

Anotação aos acórdãos (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*
e (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito*
(ou do “grito do Ipiranga” dos lesados por violação do direito da União Europeia
no exercício da função jurisdicional)*

Alessandra Silveira
Sophie Perez Fernandes

Acórdão (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*

“48. No presente processo, o Tribunal observa que o Supremo Tribunal (de Justiça) adotou uma solução diametralmente oposta a uma jurisprudência interna constante, como havia já feito em decisão de 19 de junho de 2008. (...) O Tribunal considera que estes dois acórdãos não podem ser considerados reversões de jurisprudência fundados numa nova interpretação da lei, uma vez que o Supremo Tribunal (de Justiça) voltou posteriormente à sua jurisprudência constante (...).

49. (...) estas duas interpretações divergentes quanto à admissibilidade de uma ação de responsabilidade civil do Estado por erro judiciário criaram inevitavelmente, tratando-se de uma instância suprema, uma situação de incerteza jurisprudencial suscetível de atentar contra o princípio da segurança jurídica.

(...)

51. O Tribunal conclui que a incerteza jurisprudencial que conduziu à rejeição da ação proposta pelo interessado, à qual acresce, no presente processo, a ausência de um mecanismo tendente a assegurar a coerência das práticas no seio da mais alta jurisdição interna, teve por efeito de privar o requerente da possibilidade de fazer examinar a sua ação de responsabilidade dirigida contra o Estado, então que outras pessoas em situação similar viram esse direito reconhecido. Houve portanto violação do art. 6.º, n.º 1, da Convenção.”¹

Acórdão (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito*

“Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) (...)

2) O artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial de direito interno é obrigado a submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial de interpretação do conceito de «transferência de estabelecimento» na aceção do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2001/23, em circunstâncias, como as do processo principal, marcadas simultaneamente por decisões divergentes de instâncias jurisdicionais inferiores quanto à interpretação desse conceito e por dificuldades de interpretação recorrentes desse conceito nos diferentes Estados-Membros.

3) O direito da União e, em especial, os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça em matéria de responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude de uma violação do direito da União cometida por um órgão jurisdicional que decide em última instância devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que exige como condição prévia a revogação da decisão danosa proferida por esse órgão jurisdicional, quando essa revogação se encontra, na prática, excluída.”

* Esta anotação é dedicada à magistratura portuguesa que, tenazmente e quase sem apoios, faz avançar o direito da União Europeia e a tutela jurisdicional que dele decorre – e, muito especialmente, a dois dos seus mais ilustres representantes, com os quais muito aprendemos sobre o direito da União *in action*: João Resende Neiva e António Rodrigues Ribeiro. Bem-haja!

¹ Tradução livre das Autoras.

Introdução: duas decisões, um problema

O regime jurídico português da responsabilidade civil extracontratual do Estado por facto imputável ao exercício da função jurisdicional foi alvo de dois recentes acórdãos proferidos, respetivamente, pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) a 30 de julho de 2015² e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) a 9 de setembro de 2015³. A leitura conjugada de ambos os acórdãos (proferidos com um distanciamento de apenas quarenta dias) denuncia os graves atropelos à tutela jurisdicional efetiva resultantes do não cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial que decorre do art. 267.º, 3.º parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) para os órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância.

No Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, o TJUE decidiu, pela primeira vez na sua história, que um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, *in casu*, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) português, não havia cumprido a obrigação de reenvio prejudicial que sobre ele impende por força do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE. Além disso, resulta cabalmente do acórdão a incompatibilidade da regra constante do art. 13.º, n.º 2, RRCEE⁴ com os princípios descortinados pelo TJUE em sede de responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito da União. Tal regra subordina o pedido de indemnização por danos decorrentes de decisões jurisdicionais à prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

O Acórdão *Ferreira da Silva e Brito* inscreve-se, portanto, no prolongamento da jurisprudência *Cilfit*⁵ e *Köbler*⁶, acrescentando-lhes importantes desdobramentos. Mas também contribui decisivamente para a conformação do regime jurídico português em sede de responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional à jurisprudência consolidada do TJUE sobre a responsabilidade do Estado-juiz por violação do direito da União – confortando, aliás, a doutrina portuguesa que cedo alertou para o facto de a mesma operar independentemente da revogação ou revisão da decisão danosa⁷.

² Acórdão (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*, de 30 de julho de 2015, proc. 30123/10.

³ Acórdão (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito*, de 9 de setembro de 2015, proc. C-160/14.

⁴ Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho de 2008.

⁵ Acórdão (TJUE) *Cilfit*, de 6 de outubro de 1982, proc. 283/81.

⁶ Acórdão (TJUE) *Köbler*, de 30 de setembro de 2003, proc. C-224/01.

