

TRIBUNAL DOS CONFLITOS | CONFLITOS

Acórdão

Processo

03461/20.8T8LRA.S1

Data do documento

5 de maio de 2021

Relator

Maria Dos Prazeres Pizarro Beleza

SUMÁRIO

É da competência da Jurisdição Administrativa e Fiscal a apreciação de uma acção de indemnização por responsabilidade civil extracontratual com fundamento na alegação de incumprimento, pelo Ministério Público, do dever legal de instaurar providência tutelar cível relativamente ao autor, durante a sua menoridade.

TEXTO INTEGRAL

Tribunal dos Conflitos

Acordam, no Tribunal dos Conflitos,

1. Em 29 de Setembro de 2020, AA instaurou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria uma “ação administrativa de responsabilidade civil extracontratual do Estado” contra a “Procuradoria da Instância Central de Família e Menores..... junto do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria”, pedindo a condenação da ré a pagar-lhe a quantia de € 270.613,58 a título de indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais sofridos, acrescida de juros vencidos e vincendos até efectivo e integral pagamento.

Fundamentou o seu pedido no incumprimento, por parte do Ministério Público, do dever legal de instaurar providência tutelar cível - concretamente tutela e administração de bens relativamente ao autor, durante a sua menoridade - o que, conforme alega, lhe acarretou diversos danos patrimoniais e não patrimoniais, indemnizáveis nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

O processo foi distribuído à unidade orgânica 1 do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leira, sob o n.º 799/20.8BELRA.

Por decisão de 7 de Outubro de 2020, o juiz julgou incompetente “em razão da matéria o Juízo Administrativo Comum deste Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria e, em consequência” indeferiu “in limine a presente acção”.

Para o efeito, e em síntese, considerou que “as omissões concretizadas na falta de instauração de ‘tutela, providência que se impunha obrigatoriamente aos Serviços do Ministério Público’, constituem actuações e ocorrências jurisdicionais relativas a tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal. Conclui-

se, pois, estar em causa a responsabilidade civil por eventual erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outra ordem de jurisdição, encontrando-se a apreciação da presente acção excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, de acordo com o previsto no artigo 4.º n.º 4 al. a) do ETAF”.

Remetidos os autos ao Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, a requerimento do autor, foram os mesmos distribuídos ao Juízo Central Cível de Leiria – J..., sob o n.º 3461/20....

Citado, o Ministério Público apresentou contestação. Por entre o mais, suscitou a falta de personalidade jurídica da ré e a incompetência do tribunal, considerando dever ser atribuída a competência aos tribunais administrativos e fiscais.

Sustentou, em suma, que a responsabilidade invocada na acção não decorre de erro judiciário imputado a um magistrado no exercício das suas funções, “mas por danos que se alega serem resultantes do exercício da função jurisdicional do Estado, através dos tribunais e, da actuação de um órgão da administração da justiça”. Conclui que a omissão invocada pelo autor se integra no domínio das relações administrativas e jurisdicionais entre o Estado, in casu, o Ministério Público, e o cidadão afetado com tal omissão, cabendo na previsão do art. 4.º n.º 1, al. f), do ETAF, segundo o qual pertencem à jurisdição administrativa e fiscal “a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a ‘responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política e legislativa e jurisdicional...’ ”.

O autor respondeu. Considerou sanada a irregularidade da falta de personalidade jurídica da ré, uma vez que o Estado foi citado para contestar a acção e, quanto à competência, observou que o tribunal “melhor decidirá se se trata de um erro judiciário” ou “de uma questão relativa a responsabilidade civil extracontratual do Estado”; mas que, tendo em conta a decisão do Tribunal Administrativo de Leiria, “não se vislumbra razão para que” o Tribunal Judicial da Comarca de Leiria “se abstenha de apreciar o pedido”. Por sentença de 1 de Fevereiro de 2021, o Juízo Central Cível de Leiria, Juiz ... - do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, declarou-se incompetente, em razão da matéria, para conhecer da acção, atribuindo a competência à jurisdição administrativa.

