Revista Jurídica do NELB

NELB
Núcleo de Estudo
Luso-Brasileiro

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

REVISTA JURÍDICA DO NELB

Primeira Edição – Ano 2018.

Jus Scriptum

jusscriptum.pt

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

EDIÇÃO ESPECIAL DOS VOLUMES 1 A 5

Lisboa – Portugal

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

Diretor da Revista – Editor-In-Chief
Cláudio Cardona

Conselho Editorial – Editorial Board

André Brito, Presidente do NELB
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum
Paulo Rodrigues, Diretor Científico do NELB
Laura Viana, Diretora Científica interina do NELB
Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Conselho Científico – Scientific Advisory Board

Ana Rita Gil
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

André Saddy
Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Edvaldo Brito
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

Eduardo Vera-Cruz Pinto
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernanda Martins
Universidade do Vale do Itajaí

Francisco Rezek
Francisco Resek Sociedade de Advogados

Janaina Matida
Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado

Lilian Márcia Balmant Emerique
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Luciana Costa da Fonseca
Universidade Federal do Pará

Maria Cristina Carmignani
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Maria João Estorninho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Rosado Pereira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Vaz Freire
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Pedro Romano Martinez
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rute Saraiva
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sergio Torres Teixeira
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco

Susana Antas Videira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Corpo de Avaliadores – Review Board

Camila Franco Henriques
Eduardo Alvares de Oliveira
Francine Pinto da Silva Joseph
Isaac Kofi Medeiros
J. Eduardo Amorim
José Antonio Cordeiro de Oliveira
Leonardo Bruno Pereira de Moraes

Marcelo Ribeiro de Oliveira
Marcial Duarte de Sá Filho
Maria Vitoria Galvan Momo
Plínio Régis Baima de Almeida
Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira
Rafaela Câmara Silva
Silvia Gabriel Teixeira

REVISTA JURÍDICA
NELB
Jus
Scriptum

NELB
Núcleo de Estudo
Luso-Brasileiro

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

Ano 13 • Volume 5 • Número 1
Jan-Dez 2018 • Lisboa – Portugal
Periodicidade Anual
ISSN 1645-9024

NELB – Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro
Fundado em 07/06/2001
Diretoria do Biênio 2017/18

Henrique Barbosa, Presidente

Maria Eugênia M. Junqueira, Vice-Presidente

Pannella Silva Cruz, Tesoureira

Camila M. de Moura Vilela, Secretária-Geral

Juliana de Freitas Dornelas, Diretora Científica

Ana Carolina Agostinho A. Cruz, Diretora Científica

João Pedro Leite Barros, Diretor Científico

Elizabeth Lima, Diretora de Eventos

Alyne Andrade, Diretora de Eventos

Carmille Leal do Amaral, Diretora de Eventos

Felipe Pires Muniz de Brito, Diretor de Eventos

Tatyana Barbosa, Diretora de Eventos

Gabriel da Silva Ferreira, Diretor de Comunicação e Imagem

Lara Ferreira Andrade, Diretora de Licenciatura

Deborah Silvério, Diretora de Licenciatura

Comissão de Redação:

Alyne Andrade

Ana Carolina Agosti Cruz

Felipe Pires Muniz de Brito

Henrique Bonatti Rego Barbosa

João Pedro Leite Barros

Juliana de Freitas Dornelas

Maria Eugênia Junqueira

**A LEGITIMIDADE PASSIVA NO REGIME DE RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO
ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS**

**PASSIVE LEGITIMACY IN THE REGIME OF NON-CONTRACTUAL CIVIL LIABILITY OF THE STATE
AND OTHERS PUBLIC ENTITIES**

Mauricio Ramos Burger

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas com menção

em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra

Pós-graduando em Direito da Contratação Pública pelo Instituto Europeu

da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali)

Advogado

RESUMO

O presente artigo busca analisar, através de um estudo sistemático da dogmática processual, a legitimidade passiva do Estado e das demais entidades públicas nas ações de responsabilidade civil extracontratual. Foi abordado, primeiramente, o Regime de Responsabilidade civil extracontratual do Estado, recorrendo-se à Lei n.º 67/2007. Em seguida, detalhou-se o polo passivo na figura das pessoas coletivas de direito público, dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos e dos sujeitos privados individuais que atuam em nome do Estado. Por fim, buscou-se analisar alguns julgados do Supremo Tribunal Administrativo com o intuito de estabelecer, na prática, a forma como os tribunais vêm decidindo quando o Estado e seus entes públicos são réus em ação de responsabilidade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; legitimidade passiva; responsabilidade civil.