⁷ A propósito, cfr. ALESSANDRA SILVEIRA, “Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de

Assim, depois de um longo e penoso período de negação do problema, a recente jurisprudência do TJUE e do TEDH tende a revitalizar as consequências da ausência de reenvio prejudicial obrigatório via responsabilidade do Estado-juiz, especialmente quando a recusa funda-se na (aparente) obviedade da disposição europeia (doutrina do ato claro). Ora, desde o Acórdão *Cilfit* sabemos que a última instância decisória não está obrigada a colocar uma questão prejudicial se a correta aplicação do direito da União for tão óbvia que não deixa margem para qualquer dúvida interpretativa razoável quanto à forma como a questão deve ser resolvida. Todavia, o tribunal nacional competente deve ter em consideração os riscos da sua decisão de não reenviar, tendo sobretudo em conta as características específicas do direito da União e as particulares dificuldades que a sua interpretação acarreta⁸.

Diante de tais particularidades, o TJUE tem tentado clarificar a jurisprudência *Cilfit* sempre que a questão se lhe proporciona, a fim de que a doutrina do ato claro seja utilizada com razoabilidade e prudência. Nesta medida, o TJUE esclarece, no Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, que a existência de decisões contraditórias proferidas por outros órgãos jurisdicionais nacionais não constitui um elemento determinante, suscetível de impor a obrigação enunciada no artigo 267.º, 3.º parágrafo, TFUE⁹. Assim, o órgão jurisdicional de última instância pode, por exemplo, entender que a interpretação que se propõe dar à disposição em causa, diferentemente da que foi porventura dada por órgãos jurisdicionais inferiores, se impõe sem dar lugar a qualquer dúvida razoável¹⁰. Tal entendimento seria confirmado – de resto, no mesmo dia – pelo TJUE no Acórdão *X*¹¹. Aqui, o TJUE admite que a circunstância de um órgão jurisdicional inferior ter submetido uma questão prejudicial ainda pendente num caso similar não pode, por si só, impedir o órgão jurisdicional nacional supremo de concluir, *no termo de um exame que responde às exigências decorrentes do Acórdão Cilfit* (!), que está em presença de um ato claro¹². Todavia, distintas seriam as situações marcadas

2009”, in *Scientia Iuridica*, n.º 320, outubro/dezembro de 2009; MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, “Irresponsabilidade do Estado-Juiz por incumprimento do Direito da União Europeia: um acórdão sem futuro”, anotação ao Acórdão do STJ (1.ª Secção), de 13 de dezembro de 2009, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 79, janeiro/fevereiro de 2010; e CARLA AMADO GOMES, “ABC da (ir)responsabilidade dos juízes no quadro da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro”, in *Scientia Iuridica*, n.º 322, abril/junho de 2010.

⁸ Cfr. Acórdão *Cilfit*, *cit.*, considerando 16 a 20.

⁹ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 41.

¹⁰ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 42.

¹¹ Acórdão (TJUE) *X*, de 9 de setembro de 2015, procs. apensos C-72/14 e C-197/14.

¹² Cfr. Acórdão *X*, *cit.*, considerando 60.

simultaneamente por correntes jurisprudenciais contraditórias a nível nacional e por dificuldades de interpretação recorrentes nos diferentes Estados-Membros, pois dificilmente se conseguiria refutar a existência de uma dúvida interpretativa razoável¹³ – e era precisamente o que acontecia em *Ferreira da Silva e Brito*.

Por isso, o tribunal de cuja decisão já não caiba recurso no direito interno deve estar convencido de que a interpretação em causa é igualmente óbvia para os demais tribunais dos Estados-Membros e para o TJUE – pois cada disposição de direito da União Europeia deve ser situada no seu contexto e interpretada à luz de um conjunto de outras disposições, das suas finalidades e do seu grau de evolução. Por se tratar de uma exceção à obrigatoriedade do reenvio, o fundamento do ato claro foi neutralizado, pela jurisprudência do TJUE, com critérios objetivos – que alguns tribunais supremos insistem em ignorar. Nesta medida, a ausência de reenvio obrigatório que não corresponda às exigências decorrentes da jurisprudência *Cilfit* põe em causa a tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pela ordem jurídica europeia – algo que compete sobretudo aos tribunais nacionais assegurar.

Do Acórdão (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito*

A matéria de facto subjacente ao Acórdão *Ferreira da Silva e Brito* remonta à dissolução da Air Atlantis ocorrida em 1993¹⁴. Após tal dissolução, 97 trabalhadores intentaram no Tribunal do Trabalho de Lisboa uma ação contra o despedimento coletivo de que foram alvo, pedindo a sua reintegração na TAP e o pagamento das respetivas remunerações. Depois de o Tribunal do Trabalho de Lisboa ter julgado a ação parcialmente procedente, o Tribunal da Relação de Lisboa declarou que o direito de recurso contra o despedimento coletivo havia caducado. Por sua vez, o STJ considerou que o despedimento coletivo não enfermava de qualquer ilicitude, não tendo ocorrido “transferência de estabelecimento” da Air Atlantis para a TAP. Incitado por alguns dos demandantes a submeter ao TJUE um pedido de decisão prejudicial, o STJ considerou inexistir uma dúvida relevante na interpretação das normas do direito da União relativas ao conceito de “transferência de estabelecimento”¹⁵ que implicasse a necessidade do reenvio¹⁶.