Para o efeito, considerou que o exercício da função jurisdicional é exclusivo dos juízes e que nos autos é concretamente invocada a omissão da prática de acto pelo Ministério Público, no âmbito das suas funções, pelo que não está em causa uma situação de “erro judiciário”, nem uma “decisão jurisdicional”, mas, antes, de responsabilidade direta da “máquina administrativa” do Estado, representado pelo Ministério Público.

Pedida a resolução do Conflito, foi determinado pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que se seguisse a tramitação prevista na Lei n.º 91/2019, de 4 de Setembro (Tribunal dos Conflitos); nos termos do n.º 4 do respectivo artigo 11.º, o Ministério Público proferiu parecer no sentido de caber à jurisdição administrativa a apreciação da acção, concretamente ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, porque “a alegada omissão do Mº Pº da propositura de um procedimento tutelar cível não diz respeito à específica função de julgar”.

2. Os factos relevantes para a decisão constam do relatório que antecede.

Está apenas em causa saber se a apreciação da presente acção é da competência da jurisdição

administrativa e fiscal ou da jurisdição cível e, resolvida esta dúvida, determinar qual é o tribunal concretamente competente.

Como uniformemente se tem observado, nomeadamente na jurisprudência do Tribunal dos Conflitos, a competência determina-se tendo em conta os “termos da acção, tal como definidos pelo autor — objectivos, pedido e da causa de pedir, e subjectivos, respeitantes à identidade das partes (cfr., por todos, os acórdãos de 28 de Setembro de 2010, www.dgsi.pt, proc. n.º 023/09 e de 20 de Setembro de 2011, www.dgsi.pt, proc. n.º 03/11” – acórdão de 10 de Julho de 2012, www.dgsi.pt, proc. n.º 3/12 ou, mais recentemente, o acórdão de 18 de Fevereiro de 2019, www.dgsi.pt, proc. n.º 12/19, quanto aos elementos objectivos de identificação da acção).

Significa esta forma de aferição da competência, como por exemplo se observou no acórdão do Tribunal dos Conflitos de 8 de Novembro de 2018, www.dgsi.pt, proc. n.º 20/18, que “A competência em razão da matéria é, assim, questão que se resolve em razão do modo como o autor estrutura a causa, e exprime a sua pretensão em juízo, não importando para o efeito averiguar quais deveriam ser os correctos termos dessa pretensão considerando a realidade fáctica efectivamente existente, nem o correcto entendimento sobre o regime jurídico aplicável – ver, por elucidativo sobre esta metodologia jurídica, o AC do Tribunal de Conflitos de 01.10.2015, 08/14, onde se diz, além do mais, que «o tribunal é livre na indagação do direito e na qualificação jurídica dos factos. Mas não pode antecipar esse juízo para o momento de apreciação do pressuposto da competência...».”.

A mesma orientação se retira do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 2015, www.dgsi.pt, processo n.º 1998/12.1TBMGR.C1.S1: “Como é sabido, a competência do Tribunal em razão da matéria é determinada pela natureza da relação jurídica tal como apresentada pelo autor na petição inicial, confrontando-se o respetivo pedido com a causa de pedir e sendo tal questão, da competência ou incompetência em razão da matéria do Tribunal para o conhecimento de determinado litígio, independente, quer de outras exceções eventualmente existentes”.

3. No conjunto da organização judiciária, os tribunais judiciais têm competência residual (n.º 1 do artigo 211º da Constituição e n.º 1 do artigo 40º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto); a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais é delimitada pelo n.º 3 do artigo 212º da Constituição e pelos artigos 1.º e 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. O que implica, em geral, que se comece por verificar se a acção de que se trate tem por objecto um pedido de resolução de um litígio “emergente” de “relações jurídicas administrativas e fiscais” (nº 2 do artigo 212º da Constituição, nº 1 do artigo 1º e artigo 4º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

