constituição; - de acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, pode ser concedida a uma sociedade comercial uma indemnização pelo dano moral sofrido, o que pode abranger a reputação, a incerteza quanto à previsão da decisão, a rutura na gestão da empresa, bem como a preocupação e os inconvenientes provocados aos membros da equipa de gestão. Este deverá ser avaliado em 1 000 EUR por ano de atraso não justificado. O Tribunal condenou, assim, o Estado a pagar 16 000 EUR a cada um dos autores pelo dano moral sofrido devido ao atraso do processo. Remeteu de seguida o processo à primeira instância, com vista à determinação do montante reclamado por danos materiais.

<sup>83</sup> Cf. Acórdão de 21 de Novembro de 2013, Processo n.º 09424/12, Tribunal Central Administrativo Sul.

<sup>84</sup> Através do Acórdão de 4 de Dezembro de 2012 (Processo n.º 1203/02), o Supremo Tribunal Administrativo considerou: em regra, o prazo de prescrição começa a correr a partir do momento em que o interessado tomou conhecimento de um ato ou omissão que provocou danos.

<sup>85</sup> Ver *Sürmeli c. Alemanha* (dec.), n.º 75529/01, 29 de Abril de 2004, *McFarlane c. Irlanda* [GC], n.º 31333/06, 75, 10 de Setembro de 2010, *Vlad e outros c. Roménia*, n.ºs 40756/06, 41508/07 e 50806/07, 103, 26 de Novembro de 2013, e *Panju c. Bélgica*, n.º 18393/09, 47, 28 de Outubro de 2014.

avaliar todos os elementos da queixa, o Tribunal decidiu considerá-la admissível, declarando que não havia outros motivos de inadmissibilidade.

De acordo com o artigo 13º da CEDH, “Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício da suas funções oficiais”, sendo que, neste caso, o requerente denunciou a inexistência, no plano interno, de um recurso que lhe tivesse permitido obter uma reparação em razão da duração excessiva do processo que tinha instaurado no tribunal administrativo de Lisboa. Daí adveio uma violação do já referido artigo 13.º da CEDH.

Como já foi referido neste capítulo, a implementação e sanção quanto aos direitos e liberdades garantidos pela Convenção cabe, em primeiro lugar, às autoridades nacionais. O mecanismo de queixa diante do Tribunal reveste assim um caráter subsidiário em relação aos sistemas nacionais de salvaguarda dos direitos humanos. Esta subsidiariedade exprime-se nos artigos 13.º e 35.º/nº1 da Convenção.

Ao mesmo tempo, o princípio da subsidiariedade não significa que deva renunciar a todo o controlo sobre o resultado obtido com a utilização da via de recurso interno, sob pena de esvaziar os direitos garantidos pelo artigo 6.º/nº1 da Convenção de toda a sua substância. O reparo vale, em particular, para as garantias previstas pelo artigo 6.º da Convenção, visto o lugar eminente que o direito a um processo equitativo, com todas as garantias previstas por esta disposição, ocupa numa sociedade democrática.

O Tribunal notou ainda que, por virtude da regra do esgotamento das vias de recurso internas, o Requerente, antes de se dirigir ao Tribunal, devia ter dado ao Estado responsável a faculdade de remediar as violações alegadas, por meios internos<sup>86</sup>, utilizando os recursos judiciais oferecidos pela legislação nacional<sup>87</sup>.

Noutro sentido, de acordo com o Acórdão em estudo, quando um Governo execiona o não esgotamento das vias de recurso internas, deve convencer o tribunal de que o recurso era

---

<sup>86</sup> Contudo, as disposições do artigo 35.º/nº1 da Convenção só prescrevem o esgotamento dos recursos relativos às violações e, que sejam disponíveis e adequados. Devem existir com um grau suficiente de certeza, não apenas em teoria mas também na prática, sem o que lhes falta a efetividade e a acessibilidade desejadas (*Mifsud c. França* (dec.) [GC], n.º 57220/00, CEDH 2002-VIII, e *Slavicek c. Croácia* (dec.), n.º 20862/02, CEDH 2002-VIII). Destarte, estas disposições devem aplicar-se com uma certa flexibilidade e sem formalismo excessivo. De acordo com os “princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”, algumas circunstâncias particulares podem dispensar o requerente da obrigação de esgotar os recursos internos de que dispõe. Por outro lado, a regra do esgotamento das vias de recurso internas não se acomoda a uma aplicação automática e não reveste um caráter absoluto; ao controlar-se a sua observância, há que ter em conta as circunstâncias da causa. Isto significa, nomeadamente, que o Tribunal deve ter em conta, de modo realista, não apenas os recursos teoricamente previstos no sistema jurídico da Parte contratante interessada, mas igualmente o contexto jurídico e político em que se inserem, bem como a situação pessoal dos requerentes (*Scordino c. Itália* (dec.), n.º 36813/97, CEDH 2003-IV).

<sup>87</sup> Ver, entre outros, *Fressoz e Roire c. França* [GC], n.º 29183/95, § 37, CEDH 1999-I.

efetivo e disponível tanto em teoria quanto na prática, na altura dos factos, isto é, que era acessível e suscetível de oferecer ao requerente a reparação adequada das suas queixas e que apresentava perspectivas razoáveis de êxito.

. O Tribunal estabeleceu alguns critérios essenciais que permitem verificar a efetividade dos recursos indemnizatórios em matéria de duração excessiva dos processos judiciais<sup>88</sup>. Estes critérios são os que seguem: a) a ação de indemnização deve ser decidida em prazo razoável; b) a indemnização deve ser prontamente paga, em princípio, no mais tardar seis meses após a data em que a decisão que concede a indemnização se tornou exequível; c) as regras processuais que regem a ação de indemnização devem ser conformes aos princípios de equidade garantidos pelo artigo 6.º da Convenção; d) as regras sobre custas judiciais não devem representar um encargo excessivo para os litigantes cuja ação é fundada; e) o montante das indemnizações não deve ser insuficiente em comparação com os montantes concedidos pelo Tribunal em casos semelhantes.