¹³ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 44.

¹⁴ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 8 a 19.

¹⁵ Em especial, da norma do art. 1.º, n.º 1, da Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos

Inconformados, os demandantes no processo principal intentaram uma ação de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado Português com fundamento no facto de, na sua decisão, o STJ *i*) ter perfilhado interpretação errada do conceito de “transferência de estabelecimento” na aceção da Diretiva 2001/23/CE e *ii*) não ter cumprido a obrigação de reenvio que para ele decorria do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE. Na primeira instância, o Estado Português defendeu-se alegando que, nos termos do art. 13.º, n.º 2, do RRCEE, o pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente, de modo que, não tendo sido revogado o acórdão do STJ, não podia haver lugar ao pagamento da indemnização pedida¹⁷. Como se verá *infra*, contrariamente ao sucedido no caso que deu origem ao Acórdão *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*, a iniciativa (louvável!) das Varas Cíveis de Lisboa permitiu ao TJUE pronunciar-se não só sobre o conceito de “transferência de estabelecimento” na aceção do art. 1.º, n.º 1, da Diretiva 2001/23/CE¹⁸, mas também sobre *i*) o cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial por órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância e *ii*) a compatibilidade com os princípios do direito da União em sede de responsabilidade do Estado de uma regra como a do art. 13.º, n.º 2, do RRCEE¹⁹.

Quanto ao primeiro problema – cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial por órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância²⁰ –, o Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, reiterando a jurisprudência *Cilfit*, dá um salto qualitativo em relação à jurisprudência *Köbler*. Decorre de jurisprudência consolidada desde a prolação do Acórdão *Cilfit* que “*um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial de direito interno é obrigado, sempre que uma questão de direito da União seja suscitada perante si, a cumprir a sua obrigação de reenvio, a menos que conclua que a questão suscitada não é pertinente ou que a disposição do direito da União em causa foi já objeto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a correta aplicação do direito da União se impõe com tal evidência que não dê lugar a*

trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos – *Jornal Oficial da União Europeia (JO)* L 82, de 22 de março de 2001, pp. 16-20.

¹⁶ Cfr. Acórdão (STJ) de 25 de fevereiro de 2009, proc. 08S2309, ponto 3.7, com alguns excertos transcritos nos considerandos 16 a 18 do Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*.

¹⁷ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 20.

¹⁸ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 23 a 35.

¹⁹ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 22.

²⁰ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 36 a 45.

*qualquer dúvida razoável*²¹. No caso, o STJ havia considerado que a correta interpretação do conceito de “transferência de estabelecimento” na aceção da Diretiva 2001/23/CE se impunha com tal evidência que não deixava lugar para qualquer dúvida interpretativa razoável²². O TJUE não concordou: em circunstâncias como as do processo principal, marcadas simultaneamente por *i*) correntes jurisprudenciais contraditórias a nível nacional a propósito do conceito de “transferência de estabelecimento” na aceção da Diretiva 2001/23/CE e por *ii*) dificuldades de interpretação desse conceito nos diferentes Estados-Membros, “*um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial de direito interno deve cumprir a sua obrigação de submeter uma questão ao Tribunal de Justiça, a fim de afastar o risco de interpretação errada do direito da União*”²³.

No Acórdão *Köbler*, o TJUE reconheceu que a ausência de reenvio prejudicial acarreta a frustração das pretensões inerentes à tutela jurisdicional efetiva dos direitos que para os particulares decorrem do direito da União. Com *Köbler*, não só o princípio da responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito da União foi expressamente alargado ao exercício da função jurisdicional²⁴, como também o não cumprimento da obrigação de reenvio (bem como a violação manifesta da jurisprudência do TJUE na matéria em causa) se juntou à lista dos elementos a considerar para aferir da existência de uma “violação suficientemente caracterizada” do direito da União enquanto condição constitutiva da responsabilidade do Estado²⁵. Deste modo, no caso do Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, ao concluir que o STJ devia ter cumprido a sua obrigação de submeter um pedido de decisão prejudicial nos termos do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE, o TJUE reconhece igualmente que o STJ violou de forma manifesta e grave o direito da União na aceção da sua jurisprudência relativa ao conceito de “violação suficientemente caracterizada” do direito da União.