No caso presente, está em causa uma acção de responsabilidade civil extracontratual instaurada contra uma entidade pública (não podendo este Tribunal apreciar se ocorria ou não falta de personalidade jurídica da entidade demandada ou se, a verificar-se, se considera ou não sanada com a citação e contestação do Estado, como sustenta o autor). Ora o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, veio trazer para o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal todas as acções de responsabilidade civil extra-contratual instauradas contra entidades públicas, incluindo a responsabilidade resultante do exercício da função jurisdicional, tornando-se desnecessário apurar se o

acto indicado como fonte da obrigação de indemnizar, como tal indicado pelo autor, deve ser considerado um acto de gestão pública ou de gestão privada. No caso, aliás, considerando a causa de pedir invocada, nunca se colocaria qualquer dúvida, no que a esta alternativa respeita. Cfr, apenas a título de exemplo, o acórdão do Tribunal dos Conflitos de 10 de Março de 2011, www.dgsi.pt, proc. n.º 013/10: «De referir ainda que, “o novo ETAF (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro) unificou a jurisdição no tocante à responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, desinteressando-se da questão de saber se o direito de indemnização provém de acto de gestão pública ou de gestão privada, e, do mesmo modo, integrou no âmbito da jurisdição administrativa a responsabilidade por danos resultantes do exercício da função política e legislativa, bem como a resultante do deficiente funcionamento da administração da justiça, dissipando todas as dúvidas que pudessem colocar-se, no futuro, quanto à fronteira entre a jurisdição dos tribunais administrativos e dos tribunais comuns (cfr. artigo 4º, n.º 1, alínea g)” - acórdão do Tribunal de Conflitos de 18-12-2003, Proc.º n.º 15/03” e José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 18.ª ed., Coimbra, 2020, pág. 112, ou Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Coimbra, 2018, págs. 23 e 24.

Seja como for, o que agora releva é determinar se o litígio, tal como foi configurado pelo autor, deve ser considerado como incluído na jurisdição administrativa e fiscal, pela al. f) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF [“1 - Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (...) f) 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;”] ou dela excluído, pela al. a) do n.º 4 do mesmo artigo [“4 - Estão igualmente excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal

a) A apreciação das ações de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, assim como das correspondentes ações de regresso;”]

Ou seja: há que saber se o pedido de indemnização formulado pelo autor tem como causa de pedir um “erro judiciário cometido por tribunais pertencentes” a ordem diversa da Ordem dos Tribunais Administrativos e Fiscais, mais precisamente, aos Tribunais Judiciais, uma vez que a omissão atribuída ao Ministério Público respeita a actos que teriam de ser praticados em tribunais judiciais (como entendeu o Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria), ou aos tribunais administrativos, por não estar em causa um acto (omissivo) atribuído a um juiz, mas sim ao Ministério Público (como decidiu o Juízo Central Cível de Lisboa). A exclusão destes últimos litígios explica-se por não se pretender deslocar a acção de responsabilidade para ordem diferente do tribunal a quem é atribuído o erro judiciário (cfr. José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, pág 111, nota (204), que explica que a al) do n.º 4 do artigo 4.º exclui da jurisdição administrativa “o julgamento de responsabilidade por erro judiciário cometido por juízes de outras ordens de tribunais”, ou José Manuel Cardoso da Costa, *Sobre o Novo Regime da Responsabilidade do Estado, Estudos em Homenagem a Manuel Henrique Mesquita*, Coimbra, 2009, pág. 501 e segs., pág. 506: “Enquanto o apuramento da responsabilidade por danos causados, em geral, pela administração da justiça ficou deferido, qualquer que seja a ordem jurisdicional implicada, aos tribunais administrativos, já a apreciação da acção de responsabilidade por erro judiciário, bem como das correspondentes acções de

regresso contra magistrados, foi cometida, e ficou confinada, à respectiva ordem de jurisdição (art. 4.º, n.º 1, alínea f) e n.º 3, alínea a), do referido ETAF"; cfr. ainda o acórdão do Tribunal dos Conflitos de 21 de Outubro de 2014, www.dsgi.pt, processo n.º 034/14: "(...) a competência do foro administrativo abrange as acções respeitantes à responsabilidade civil fundada na prática de quaisquer actos ou omissões no exercício da função jurisdicional, a qual reveste natureza administrativa - arts. 202º, n.º 1 e 212º, n.º 3 da CRP e art. 1º do ETAF -, acções essas nas quais se englobam as resultantes da deficiente administração da justiça, tais como as fundadas na infracção das regras processuais ou na demora nas decisões judiciais, sem prejuízo, porém, e de acordo com a interpretação, a contrario, daquele último normativo transcrito, da exclusão de tal competência relativamente às acções fundadas em erro judiciário que haja sido cometido por tribunais não integrados na jurisdição administrativa - vide Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2003, pág. 13 e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, anotado, dos Drs. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, págs. 59/60 e 67/68."