O TEDH notou ainda que o artigo 12.º da Lei n.º 67/2007 prevê um recurso com vista à obtenção de reparação, quando o direito a uma decisão judicial em prazo razoável não foi respeitado<sup>89</sup>. Aquele Tribunal concluiu que este meio de recurso não podia ser considerado “efetivo” para efeitos do artigo 13.º da Convenção, acrescentando que semelhante ação não poderá ser considerada como recurso «efectivo» enquanto a jurisprudência que emana do Acórdão do STA de 28 Novembro de 2007 não se consolidar na ordem jurídica portuguesa, através da harmonização das divergências jurisprudenciais que se verificam atualmente. Assim, com referência ao artigo 46.º da Convenção, o Tribunal convidou o Estado requerido e todos os seus órgãos, inclusive o Ministério Público, cujo papel é extremamente importante nesta matéria, a adotar todas as medidas necessárias para que as decisões nacionais sejam conformes à jurisprudência do Tribunal.

Para se perceber ainda a gravidade do contexto, o TEDH realçou que cerca de 180 queixas contra Portugal relativas à duração excessiva de processos estão atualmente pendentes, algumas das quais igualmente com invocação da inefetividade da ação de responsabilidade civil extracontratual na matéria. Algumas já foram comunicadas ao Governo português mas a maior parte ainda não foram objeto de um primeiro exame pelo Tribunal.

---

<sup>88</sup> Ver Bourdov c. Rússia (n.º 2), n.º 33509/04, § 99, CEDH 2009).

<sup>89</sup> Acórdão Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal: “Estando em causa, em primeiro lugar, a duração do processo, o Tribunal nota com preocupação que o tempo que os tribunais administrativos levam para examinar as ações de responsabilidade [civil] extracontratual parece muitas vezes prolongar-se por períodos significativos. A este propósito, o Tribunal lembra que outros Estados fizeram escolhas diferentes, ao preverem, por exemplo, neste domínio, prazos mais curtos: é o caso da Itália, em que o Tribunal da Relação dispõe de quatro meses para proferir a sua decisão (Scordino c. Itália (n.º 1) [GC], supra, §§ 62 e 208).”

Tendo em conta o que precede e à luz das considerações expendidas no *Acórdão Martins Castro e Alves Correia de Castro*, o Tribunal entendeu que a prática dos tribunais internos evoluiu muito nestes últimos anos no que respeita à apreciação das ações de responsabilidade civil extracontratual fundadas no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007. Observa que foi, em particular, a partir do acórdão do STA de 27 de Novembro de 2013 (processo interno n.º 0144/13) que esta modificação se consolidou ao nível da jurisprudência interna ao ponto de conceder um grau de certeza jurídica ao meio do recurso para que este possa e deva ser utilizado para os efeitos do artigo 35.º/nº1 da Convenção. Assim sendo, a título subsidiário, de modo a que a demora das ações de responsabilidade civil extracontratual não comprometa os avanços verificados e a efetividade do meio do recurso constatado, o Tribunal recomenda ao Estado requerido que permaneça atento e, se apropriado, que não impugne as sentenças que constatarem que foi ultrapassado o prazo razoável e outorgam uma indemnização aos autores.

O Tribunal nota que o período a ter em consideração tem início em 9 de Junho de 2003 com a propositura da ação civil no Tribunal Administrativo de Lisboa e termina em 27 de Maio de 2013 com a extinção da instância declarada pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em virtude de o réu não ter apresentado alegações de recurso. O processo demorou assim 9 anos, 11 meses e 20 dias num grau de jurisdição, visto que o Tribunal Central Administrativo não teve que se pronunciar, a final, sobre o recurso interposto pelo réu.

Para além disso, recorda que o carácter razoável da duração de um processo se aprecia segundo as circunstâncias da causa e tendo em conta os critérios consagrados pela sua jurisprudência, em particular, a complexidade do caso, o comportamento do requerente e o das autoridades competentes bem como o que estava em causa no litígio para os interessados. Por outro lado, impõe-se também uma particular diligência no contencioso laboral<sup>90</sup>. À luz destes princípios e tendo em conta que, no caso, as partes concordam, além do mais, em considerar que foi ultrapassado o prazo razoável estipulado no artigo 6.º/nº1 da Convenção, o Tribunal concluiu que houve efetivamente uma violação desta disposição.

## **V. Análise do regime jurídico da Lei nº67/2007 - Traços gerais**

Com o aumento do poder social dos tribunais veio o aumento das exigências colocadas ao seu funcionamento e às suas decisões e, logo, a questão da responsabilidade pelos danos causados. A Revisão Constitucional de 1982 refletiu já estes novos desafios, ao

---

<sup>90</sup> Ver Ruotolo c. Itália, 27 de Fevereiro de 1992, § 17, Série A, n.º 230-D.

constitucionalizar o direito à reparação do erro judiciário penal e ao consagrar o direito à indemnização por privação da liberdade contrária à Constituição e à lei<sup>91</sup>.

Hoje pode dizer-se, sem receio de desmentido, que a atual Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado teve um período de incubação muito longo e entrecortado. A primeira proposta de lei para reformar a responsabilidade civil do Estado – Proposta de Lei nº 95/ VIII/ 2 – data de 13 de Julho de 2001 e foi da autoria do XIV Governo Constitucional. Esta proposta foi aprovada na generalidade, mas não na especialidade, uma vez que a demissão do Governo implicou, nos termos do nº 6 do artigo 167º da Constituição, a sua caducidade e obrigou ao recomeço de um novo procedimento legislativo.

Depois de algumas propostas que seguiram o mesmo destino da caducidade em virtude do final das respetivas legislaturas dos seus Governos, a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, uma nova proposta de Lei que acabou por ser vetada pelo Presidente da República, nos termos do nº1 do artigo 136º. O presidente vetou este diploma por motivos de oportunidade política, mais propriamente por considerar que esta proposta introduzia “uma autêntica mudança de paradigma no quadro da responsabilidade extracontratual do Estado”, para o qual seria necessário “um acréscimo significativo das despesas do Estado, em montantes que não é possível quantificar ou prever”. Adicionalmente, o Presidente da República entendeu que esta lei teria um impacto muito profundo no funcionamento dos tribunais e serviços públicos em geral, nomeadamente um aumento significativo dos processos contra os serviços e agentes públicos<sup>92</sup>.

Após o diploma ser devolvido ao Parlamento e ter sido objeto de ligeiríssimas alterações, este acabou por ser aprovado por unanimidade e posteriormente promulgado pelo Presidente da República, que reiterou que o diploma continha “disposições que comportam sérios riscos de perturbação do normal funcionamento dos serviços públicos e da atividade dos tribunais, tendo ainda consequências negativas para o equilíbrio financeiro do Estado”.