Relativamente ao segundo problema – compatibilidade de uma regra como a do art. 13.º, n.º 2, do RRCEE com os princípios densificados em sede de responsabilidade dos

²¹ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 38, retomando a jurisprudência firmada no Acórdão *Cilfit*, *cit.*, considerandos 6 a 21.

²² Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 18. Da leitura do ponto 3.7. do já referido Acórdão do STJ de 25 de fevereiro de 2009, verifica-se, aliás, que os critérios delineados no Acórdão *Cilfit*, *cit.*, considerandos 16 a 21, para a aplicação da chamada doutrina do ato claro, não foram considerados pelo STJ.

²³ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 44.

²⁴ Cfr. Acórdão *Köbler*, *cit.*, considerandos 30 a 50, e jurisprudência aí citada.

²⁵ Cfr. Acórdão *Köbler*, *cit.*, considerando 55.

Estados-Membros por violação do direito da União²⁶ –, o TJUE claramente concluiu que contraria o princípio da efetividade: “*uma regra de direito nacional como a que figura no artigo 13.º, n.º 2, do RRCEE pode tornar excessivamente difícil a obtenção da reparação dos danos causados pela violação do direito da União em causa*” – pois, como foi apurado nas fases escrita e oral do processo, “*as hipóteses de reapreciação das decisões do Supremo Tribunal de Justiça são extremamente limitadas*”²⁷. Acresce que tal obstáculo não pode ser justificado por outros princípios gerais do direito da União como os da autoridade do caso julgado ou da segurança jurídica²⁸.

A resposta do TJUE é, assim, clara e incisiva: “*o direito da União e, em especial, os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça em matéria de responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude de uma violação do direito da União cometida por um órgão jurisdicional que decide em última instância devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que exige como condição prévia a revogação da decisão danosa proferida por esse órgão jurisdicional, quando essa revogação está, na prática, excluída.*”²⁹ A regra do art. 13.º, n.º 2, do RRCEE não se aplica, pois, aos casos de violação do direito da União imputáveis ao Estado no exercício da função jurisdicional, por força do princípio do primado do direito da União.

Do Acórdão (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*

A matéria de facto subjacente ao processo que desembocou na prolação do Acórdão (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*, de 30 de julho de 2015, remonta a um acidente de viação ocorrido em 1997³⁰. O lesado, que seguia como passageiro no veículo de que era proprietário, intentou uma ação contra a respetiva seguradora para que esta fosse condenada a ressarcir-lo dos danos que sofreu em consequência do acidente. O Tribunal da Comarca de Santo Tirso julgou a ação improcedente, decisão sucessivamente confirmada pelo Tribunal da Relação do Porto e, em última instância, pelo STJ, por decisão datada de 2004. Nas três instâncias, vingou o entendimento de que as disposições do diploma que procede à transposição da Terceira Diretiva

²⁶ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 46 a 60.

²⁷ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 51 e 52.

²⁸ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerandos 53 a 59.

²⁹ Cfr. Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 60 (destaque nosso).

³⁰ Para uma exposição mais detalhada das questões de facto e de direito suscitadas, cfr. ALESSANDRA SILVEIRA, “Da (ir)responsabilidade do Estado-juiz por violação do Direito da União Europeia. Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 2009”, *cit.*, pp. 782-790.

Automóvel³¹ para o ordenamento jurídico português³² não cobriam os danos decorrentes de lesões corporais causados ao proprietário e tomador do seguro, transportado como passageiro no seu próprio veículo cuja condução confiou a outrem. Nas três instâncias, o lesado sugeriu que fossem colocadas ao TJUE questões prejudiciais relativas à interpretação do art. 1.º da Terceira Diretiva Automóvel, nomeadamente quanto à questão de saber se o seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel cobria ou não os danos sofridos pelo proprietário do veículo e tomador do seguro que seguia como passageiro no seu próprio veículo no momento do acidente. Nenhuma das três instâncias e, em especial, o STJ, de cuja decisão já não cabia recurso, procedeu ao reenvio.

Em particular, no seu acórdão de 14 de dezembro de 2004, o STJ não só sufragou o entendimento das instâncias, como considerou, quanto à obrigatoriedade do reenvio, que o mesmo “*só teria lugar se se tratasse de aplicar diretamente direito comunitário e se o Tribunal tivesse dúvidas sobre o sentido da Diretiva – o que não acontece, quer porque não estamos a aplicar directamente direito comunitário, mas direito nacional (...), quer porque não temos justificadas dúvidas sobre a interpretação a adotar*”. O STJ parece, pois, ignorar que quando aplica direito da União transposto para a ordem jurídica interna continua a atuar no âmbito de aplicação do direito da União. Ademais, quando foi proferido o acórdão do STJ, tramitava já no TJUE um reenvio prejudicial sobre a questão (cujo pedido deu entrada no TJUE em 22 de dezembro de 2003, por iniciativa do Supremo Tribunal da Finlândia), o que denotava a existência de uma dúvida interpretativa razoável no sentido da jurisprudência *Cilfit*. Acresce que o referido reenvio desembocou, em 2005, na prolação do Acórdão *Katja Candolin*³³, no qual o TJUE perfilhou uma interpretação favorável à pretensão do “nosso” lesado³⁴. O TJUE