No mesmo sentido, decidiu-se no já citado acórdão do Tribunal dos Conflitos de 10 de Março de 2011: "Na verdade, como escrevemos no citado acórdão do Tribunal de Conflitos de 29- 11-2006, "hoje, é pacífico o entendimento jurisprudencial, na linha deste último aresto, de que estando em causa a responsabilidade emergente da função de julgar, a competência cabe aos tribunais judiciais, pois os actos e actividades próprias dos juízes na sua função de julgar são praticados no exercício específico da função jurisdicional e não da função administrativa; todos os outros actos e omissões de juízes, bem como toda a actividade e actuação dos restantes magistrados, órgãos e agentes estaduais que intervenham na administração da justiça, em termos de relação com os particulares ou outros órgãos e agentes do Estado, e, portanto, sejam estranhos à específica função de julgar, inscrevem-se nos conceitos de actos e actividades administrativas ou de "gestão pública administrativa", da competência da jurisdição administrativa - (cfr. entre outros, além do supra transcrito aresto de 12-05-1994, os acórdãos deste Tribunal de Conflitos de 23-01-2001, Conflito n.º 294, e de 21-02-06, Conflito n.º 340, e, ainda, entre outros, os Acórdãos do STA de 13.02.1996, Proc. n.º 38.474, in AP DR de 31-8-98, 1095; de 15.10.98, Proc. n.º 36.811; de 12.10.2000, Proc. n.º 45.862, in AP DR de 12-2-2003, 7360; de 12.10.2000, Proc. n.º 46.313, in AP DR de 12-2-2003, 7378; e de 22-05-2003, Proc. n.º 532/03).

(...) Ora no caso em apreço, como refere a decisão da 2ª Vara Cível, não está em causa a responsabilidade derivada da função de julgar, que o A. nem refere na petição inicial, mas tão só a ineficiência da actuação dos órgãos do Estado encarregados da investigação criminal que, na óptica do A., não procederam às diligências de investigação da queixa crime apresentada contra os denunciados.

Assim sendo, está-se no âmbito das relações jurídicas administrativas que se podem estabelecer entre a administração judiciária e os particulares na administração da justiça e não no âmbito da específica função de julgar, designadamente de qualquer erro judiciário, pelo que de acordo com a jurisprudência acima citada, e nos termos dos artigos 1º, n.º 1, e 4º, n.º 1, al. g) do ETAF, e 212, n.º 3, da CRP, há que concluir que incumbe aos tribunais administrativos o julgamento da acção de responsabilidade civil extracontratual intentada contra o Estado."

4. Nestes termos, entende-se que a exclusão operada pela al. a) do n.º 4 do artigo 4.º do ETAF apenas se

aplica às acções de responsabilidade por erro judiciário atribuído a tribunais não integrados na Ordem dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ou seja, no que agora releva, a erro atribuído a decisão judicial, o que não abrange acções de responsabilidade fundadas na alegação de actuações (por acção ou omissão) do Ministério Público, ainda que por ventura houvessem de ter lugar em tribunais judiciais.

Assim, compete à jurisdição administrativa e fiscal o julgamento da acção proposta por AA.

5. Julga-se portanto competente para a presente acção o Juízo Administrativo Comum do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (artigos 4.º, n.º 4, a) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 7.º, a) do Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro, 1.º, f) da Portaria n.º 121/2020, de 22 de Maio, e 18.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

Sem custas (art. 5.º nº 2, da Lei n.º 91/2019, de 4 de Setembro).

A relatora atesta que a adjunta, Senhora Vice-Presidente do STA, Conselheira Teresa Maria Sena Ferreira de Sousa, votou favoravelmente este acórdão, não o assinando porque a sessão de julgamento decorreu em videoconferência.

Lisboa, 5 de Maio de 2021

Maria dos Prazeres Pizarro Beleza

Fonte: <http://www.dgsi.pt>