Atualmente, o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas consta já da referida Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada em 17 de Julho pela Lei nº31/2008, que revogou o DL nº48051, de 21 de Novembro de 1967. A lei entrou

---

<sup>91</sup> Nota ainda, no direito europeu, para a consolidação, a partir do Acórdão *Francovich*, da jurisprudência do TJUE relativa à responsabilidade dos Estados por violação do direito europeu, que representou um desafio acrescido às normas nacionais, mais restritivas, especialmente porque tal jurisprudência abrangia de forma inequívoca a responsabilidade do Estado-juiz. Este Acórdão, cfr. ACÓRDÃO FRANCOVICH de 19-11-1991, P. C-6/90, firmou o «dever de indemnizar o particular lesado pela não transposição de uma diretiva».

<sup>92</sup> RUI MEDEIROS, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, pp. 37 e ss.

em vigor no dia 30 de Janeiro de 2008 e veio dar resposta ao imperativo constitucional do artigo 22º da CRP, incorporando algumas soluções que tinham vindo a ser consolidadas pela jurisprudência.

Esta lei procede a uma divisão da responsabilidade pelas várias funções do Estado: a função administrativa (artigos 7º a 11º); a função jurisdicional (artigos 12º a 14º); a função político-legislativa (artigo 15º). De salientar que, quanto à função administrativa, a responsabilidade pode resultar de facto ilícito ou ser responsabilidade pelo risco. Já no que respeita à função jurisdicional, a responsabilidade é sempre por factos ilícitos e, importa dizê-lo, não se restringe aos erros judiciários no domínio processual penal.

O presente regime jurídico da responsabilidade civil disciplina a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público. Este é o seu âmbito objetivo e subjetivo natural ou próprio<sup>93</sup>: a regulação da responsabilidade pública extracontratual, com definição de regras específicas para tais sujeitos jurídicos pelas específicas funções e poderes que os mesmos têm a seu cargo, com a intenção de proteger os cidadãos, assegurando a eliminação ou compensação pelos prejuízos que lhes sejam infligidos por ação ou omissão dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais pessoas coletivas de direito público. Aqui se regula a responsabilidade por ações ou omissões ilícitas, pelo risco e pelo sacrifício.

Não obstante, o regime alarga ainda o seu âmbito natural<sup>94</sup>, definindo também regras sobre a responsabilidade civil extracontratual de pessoas coletivas de direito privado na medida em que os danos causados decorram do exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo. Idêntico regime aplica-se ainda à responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes ou trabalhadores das entidades públicas por danos decorrentes de ações ou omissões adotadas no exercício das funções públicas e por causa desse exercício e, paralelamente, aos trabalhadores ou outros sujeitos juridicamente ligados àquelas pessoas coletivas privadas.

Assim, de acordo com o nº5 do artigo 1º, o regime abarca ainda as pessoas coletivas de direito privado que atuem no exercício de prerrogativas de poder público ou que se rejam pelas normas e princípios de direito administrativo, o que compreenderá todas as pessoas coletivas de direito privado criadas por entidades públicas (sociedades anónimas de capitais públicos),

---

<sup>93</sup> RUI MEDEIROS, ob.cit., pp. 54 e ss.

<sup>94</sup> Artigo 1º da Lei nº67/2007, relativo ao âmbito de aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

bem como entidades privadas que exerçam poderes públicos (no âmbito de concessões de serviços públicos ou de parcerias público-privadas)<sup>95</sup>.

E por este regime pauta-se igualmente, nos termos definidos no nº3, a responsabilidade direta dos órgãos funcionários e agentes públicos quando a sua conduta, positiva ou negativa, danosa tenha sido praticada no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício e desde que verificado o pressuposto de culpa, nos termos definidos nos artigos 8º e 14º.

Cumpre, a este propósito, lembrar que também as ações de responsabilidade civil pelos danos causados pelos titulares de órgãos, funcionários e agentes e demais servidores públicos são submetidas à apreciação dos tribunais administrativos – cfr. Artigo 4º, nº1, alínea h), do ETAF.

### **5.1. A responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional**

Tendo em conta o nosso tema em estudo, interessa-nos remeter a análise que temos vindo a fazer para o artigo 12º da Lei nº 67/2007 que estabelece um regime geral para a responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional<sup>96</sup>, segundo o qual “salvo o disposto nos números seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa”.

Da interpretação deste artigo retiramos que para que haja responsabilidade civil é necessário: que haja um dano; esse dano tem de ser causado por uma conduta ilícita; tem de haver uma situação de administração da justiça danosa, como por exemplo, a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Por outro lado, segundo este artigo, salvo o disposto nos artigos 13º e 14º, que dizem respeito à responsabilidade por erro judiciário e à responsabilidade dos magistrados, respetivamente, aplica-se aos danos causados pela má administração da justiça, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa - regime previsto nos artigos 7º a 11º.

---

<sup>95</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal de Conflitos de 02/10/2008, Proc. 012/08; VIEIRA DE ANDRADE, *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, *RLJ*, N°3951, 2008, p.361.

<sup>96</sup> Na realidade, a lei relativa à responsabilidade civil extracontratual do Estado consagrou a responsabilidade por danos decorrentes do exercício da “função político-legislativa” (artigo 15º do Regime, aprovado pela Lei nº 67/2007), parecendo pressupor sempre a forma legal. A responsabilidade do Estado por atos da função política passa agora inequivocamente a ser da competência dos tribunais administrativos, e não dos tribunais judiciais, como se entendeu, na falta de preceito exposto – cf. Acórdão do TCA-S de 21/05/2009 (P. 3775/08).

Em rigor, a responsabilidade regulada no artigo 12º respeita à administração da justiça e, portanto, à responsabilidade pelo exercício da função administrativa. Assim, apenas se falará, *proprio sensu*, em responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional em relação a ações ou omissões ilícitas de magistrados judiciais e do Ministério Público.

As ações de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional propostas contra o Estado são, nos termos da alínea g) do nº1 do artigo 4º do ETAF, da jurisdição administrativa, não apenas pelos danos causados pela administração da justiça mas também por erro judiciário. O mesmo vale para eventuais ações de regresso. Todavia, a alínea a) do nº4 do artigo 4º do ETAF excepciona a responsabilidade por danos causados por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como as correspondentes ações de regresso: a competência caberá neste caso às respetivas jurisdições<sup>97</sup>. Dessa forma, os números 3 e 4 do artigo 4º do ETAF funcionam como preceitos de delimitação e de definição negativa do âmbito da jurisdição administrativa.