³¹ Terceira Diretiva 90/232/CEE do Conselho, de 14 de maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis – JO L 129, de 19 de maio de 1990, pp. 33-35. O corpo das cinco diretivas europeias na matéria foram, entretanto, objeto de consolidação/codificação e revogadas pela Diretiva 2009/103/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativa ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade – JO L 263, de 7 de outubro de 2009, pp. 11-31.

³² A saber, os arts. 7.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do DL n.º 522/85, de 31 de dezembro, que estabelecia o regime jurídico do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel (entretanto revogado e substituído pelo DL n.º 291/2007, de 21 de agosto), na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 130/94, de 19 de maio, que procedeu à transposição da chamada Terceira Diretiva Automóvel.

³³ Acórdão (TJUE) *Katja Candolin*, de 30 de junho de 2005, proc. C-537/03.

³⁴ Cfr. Acórdão *Katja Candolin*, *cit.*, considerando 27.

confirmaria esta interpretação no Acórdão *Elaine Farrel*³⁵ – e o próprio STJ viria a acolhê-la³⁶.

Em face de tais desdobramentos, o lesado intentou uma ação de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado Português fundada na violação do direito da União por exercício da função jurisdicional e, em especial, por o STJ ter, no seu acórdão de 4 de dezembro de 2004, *i*) sufragado interpretação errada da Terceira Diretiva Automóvel e *ii*) recusado colocar ao TJUE as questões de interpretação do direito da União necessárias à boa decisão da causa no cumprimento da obrigação resultante do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE. Inicia-se, assim, uma segunda ronda judicial que, apesar de uma pequena variante a meio, conheceu desfecho semelhante à primeira. Com efeito, se o Tribunal Judicial de Braga julgou a ação de responsabilidade totalmente improcedente, o Tribunal da Relação de Guimarães viria a dar parcial provimento ao recurso interposto, condenando o Estado Português no pagamento de uma indemnização ao lesado. Sucede que, por acórdão datado de 3 de dezembro de 2009, o STJ revogou a decisão do Tribunal da Relação de Guimarães, considerando que, perante o regime de responsabilidade civil do Estado vigente à data dos factos, não havia lugar para a responsabilização por danos causados no exercício da função jurisdicional.

Para o STJ, “*só com a entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, faz sentido responsabilizar o Estado, por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, mas nos apertados limites da previsão do seu artigo 13.º, e nunca antes, ou seja, com base no articulado do revogado Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.*” A afirmação do STJ contida logo no primeiro parágrafo do sumário do acórdão enferma de dois graves equívocos à luz do direito da União. Por um lado, responsabilizar o Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional faz todo o sentido mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, pois a jurisprudência do TJUE em sede de responsabilidade do Estado por violação do direito da União, sedimentada desde a década de 1990³⁷, veio a conhecer importantes desdobramentos em sede de responsabilidade do Estado-juiz nos Acórdãos *Köbler* e *Traghetti del Mediterraneo*³⁸. Por outro lado, responsabilizar o Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional “*nos apertados limites da previsão do*

³⁵ Acórdão (TJUE) *Elaine Farrel*, de 19 de abril de 2007, proc. C-356/05.

³⁶ Acórdãos (STJ) de 16 de janeiro de 2007, proc. 06A2892, e de 22 de abril de 2008, proc. 08B742.

³⁷ Acórdãos (TJUE) *Franovich*, de 19 de novembro de 1991, procs. apensos C-6/90 e C-9/90, e *Brasserie du Pêcheur*, de 5 de março de 1996, procs. apensos C-46/93 e C-48/93.

³⁸ Acórdão (TJUE) *Traghetti del Mediterraneo*, de 13 de junho de 2006, proc. C-173/03.

art. 13.º da Lei n.º 67/2007” atenta contra o princípio da efetividade, como vinha avisando a doutrina portuguesa e viria a ser confirmado pelo TJUE no recente Acórdão *Ferreira da Silva e Brito*. Para além disso, sublinhe-se, no seu acórdão de 3 de dezembro de 2009, o STJ deixou novamente de submeter qualquer questão de interpretação ao TJUE no cumprimento do disposto no art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE.

Esgotadas as vias de recurso internas sem que ao TJUE tivesse sido oferecida a devida oportunidade de se pronunciar a título prejudicial, o lesado inicia uma terceira ronda judicial junto do TEDH. A petição apresentada a 24 de maio de 2010 tem por fundamento a violação do art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) (direito a um processo equitativo) e deu lugar a dois pronunciamentos do TEDH. O requerente invocou ter sido privado de um processo equitativo em razão *i*) da recusa das jurisdições internas – especialmente o STJ no seu acórdão de 14 de dezembro de 2004 – em submeter um pedido de decisão prejudicial ao TJUE em conformidade com o art. 267.º TFUE; e *ii*) do não reconhecimento pelo STJ, no seu acórdão de 3 de dezembro de 2009, da responsabilidade do Estado-juiz com fundamento no direito vigente no momento dos factos.

Relativamente ao primeiro fundamento avançado pelo requerente, o TEDH já tinha sido confrontado com o não cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial resultante do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE por órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância³⁹ – mas limitava-se a enunciar uma possível solução, sem enfrentar decisivamente o problema. Nesta medida, o TEDH desde sempre afirmou que a CEDH não contempla, enquanto tal, o direito a que um assunto seja reenviado a título prejudicial perante outra jurisdição, seja nacional ou supranacional. Todavia, quando um tal mecanismo de reenvio prejudicial exista, a recusa de um juiz interno em submeter um pedido de decisão prejudicial é suscetível, em certas circunstâncias, de afetar a equidade do processo e, nessa medida, de ser apreciada à luz do art. 6.º, n.º 1, CEDH. Por isso o TEDH se tem pronunciado no sentido de que o art. 6.º, n.º 1, CEDH impõe aos tribunais nacionais a obrigação de fundamentar, à luz do direito aplicável, as decisões pelas quais recusam submeter um pedido de decisão prejudicial. A recusa de um juiz interno em submeter uma questão prejudicial releva do art. 6.º CEDH (por afetar a equidade do processo) quando tal recusa seja arbitrária, a saber: *i*) quando as

³⁹ Cfr., entre outros, Acórdãos (TEDH) *Ullens de Schooten e Rezabek c. Bélgica*, de 20 de setembro de 2011, procs. 3989/07 e 38353/07, considerando 54 a 67; e *Vergauwen e outros c. Bélgica*, de 10 de abril de 2012, proc. 4832/04, considerando 87 a 92.

normas aplicáveis não prevejam exceções à obrigatoriedade do reenvio, *ii*) quando a recusa for motivada por razões distintas daquelas previstas para o efeito, ou *iii*) quando a recusa não estiver devidamente motivada⁴⁰.

Segundo tal jurisprudência do TEDH – e no quadro específico do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE –, tal implica que os órgãos jurisdicionais nacionais que, decidindo em última instância, recusem submeter ao TJUE um pedido de decisão prejudicial, devem fundamentar a sua recusa à luz das exceções decorrentes da jurisprudência *Cilfit*. Devem, como vimos, indicar as razões pelas quais consideram que *i*) a questão de interpretação do direito da União levantada não é pertinente, ou que *ii*) a disposição do direito da União em causa já foi objeto de uma interpretação por parte do TJUE, ou que *iii*) a correta aplicação do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a qualquer dúvida interpretativa razoável⁴¹. Mas ao TEDH compete apenas verificar se a decisão de recusa está devidamente fundamentada para os fins do art. 6.º CEDH; não lhe compete, contudo, conhecer de eventuais erros cometidos pelas jurisdições internas aquando da interpretação e aplicação do direito pertinente, a saber, o direito da União – e nisto reside a imprescindibilidade do reenvio prejudicial obrigatório para o TJUE.

Ora, quanto ao caso aqui em análise – e ainda numa fase de negação do problema – o TEDH considerou inadmissível o fundamento baseado na violação do art. 6.º CEDH por não cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial previsto no art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE⁴². Num pronunciamento de inadmissibilidade datado de 4 de setembro de 2012, o TEDH limitou-se a constatar que a decisão do STJ de não reenviar para o TJUE, patente no seu acórdão de 14 de dezembro de 2004, estava suficientemente motivada para os fins do art. 6.º CEDH, uma vez que o STJ havia considerado que a interpretação da diretiva em causa não suscitava dúvidas no momento dos factos⁴³. De resto, só em jurisprudência posterior viria o TEDH a reconhecer, pela primeira vez na sua história, a violação do art. 6.º CEDH fundada no não cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial plasmada no art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE. Nos acórdãos *Dhahbi c. Itália* e *Schipani e outros c. Itália*, o TEDH concluiu que, em ambos os casos, a *Corte Suprema di Cassazione* italiana havia insuficientemente motivado à luz dos critérios

⁴⁰ Cfr. Acórdão *Ullens de Schooten e Rezabek c. Bélgica*, *cit.*, considerando 59.

⁴¹ Cfr. Acórdão *Cilfit*, *cit.*, considerando 21, fundamentos recordados nos recentes Acórdãos *Ferreira da Silva e Brito*, *cit.*, considerando 38, e *X*, *cit.*, considerando 55.