Em diversa jurisprudência, designadamente do Tribunal de Conflitos, surgiu a contraposição entre a responsabilidade pela função de julgar, desempenhada pelos juízes, e a responsabilidade por factos da chamada “administração judiciária”, imputáveis a juízes, a magistrados do MP, a funcionários judiciais e a outros agentes estaduais que participem na administração da justiça<sup>98</sup>. No primeiro caso, entendia-se que estava em causa o exercício da função jurisdicional e que a competência para as correspondentes ações cabia aos tribunais judiciais, ao passo que o outro se situava no contexto da função administrativa, pertencendo a competência aos tribunais administrativos, por aplicação do critério geral da relação jurídico-administrativa.

Esta contraposição entre a atividade da administração judiciária e a atividade desempenhada pelo juiz influenciou a distinção, presente nos artigos 12º e 13º do RJRCEE, entre a responsabilidade pela “administração da justiça” e a responsabilidade por “erro judiciário”. Todavia, as diferenças revelam-se óbvias, sendo a mais importante a absorção da chamada administração judiciária no conceito de função jurisdicional, correspondentemente alargado.

---

<sup>97</sup> Para entender melhor o fundamento desta delimitação negativa, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa (lições)*, Almedina, Coimbra, 2020, p.115-120, citando o autor: «(...)embora a afirmação vise sobretudo assegurar a separação das jurisdições, em contraponto com a regra da sujeição à jurisdição administrativa dos atos materialmente administrativos dos referidos tribunais (alínea c) do nº1). Esta mesma preocupação explica a exclusão, pela alínea a) do nº4, da apreciação de ações de responsabilidade por erro judiciário dos juízes desses outros tribunais – o esclarecimento relativamente à cláusula geral justifica-se pela necessidade de excepcionar o alargamento do âmbito da jurisdição administrativa em matéria de responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional constante da alínea f) do nº1».

<sup>98</sup> Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 12/05/1994, Confl.nº266, de 29/11/2006, Confl.nº3/05, e de 11/03/2010, Confl.nº1/10.

A função jurisdicional, para efeitos da responsabilidade civil do Estado, compreende, pois, não apenas as atividades tipicamente judicantes de apreciação dos factos e interpretação e aplicação de normas jurídicas, mas outras atuações e omissões dos juízes, funcionalmente conexas com o ato de julgar, incluindo despachos meramente dilatatórios, erros na tramitação processual, prescrição de processos, omissão de atos devidos em geral ou retardamento na prolação da sentença, isto é, violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Contudo, na função jurisdicional *hoc sensu* compreendem-se também condutas, ativas ou omissivas, de magistrados do MP, de funcionários judiciais e até certos atos parajudiciais de autoridades policiais - detenção fora de flagrante delito na falta dos pressupostos legais<sup>99</sup>.

Assim, no quadro conceptual do RJRCEE, todo este domínio que está para além da atividade judicante, reservada ao juiz, integra, pois, a função jurisdicional – mesmo se as correspondentes condutas não são imputáveis a um juiz- e não a função administrativa<sup>100</sup>.

Se a administração judiciária constitui um domínio da função jurisdicional, o regime aplicável à responsabilidade civil pelos danos aí ocorridos é o da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa (artigo 12º). Esta extensão do regime da função administrativa a uma parte significativa da função jurisdicional representa, aliás, um dos traços mais característicos da nova lei e merece uma análise atenta.

Daí resulta, em primeiro lugar, que às atividades de administração da justiça não se aplicam apenas as disposições gerais presentes no Capítulo I do RJRCEE, mas também as normas específicas da responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa, contidas no Capítulo II.

Aplicável à administração judiciária é, também, o critério de aferição de culpa próprio da função administrativa (artigo 10º/nº1) e a presunção de culpa leve na prática de atos jurídicos

---

<sup>99</sup> J.M. CARDOSO DA COSTA, *Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por atos da função judicial*, RLJ, Ano 138º, nº3954, janeiro- fevereiro de 2009, p.161.

<sup>100</sup> Ao estabelecer uma peculiar linha divisória entre a função jurisdicional e a função administrativa, o legislador afastou-se do critério distintivo proposto entre nós por Afonso Queiró, cfr. AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, Policopiado, Coimbra, 1976, pp. 40 e ss, e que obteve larga aceitação junto da jurisprudência e da doutrina (v.g., Acórdão do STJ de 15/05/2002, Proc. Nº1S1307). Segundo tal critério, de natureza finalística, embora a função administrativa englobe, à semelhança da função jurisdicional, atos de aplicação do direito a situações de conflito de pretensões, fá-lo sempre com o objetivo de prosseguir interesses públicos diversificados, que ultrapassam a resolução em si daquela questão jurídica. Já na função jurisdicional a resolução das questões jurídicas por aplicação do Direito constitui um fim em si, *rectius*, visa prosseguir um interesse público específico, que é a paz jurídica. E precisamente porque a paz jurídica constitui a finalidade dessa aplicação do direito ao conflito de pretensões é que o correspondente ato tem de provir de uma entidade independente e imparcial e revestir uma autoridade e estabilidade próprias.

ilícitos (artigo 10º/nº2) - com a inerente responsabilidade exclusiva do Estado, por força do artigo 7º/nº1, salvo se o lesado ilidir a presunção<sup>101</sup>.

Excluídos do âmbito de aplicabilidade do regime da responsabilidade civil por factos da função administrativa encontram-se os danos resultantes do chamado erro judiciário (artigo 13º) e a matéria do direito de regresso contra magistrados judiciais e do MP (artigo 14º). Apesar da sua aparente clareza, a ressalva com que se inicia a norma do artigo 12º convoca alguns problemas<sup>102</sup>.

## **5.2. A responsabilidade por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável**

A não prolação de uma decisão judicial em prazo razoável constitui, aos olhos do legislador, o caso prototípico de um facto danoso integrado na atividade de administração da justiça, como o demonstra a expressa referência feita no teor do artigo. Trata-se, aliás, do único exemplo aí invocado.