⁴² À semelhança do que havia sucedido no acórdão *Vergauwen e outros c. Bélgica*, *cit.*, considerandos 91 e 92.

⁴³ Cfr. decisão (TEDH) *Ferreira Santos Pardal c. Portugal*, de 4 de setembro de 2012, proc. 30123/10 (respeitante à admissibilidade da petição apresentada).

Cilfit a sua decisão de não submeter um pedido de decisão prejudicial ao TJUE nos termos do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE e, em consequência, violado o art. 6.º CEDH⁴⁴.

Contudo, quanto ao caso aqui em análise, por conta daquele pronunciamento de inadmissibilidade, a decisão de fundo do TEDH focalizou-se no segundo fundamento avançado pelo requerente, pelo qual contestava a decisão do STJ de, no seu acórdão de 3 de dezembro de 2009, não reconhecer a responsabilidade do Estado-juiz com fundamento no direito vigente no momento dos factos. O requerente invocou ter sido, em consequência, privado de um processo equitativo, uma vez que o STJ se pronunciou em sentido contrário à jurisprudência interna (indicando, inclusivamente, duas decisões do próprio STJ) que reconhecia, ora com base no revogado DL n.º 48 051, ora em aplicação direta do art. 22.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a responsabilidade do Estado por danos causados no exercício da função jurisdicional. O TEDH não se pronunciou sobre a questão em 2012 por falta de elementos, tendo convidado o Governo português a apresentar observações escritas.

Na sequência das observações apresentadas, foi proferido o Acórdão (TEDH) de 30 de julho de 2015 que, juntamente com o Acórdão (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito*, dá mote à presente anotação. No Acórdão de 2015, o TEDH concluiu que tal divergência de jurisprudência quanto à admissibilidade de uma ação de responsabilidade civil do Estado por danos causados no exercício da função jurisdicional criou uma situação de incerteza jurisprudencial suscetível de atentar contra o princípio da segurança jurídica. Esta incerteza que, no caso, conduziu à rejeição da ação proposta pelo requerente, teve por efeito privá-lo da possibilidade de fazer examinar a sua ação de responsabilidade movida contra o Estado, enquanto outras pessoas em situação similar viram esse direito reconhecido – isto, em violação do art. 6.º CEDH.

O Acórdão do TEDH de 30 de julho de 2015 reconhece uma violação do art. 6.º CEDH, no que tange ao princípio da segurança jurídica, em razão das divergências na jurisprudência portuguesa – e, em particular, do STJ – quanto à questão da admissibilidade de ações de responsabilidade do Estado por danos causados no exercício da função jurisdicional. Ora, a divergência de jurisprudência detetada pelo TEDH assume contornos mais amplos se incluirmos a jurisprudência do TJUE em sede

⁴⁴ Assim sucedeu nos Acórdãos (TEDH) *Dhahbi c. Itália*, de 8 de abril de 2014, proc. 17120/09, considerando 31 a 34, e *Schipani e outros c. Itália*, de 21 de julho de 2015, proc. 38369/09, considerando 69 a 73.

de responsabilidade do Estado por violação do direito da União: a decisão do STJ em não reconhecer a responsabilidade do Estado-juiz entra em colisão com jurisprudência sedimentada do TJUE nessa matéria.

Assim, se o STJ tivesse tido em conta, de forma rigorosa e completa, a jurisprudência do TJUE, não teria afastado a responsabilidade do Estado-juiz, pois o princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito da União aplica-se de forma preferente em relação a qualquer disposição de direito interno que lhe seja contrária (princípio do primado). Neste sentido, pouco importava que a jurisprudência fosse ou não reconhecendo a responsabilidade do Estado por danos causados no exercício da função jurisdicional com base no DL n.º 48 051 ou no art. 22.º CRP, pois, para os casos de violação do direito da União, ela decorre de um princípio inerente ao sistema dos Tratados sobre os quais se funda a União e aos quais Portugal aderiu voluntariamente há 30 anos!

Considerações conclusivas

O mecanismo do reenvio prejudicial previsto no art. 267.º TFUE não foi talhado como uma via de recurso à disposição dos particulares num litígio pendente nos órgãos jurisdicionais nacionais. Nesta medida, o facto de uma parte considerar que o litígio suscita questões de interpretação do direito da União aplicável – e solicitar a sua submissão ao TJUE a título prejudicial, eventualmente sugerindo as questões a colocar – não vincula o órgão jurisdicional nacional competente, mesmo de última instância, a proceder ao reenvio, da mesma forma que a oposição das partes à intenção do juiz não o impede de reenviar. Com efeito, compete exclusivamente ao juiz nacional que conhece do litígio e que assume a responsabilidade pela decisão a tomar apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de um pronunciamento do TJUE para a boa solução do litígio, como a pertinência das questões a submeter ao TJUE⁴⁵. Esta é uma das razões que está na base da responsabilização do Estado-juiz por violação do direito da União Europeia (*maxime*, por ausência de reenvio obrigatório), pois independentemente da invocação do direito da União pelas partes (ou de solicitação de reenvio prejudicial) o juiz nacional é o responsável pela sua correta aplicação.

De todo o modo, resulta da jurisprudência assente do TJUE que um órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial previsto no direito

⁴⁵ Cfr. Acórdão (TJUE) *Eon Aset Menidjmont*, de 16 de fevereiro de 2012, proc. C-118/11, considerando 76.

interno é obrigado a cumprir o seu dever de reenvio sempre que uma questão de direito da União nele seja suscitada, a menos que conclua, e vale a pena repetir, que *i*) a questão não é pertinente, ou que *ii*) a disposição do direito da União em causa foi já objeto de uma interpretação por parte do TJUE, ou que *iii*) a correta aplicação do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a qualquer dúvida interpretativa razoável. Em qualquer caso, a existência desta eventualidade (clareza da disposição europeia a interpretar e aplicar) deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de surgirem divergências jurisprudenciais no interior da União⁴⁶.

Vai daí o acolhimento doutrinário de uma dimensão subjetiva do reenvio prejudicial. A doutrina tem defendido que o reenvio prejudicial obrigatório, previsto no art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE, pode traduzir-se num verdadeiro direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva – ou seja, consubstanciaria um verdadeiro direito das partes ao reenvio, enquanto concretização do direito fundamental à ação e das obrigações que o direito da União impõe aos Estados-Membros. Nesta medida, o incumprimento da obrigação de reenvio prejudicial priva o particular do acesso (ainda que indireto) à decisão do tribunal competente, pois se o reenvio é obrigatório, é o TJUE o tribunal exclusivamente competente para decidir das questões de interpretação do direito da União em causa – ou, nos precisos termos do art. 19.º TUE, para garantir “o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”⁴⁷.

Neste sentido, e na ausência de mecanismos específicos previstos nos Tratados, o TJUE criou, jurisprudencialmente, um meio jurisdicional de reação ao dispor dos particulares para impugnar a omissão de um reenvio prejudicial obrigatório, junto das instâncias nacionais – qual seja, a ação de responsabilidade contra o Estado-juiz por violação do direito da União Europeia. Perante os órgãos jurisdicionais competentes, pode o particular interpor uma ação de responsabilidade contra o Estado por violação do direito da União, nomeadamente por não cumprimento da obrigação de reenvio prejudicial por um órgão jurisdicional que decida em última instância. Assim sucedeu em ambos os casos aqui retratados. A diferença entre eles está na ausência de qualquer reenvio prejudicial na saga judicial que culminou com o Acórdão (TEDH) *Ferreira*

⁴⁶ Cfr. Acórdão *Cilfit*, *cit.*, considerando 21.

⁴⁷ Cfr. FILIPA FERNANDES, *O direito fundamental à ação e as suas implicações no contencioso da União Europeia – Por um «mecanismo europeu de resgate» dos direitos dos particulares, após o Tratado de Lisboa*, Prémio Jacques Delors 2014, Princípia, Cascais, 2015, p. 61.

Santos Pardal c. Portugal, de 2015. De qualquer forma, e ainda para este caso, a superveniência do Acórdão (TJUE) *Ferreira da Silva e Brito* esclarece o regime jurídico aplicável à responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional quando esteja em causa a violação do direito da União, afastando definitivamente a necessidade de revisão ou revogação da decisão danosa.

Juntos, esses acórdãos alertam para um imperativo: o da obrigação de reenvio prejudicial para os órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância, tal como resulta do art. 267.º, 3.º parágrafo, TFUE. Não é apenas para garantir a correta e homogênea aplicação do direito da União que esta disposição do TFUE tem por obrigatório o reenvio prejudicial para os órgãos jurisdicionais nacionais de cujas decisões não caiba recurso – é também para evitar que os direitos conferidos aos particulares pelo direito da União sejam violados⁴⁸. Os órgãos jurisdicionais nacionais que decidam em última instância desempenham um papel crucial na tutela jurisdicional efetiva dos direitos que para os particulares decorrem do direito da União, pois são, por definição, a última instância perante a qual os particulares podem fazer valer esses direitos. O não cumprimento dessa obrigação acarreta entraves à tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos particulares, suscetíveis de se arrastarem no tempo – como testemunha a saga *Ferreira Santos Pardal c. Portugal* –, sendo inadmissíveis numa União que se pretende de direito.

⁴⁸ Cfr. Acórdão *Köbler*, *cit.*, considerando 35.