Não surpreende esta referência do legislador porque, em primeiro lugar, o atraso na decisão de uma causa representa porventura a manifestação socialmente mais notória do funcionamento deficiente da máquina judiciária. O sentido de uma decisão pode causar estranheza ou discordância, mas existirão decerto razões inteligíveis a prestar-lhe algum apoio. Já o prolongamento de um processo até aos limites da manifesta desrazoabilidade carece por regra de justificação atendível e reclama, por um imperativo de elementar justiça, a adequada compensação dos danos decorrentes desta disfunção óbvia de um serviço essencial do Estado.

Terá contribuído também para que a responsabilidade por danos produzidos no âmbito judiciário se afirmasse primeiro nas situações de morosidade processual a circunstância de nelas ser frequentemente inviável a imputação subjetiva dos factos danosos – muito menos a imputação ao juiz que proferiu a decisão tardia e que pode ter sido o mais diligente de todos os sujeitos envolvidos (atente-se como exemplo, na sucessão de fatores díspares de atraso

---

<sup>101</sup> CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2ª ed, Coimbra Editora, 2011, p.243 e nota 413.

<sup>102</sup> Em primeiro lugar, não é inteiramente rigorosa a ideia de que o regime da responsabilidade civil por facto da função administrativa tem a sua aplicabilidade limitada aos danos causados pela atividade da administração judiciária, porque de facto esse regime ainda vale como lei subsidiariamente aplicável para o âmbito, lacunar, dos artigos 13º e 14º (Acórdão do STJ de 14/01/2010, Proc. nº 2452/ 03.8TBBCL.G1.S1), cfr. CARLOS CADILHA, ob. cit., p.241, nota 410). Em segundo lugar, o conceito de erro judiciário enquanto fonte de responsabilidade contraposta às atividades de administração da justiça não surge como um resultado imediatamente apreensível a partir do teor do artigo 13º.

processual – mortes, vacatura dos lugares, documentos ilegíveis, testemunhas ausentes, mandatários faltosos e contas de custas erradas<sup>103</sup>.

O arrastamento de um processo por 10, 15 ou 20 anos resulta tipicamente de uma massa de atos e omissões de funcionários e magistrados que se vão ocupando sucessivamente dos autos, bem como de deficiências organizatórias, escassez de meios e vicissitudes de toda a ordem, incluindo condutas das partes e dos restantes sujeitos com intervenção processual. Sem prejuízo da relevância do comportamento censurável da própria parte que vem a invocar os danos sofridos, o atraso processual constitui o domínio por excelência do “funcionamento anormal do serviço”, a cargo exclusivo do Estado (as normas expressas dos artigos 7º, nº3 e artigo 9º, nº2) e não da responsabilidade subjetiva do agente com tarefas judicantes.

A precocidade do reconhecimento dos deveres ressarcitórios do Estado<sup>104</sup> resultou ainda de a não efetivação das prestações em causa violar um relevante direito fundamental, a saber, o direito à decisão dos processos num prazo razoável. Mesmo antes de a Revisão Constitucional de 1997 ter procedido à sua consagração expressa no nº4 do artigo 20º da Constituição, não existiam dúvidas de que o direito de acesso aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos (nº1 do mesmo artigo) compreendia essa dimensão temporal, enquanto fator de indispensável efetividade.

Dessa forma, os danos resultantes da violação do direito a uma tutela jurisdicional tempestiva podem resultar quer da demora na prolação da decisão final, quer da não adoção tempestiva dos procedimentos cautelares que tenham sido requeridos, e que poderiam garantir o efeito útil da ação, quer ainda de um eventual atraso na execução coerciva do julgado<sup>105</sup>.

Ao apoio constitucional juntou-se, como fator decisivo até hoje, a jurisprudência do TEDH sobre a norma do artigo 6º da Convenção, que consagra o direito à decisão da causa num prazo razoável como elemento do direito a um processo equitativo. A relevância desta jurisprudência enquanto fator de primeira grandeza na definição e aprofundamento do regime da responsabilidade do Estado pelo atraso das decisões judiciais deve-se a uma dupla razão: em primeiro lugar, o acolhimento devido que recebeu e continua a receber na jurisprudência dos tribunais portugueses, *maxime* do STA; e, depois, o carácter lacunar e fragmentário da legislação nacional, passada e presente, uma vez que o regime jurídico da responsabilidade civil

---

<sup>103</sup>Verificados no processo cuja verificação tardia esteve na origem do Acórdão do STA- 1ª Secção de 15/10/1998, Proc. nº 36811, e que foram sublinhados na “Anotação” de João Caupers, cfr. JOÃO CAUPERS, “A pretexto do Acórdão do STA de 15 de Outubro de 1998 (rec. nº. 36811) - Ac. STA de 15.10.1998, P. 36811”, CJA, nº17, 1999, p.27-31.

<sup>104</sup> RUI MEDEIROS, ob. cit., pp. 329 e ss.

<sup>105</sup> CARLOS CADILHA, ob. cit., p.245.

extracontratual do Estado e demais entidades públicas, ao remeter para a responsabilidade civil por factos da função administrativa, deixa em aberto questões tão decisivas como os critérios para a determinação do pressuposto do prazo razoável, a relevância da ultrapassagem dos prazos processuais, a definição dos casos de culpa do lesado ou o regime dos danos, em especial os danos não patrimoniais<sup>106</sup>.

Como reconheceu o STA no Acórdão de 28/11/2007 (Proc. n.º 308/07), “na densificação dos conceitos da Convenção, entre os quais os de prazo razoável de decisão, indemnização razoável e de danos morais indemnizáveis, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem desempenhará, seguramente, um papel de relevo”.

Relativamente ao preenchimento do conceito axial de prazo razoável do artigo 6.º/n.º1 da CEDH, remeto para o ponto **3.4.1.** desta dissertação, bem como para o ponto **4.2.1.** relativo à análise do Acórdão Valada Matos das Neves, onde já teci as considerações essenciais que dizem respeito ao preenchimento deste conceito<sup>107</sup>.

O desenvolvimento dos critérios para o preenchimento do conceito foi efetuado em termos referenciais no Acórdão do STA-1.ªSecção de 09/10/2008 (Proc. n.º 319/08), a partir da ideia-chave de que o juízo sobre a duração do processo deve ser feito em termos globais, olhando à duração efetiva, e não segundo um método analítico, centrado no cômputo dos prazos legalmente fixados e da sua eventual ultrapassagem.

Assim, se a demora processual, “para os critérios do homem comum e das suas expectativas ponderadas sobre o andamento da máquina da administração da justiça”, for “chocante” e “inaceitável”, é irrelevante saber se e em que medida os prazos processuais foram incumpridos, embora seja relevante que tais atrasos “tenham sido provocados pela própria parte que se queixa da demora”. Se os prazos foram cumpridos e, apesar disso, o processo se alongou naqueles termos, é porque o Estado deveria ter providenciado os meios humanos e materiais e a configuração do processo em termos de permitir administrar a justiça em prazo razoável. Na mesma ordem de ideias, se a duração do processo se manteve dentro da duração média dos processos daquela espécie - em função, designadamente, da complexidade do caso-, pouco importa se relativamente a cada um dos trâmites os prazos respetivos foram ou não observados. A análise dos prazos e da sua ultrapassagem pode justificar-se apenas numa zona intermédia, cinzenta, em que foi ultrapassa aquela duração média, “mas não existe uma demora que se

---

<sup>106</sup> Neste sentido, “solução simplória” é o qualificativo crítico de ISABEL FONSECA, *Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mama mia! - Anotação ao Acórdão do STA de 09/10/2008*, Proc. N.º 319/08, CJA, n.º72, 2008, p.39.

<sup>107</sup> Para o preenchimento do conceito de prazo razoável, é necessário o auxílio de quatro critérios principais: a complexidade do litígio, a conduta do autor, a conduta das autoridades competentes e a relevância da causa para o interessado.

afaste profundamente daquela média nem do tempo que seria expectável por um destinatário médio bem colocado para esta apreciação e o processo teve relativa complexidade e incidentes, de modo que se podem colocar dúvidas quanto a determinar o que seria o prazo razoável naquela situação”.

Acompanhando a jurisprudência do TEDH, que vem evoluindo no sentido de qualificar como prazo razoável a duração média do processo- apontando para 3 anos como duração média na primeira instância para a generalidade das matérias e de 4 a 6 anos para a duração global da lide<sup>108</sup>. De acordo com alguma jurisprudência mencionada, esta indica uma via de solução articulada em três fases: antes de mais, apurar a duração média da categoria de processos em que se integra a espécie em causa. Posteriormente, deve proceder-se a uma qualificação liminar como casos de prazo razoável aqueles que se compreendam dentro dessa duração média (mesmo que a tramitação pudesse ou devesse ter sido mais célere) e qualificar liminarmente como casos de prazo desrazoável aqueles em que a duração se afaste de forma chocante e inaceitável desse padrão médio, salvo por culpa do próprio lesado. Por fim, deve proceder-se a uma análise mais fina dos restantes casos, delimitados com a necessária elasticidade, apurando as suas circunstâncias específicas, designadamente o eventual desrespeito dos prazos devidos, com apoio nos critérios orientadores enunciados na jurisprudência do TEDH.

Assim, pode haver observância dos prazos e haver ilicitude, por violação do dever de decisão em prazo razoável, assim como pode haver desrespeito dos prazos e não haver ilicitude, porque a duração do processo se mantém dentro do prazo razoável: a ilicitude refere-se sempre à duração global do processo e não depende de uma consideração “analítica” dos prazos.

Também não existe aqui o afastamento do pressuposto da culpa. Porém, reiterando o entendimento clássico, sustenta-se que a “culpa resulta da ilicitude e do próprio facto de o serviço não funcionar de acordo com os *standards* de qualidade e eficiência que são esperados e que constituem uma obrigação do Estado de Direito perante os cidadãos”<sup>109</sup>.

Ainda por invocação das orientações do TEDH, o artigo 496º do CC – que resume os danos morais indemnizáveis àqueles que, pela sua gravidade, mereçam a tutela do direito - deverá ser interpretado e aplicado em conformidade com a CEDH, não podendo constituir obstáculo à indemnização efetiva dos danos morais tipicamente resultantes do retardamento da decisão<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Vide o Acórdão do TCA-Norte, 1ª Secção, de 05/07/2012, Proc. Nº 2767/06.3BEPRT, e ISABEL DA FONSECA, ob. cit., pp. 45-46.

<sup>109</sup> Acórdão do STA de 09/10/2008, Proc. Nº 309/08.

<sup>110</sup> Acresce que para a determinação do montante indemnizatório existe igualmente jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (como sublinha ISABEL FONSECA, *Violação do prazo razoável e*

### **5.3.A importância do respeito pelos princípios relativos à prossecução processual no Direito Administrativo: princípio *pro actione* e o princípio da celeridade processual. Conclusão.**

Chegados a este ponto do nosso estudo, sublinhamos todo o percurso que nos fez chegar até aqui desde a análise da matriz constitucional plasmada no artigo 20º, passando pelo estudo dos fundamentos e da natureza jurídica da responsabilidade do Estado, percorrendo os traços fundamentais da jurisprudência do TEDH e dos tribunais administrativos nesta matéria, até chegarmos à análise do regime jurídico presente na lei nº 67/2007.

Trata-se, neste âmbito, importante ressaltar um ponto que acabaria por funcionar como mecanismo preventivo de ativação da responsabilidade extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Esta é, como já foi referido durante o nosso percurso, uma das soluções provenientes da jurisprudência do TEDH. O Estado deve procurar prevenir, providenciando todos os mecanismos processuais e legais que têm ao seu dispor para que o efeito útil das decisões seja garantido, mas também para que toda a máquina judicial esteja a funcionar de acordo com os princípios que regulam a atividade administrativa.

Dessa forma, considero relevante fazer uma referência a dois princípios da prossecução processual<sup>111</sup> no processo administrativo: o princípio do favorecimento do processo ou princípio *pro actione* e o princípio da celeridade processual.

Quanto ao princípio *pro actione*, este trata-se de um corolário normativo ou de uma concretização do princípio constitucional do acesso efetivo à justiça (administrativa), que aponta para uma interpretação e aplicação das normas processuais no sentido de favorecer o acesso ao tribunal ou de evitar as situações de denegação de justiça, designadamente por excessivo formalismo.

De facto, a tutela efetiva, principalmente, dos direitos dos particulares, tem de ser simultaneamente eficaz e eficiente: eficaz, na medida em que realize os objetivos de proteção dos direitos, e eficiente, na medida em que consiga, tais objetivos de forma adequada, sem custos desproporcionados<sup>112</sup>. Além disso, o CPTA formulou mesmo, no artigo 7º, este princípio sob a designação de "promoção do acesso à justiça", determinando que para a efetivação do

---

*reparação do dano*, cit., p.46), impondo a adoção de critérios idênticos aos seguidos para casos da mesma espécie, no respeito de um mínimo correspondente à aplicação dos critérios próprios da instância europeia.

<sup>111</sup> VIEIRA DE ANDRADE, ob. cit., pp.460 e ss.

<sup>112</sup> Em rigor, o princípio deve ser entendido como interpretação em conformidade com o princípio constitucional da tutela judicial efetiva, que poderá ir mais além do que o tradicional princípio *in dubio, pro actione*.

direito de acesso à justiça,” as normas processuais devem ser interpretadas no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas”.

Quanto ao princípio da economia e da celeridade processual, segundo este, entendido no seu sentido mais amplo, o processo há-de ser, tanto quanto possível, em função do seu objetivo, eficiente e célere, devendo evitar-se trâmites desnecessários ou excessivamente complicados, comportamentos dilatatórios e decisões inúteis. O princípio constitui uma manifestação do princípio da tutela judicial efetiva e é naturalmente um princípio relativo, sobretudo no que respeita à celeridade, devendo atender-se à complexidade do assunto e à necessidade de salvaguardar os direitos de defesa e outros interesses legítimos das partes, bem como à razoabilidade do respetivo comportamento<sup>113</sup>. Interessa é que a duração do processo não ponha em causa a realização efetiva da justiça material, o que se pode conseguir através das providências cautelares, que asseguram o efeito útil das sentenças.

É com esse alcance que, a partir da revisão de 1997, se formula expressamente, no nº4 do artigo 20º da Constituição, o direito dos particulares a uma decisão em prazo razoável, enfatizado, no nº5 do mesmo preceito, quanto à proteção de direitos, liberdades e garantias processuais. Trata-se de um princípio geral de todos os processos, que se manifesta também nas alterações à lei processual administrativa<sup>114</sup>. Este princípio não pode ser visto como um princípio de política legislativa, constituindo sim um verdadeiro princípio jurídico relevante na aplicação concreta das normas processuais. Na dimensão nuclear que corresponde à realização do direito a uma decisão em tempo razoável<sup>115</sup> é até um princípio imperativo, sobretudo agora, na medida em que está expressamente consagrado na CRP, mas já antes por força da sua inserção na CEDH.

Como vimos, a dimensão temporal é, assim, um componente essencial da tutela judicial efetiva expressamente consagrada no art.6º/nº1, da CEDH. Desde há muito que se reconhece

---

<sup>113</sup> Assim, por exemplo, normas pensadas para a economia processual podem ter efeitos perversos, como acontece, por exemplo, com a da apensação de recursos, que pode causar atrasos nos processos mais adiantados, não devendo, por isso, admitir-se para além de certo momento – cf. O artigo 28º do CPTA.

<sup>114</sup> Por exemplo, além dos deveres de gestão processual do juiz (artigo 7º-A), a consagração de processos urgentes principais (artigos 97º e ss.), a possibilidade de decisão do mérito da causa no saneador (88º), a audiência oral na matéria de facto e alegações (artigo 91º), a decisão da causa principal no processo cautelar, por antecipação (artigos 121º e 132º/nº5), bem como, entre outras, as soluções legais para a modificação da instância (artigos 45º e 45º-A, 63º e ss., 70º), para os processos de andamento prioritário (artigo 48º) e para a extensão dos efeitos da sentença (artigo 161º), cfr. VIEIRA DE ANDRADE, ob. Cit., p.318-327, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo administrativo*, 3ª Edição, Almedina, Porto, 2017, p.354 e ss, e interessante também, neste âmbito, ANA CELESTE CARVALHO, “O regime processual da Nova ação administrativa: aproximações e distanciamentos do Código do Processo Civil”, CJA, nº113, 2015, p.13 e ss.

<sup>115</sup> O TEDH tem entendido que decorre do artigo 6º/nº1 da CEDH, uma obrigação estadual de prever processos urgentes e providências cautelares em determinadas situações, designadamente em função da importância da decisão para o particular – cfr. P.LAMBERT, «Les notions de délai raisonnable dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l’Homme», *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, 1991, p.3 e ss.

que a realização da justiça não pode alhear-se do transcurso do tempo na obtenção de uma sentença. Se a justiça não é feita num prazo razoável, corre-se o risco de a demora transformar o recurso aos tribunais numa garantia puramente ilusória, produzindo a sentença final mais frustração que justiça para aqueles que necessitam do processo para fazer valer os seus direitos. Assim, contrariando o célebre princípio teorizado por *Chovienda* segundo o qual «o tempo necessário para ter razão não pode causar dano a quem a tem».

Mas se por um lado a exigência de uma justiça temporalmente adequada não pode ser obtida à custa de uma diminuição de garantias processuais e materiais, por outro, um processo em que sejam cumpridos todos os requisitos exige obrigatoriamente tempo. Ora, esta demora indispensável ao cumprimento do «iter processual» necessário, arrisca tornar irremediavelmente ineficaz a sentença final.

Portanto, é para obviar a este perigo que ameaça a tutela ordinária do direito, inevitavelmente lenta, que surge a necessidade de os tribunais poderem adotar medidas adequadas no sentido de as sentenças não se tornarem completamente inúteis e assim delas não poder retirar a parte vencedora qualquer efeito prático. A suspensão judicial da eficácia<sup>116</sup> é precisamente um desses instrumentos para evitar tal perigo, pois assegura provisoriamente a integridade dos bens ou a situação jurídica litigiosa, evitando que o tempo necessário para obter a sentença final não esvazie irreversivelmente o conteúdo do direito exercido.

## VI. BIBLIOGRAFIA

AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, Policopiado, Coimbra, 1976.

ANA CELESTE CARVALHO, "O regime processual da Nova ação administrativa: aproximações e distanciamentos do Código do Processo Civil", CJA, nº113, 2015.

BOAVENTURA SOUSA SANTOS, em col., *Os tribunais nas sociedades contemporâneas - o caso português*, Afrontamento, 1996.

---

<sup>116</sup> A ideia da relação necessária entre a eficácia da tutela judicial e a cautelar tem sido destacada sobretudo pela doutrina processualista italiana que, desde cedo, se preocupou em encontrar uma referência constitucional para as medidas cautelares concebidas como algo de inerente à própria função jurisdicional, cfr. MARIA FERNANDA DOS SANTOS MAÇÃS, *A suspensão judicial da eficácia dos atos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efetiva*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, p.275-277.

CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999.

CARLOS CADILHA, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2ª ed, Coimbra Editora, 2011.

CARLOS LOPES DO REGO, *Acesso ao direito e aos tribunais, Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Aequitas, Lisboa, 1993.

COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo*, Edições Almedina, 1989, Coimbra.

CONCEIÇÃO GOMES, *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*, Tribunais em Sociedade, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

DIMAS DE LACERDA, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado – Alguns aspetos*, in *Contencioso Administrativo*, obra coletiva, Braga, 1986.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol.II, Almedina, Lisboa, 2018.

FAUSTO DE QUADROS -” Intervenção ” in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma, Organização do Ministério da Justiça*, Coimbra Editora, Lisboa, 2002.

FRANCESCA RAIA, ”*La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*”, *Quaderni Costituzionali*, Ano XXXVI, Nº206.

GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus limites temporales*, JMB, Barcelona, 1997.

GERARD PIQUEREZ, ”*La célérité de la procédure pénale en Suisse*”, *Revue Internationale de Droit Penal*, Nova Série, Ano 66, nºs 3 e 4, 1995.

GOMES CANOTILHO, ” *Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989 - anotação* “, RLJ, nº3799.

GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, VOL I, Coimbra Editora, 2007.

GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Reimpressão da 7ª edição de 2003, Almedina, Coimbra, 2013.

GOMES CANOTILHO, in *Anotação ao Acórdão na Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 123º, nº2799.

GOMES CANOTILHO, *Tópicos de um curso de Mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, BFDUC, Vol. LXVI, 1990.

IRENEU CABRAL BARRETO, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4ª, Coimbra Editora, 2010.

ISABEL FONSECA, *Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mama mia! - Anotação ao Acórdão do STA de 09/10/2008*“, Proc. Nº 319/08, CJA, nº72, 2008.

J.M. CARDOSO DA COSTA, *Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por atos da função judicial*, RLJ, Ano 138º, nº3954, 2009.

JOÃO CAUPERS, “*A pretexto do Acórdão do STA de 15 de Outubro de 1998 (rec. nº. 36811) - Ac. STA de 15.10.1998, P. 36811*”, CJA, nº17, 1999.

JOÃO PACHECO DE AMORIM, *O Estatuto legal dos Juízes de Paz*, pesquisa através do título, internet, consultado em 2022-07-16.

JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Constitucional, Estado e Constitucionalismo, Constituição e Direitos Fundamentais*, VOL.I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016.

JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais, TOMO IV*, Coimbra Editora, Coimbra, 6ªEdição, 2010.

JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra Editora, Coimbra.

JORGE REIS NOVAIS, *Contributo para uma teoria do Estado de direito: do Estado de direito liberal ao Estado de direito social e democrático de Direito*, Almedina, 2006.

JORGE SILVA SAMPAIO/ JOSÉ DUARTE COIMBRA, “*Os procedimentos administrativos de segundo grau no novo CPA*”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), AAFDL, Lisboa, 2015.

LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – A Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, Introdução Jorge de Abreu*, Lisboa, Edição Abreu & Marques, Vinhas e Associados, 2008.

LUÍS GUILHERME CATARINO, “*Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Facto Jurisdicional – problema da imputabilidade ao Estado da responsabilidade decorrente da administração da Justiça*”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2º Suplemento, Abril, Lisboa, 2001.

LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça - O Erro judiciário e o Anormal Funcionamento*, Almedina, Lisboa.

MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português: Anotado e Comentado*, 14ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004.

MANUEL AFONSO VAZ, *A Responsabilidade Civil do Estado - considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, Universidade Católica, 1995.

MARCELO REBELO DE SOUSA, *O princípio da legalidade administrativa na Constituição de 1976*, in *Democracia e liberdade*, nº13, Janeiro de 1980.

MARCIAL PONS, *La responsabilidad de los poderes públicos en el derecho español, Una visión de conjunto*, Barcelona.

MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Contributo para a compreensão da figura das Garantias Institucionais*, Almedina, Coimbra, 2007.

MARIA FERNANDA DOS SANTOS MAÇÃS, *A suspensão judicial da eficácia dos atos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efetiva*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996.

MARIA LÚCIA AMARAL, *A forma da República: uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5ª edição, Coimbra, 2021.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2020.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo administrativo*, 3ª Edição, Almedina, Porto, 2017.

Ministério da Justiça, Gabinete de política legislativa e planeamento, *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*, Coimbra Editora, 2002.

PAULO FERREIRA DA CUNHA, *TEORIA DA CONSTITUIÇÃO, DIREITOS HUMANOS/ DIREITOS FUNDAMENTAIS, VOL.II*, Ed. Verbo, Lisboa, 2000.

PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, VOL. I, Almedina, 2014.

PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de poderes de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005.

PETER BADURA, "*Fondamenti e sistema della responsabilità dello Stato e del risarcimento pubblico nella Repubblica Federale di Germania*", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

PLACIDO FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indebidas*, Madrid, 1994.

P. LAMBERT, «*Les notions de délai raisonnable dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*», *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1991.

RICARDO PEDRO, *Responsabilidade Civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça*, Ed. Almedina, Coimbra, 2016.

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

RUI MEDEIROS, *Ações de Responsabilidade – elementos do regime jurídico e contributos para uma reforma*, Cascais, Principia, 1999.

RUI MEDEIROS, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013.

RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos*, Coimbra, Livraria Almedina, Coimbra, 1992.

VIEIRA DE ANDRADE, *A justiça administrativa (lições)*, 18ªEd, Almedina, Coimbra, 2020.

VIEIRA DE ANDRADE, *A Responsabilidade por Danos Decorrentes do Exercício da Função Administrativa na Nova Lei sobre Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entes Públicos*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3951, 2008.

VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição de 1976*, 5ª, Almedina, Coimbra, 2012.

WLADIMIR DE BRITO, "*Contributo para uma teoria de responsabilidade pública do Estado por ato de função pública soberana*" in *Responsabilidade Civil dos Magistrados*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2002.