ABSTRACT

The present article seeks to analyze, through a systematic study of civil procedural dogmatic, the passive legitimacy of the State and others public entities in extracontractual civil liability lawsuits. Firstly, the State's non-contractual civil liability regime was addressed, using Law no. 67/2007. After that, it details the passive pole in the figure of public legal persons, Office-holders of a public body, public officials and agents and of the individual private individuals that act in the name of the State. lastly, it has also sought to analyze some Supreme Administrative Court

judgments with the intention of establishing, in practice, in which way this courts are deciding when the State and its public entities are defendants in civil liability lawsuits.

KEYWORDS: State; passive legitimacy; civil liability.

Introdução

Se expandirmos a definição da expressão “responsabilidade” da linguagem jurídica para a ordinária, ou ao comparar a filosofia moral e a jurídica percebe-se que é vaga e confusa. Em linhas gerais, responsabilidade é o dever de responder pelas suas condutas ou de outrem ou, também, uma obrigação jurídica decorrente do descumprimento de um direito, por meio da prática de uma ação contrária ao ordenamento. Da mesma maneira, agente responsável é aquele que responde por suas próprias ações ou de outros.

A fragilidade das normas positivadas atualmente e a sua exposição a riscos e ao ocasionamento de danos fazem imediata a resposta adequada à problemática da responsabilidade estatal (ANDRADE, 2013).

Da mesma forma, Rui Medeiros (1992, p. 11) entende que a “multiplicação dos danos que o legislador pode causar, resultado das metamorfoses que atingiram a lei no moderno Estado de Direito, obriga a colocar o problema da responsabilidade civil do Estado”.

Quando em sociedade, ou até mesmo sem ela, não se pode evitar a ocorrência de prejuízos às pessoas e/ou ao seu patrimônio. A progressiva complexidade da vida, incitada pela evolução da tecnologia, aumentou de forma exponencial essas probabilidades, de tal forma que se fala em uma “sociedade de risco”. Vigora no ordenamento jurídico o princípio de que os danos são aturados por quem os sofre. No entanto, esta conjectura pode mudar caso os prejuízos sejam causados a pessoas distintas daquela em cuja esfera jurídica ocorram. Tem-se, aí, a imposição do ressarcimento dos lesados por aqueles que o causaram (SOUSA; MATOS 2010, p. 11).

Por mais que se considere normal hoje requerer e obter o ressarcimento do Estado por atos ilícitos e culposos dos que exercem o poder estatal e que resultam efeitos danosos a terceiros, foi considerado impossível durante muito tempo, justamente porque existia o conceito de soberania do Estado (também conhecida por soberania régia), visto que era inaceitável que o rei ou o próprio poder estatal cometessem erros, ocasionassem danos e tivessem o dever de indenizar quem os sofreu (GARCIA, 2010).

A responsabilidade civil do Estado é o agrupamento de circunstâncias do qual surge para a Administração, seus titulares de órgãos, funcionários ou agentes o dever de indenizar os danos causados no exercício de suas atividades. Aqui, o termo “civil” não direciona o

entendimento para o direito privado, mas sim, elucida que a responsabilidade em análise não é política, penal, ou disciplinar. Isso porque estas formas de responsabilidade apresentam fins diversos da responsabilidade civil, haja vista que esta pretende a reparação dos prejuízos causados. Por sua vez, a responsabilidade política tende a efetivar o controle democrático do sistema de governo e as responsabilidades penal e disciplinar buscam a prevenção, seja ela geral ou específica, e de repressão de condutas antijurídicas (SOUSA; MATOS 2010, p. 11).

O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (Lei n.º 67/2007) teve o escopo de romper o imobilismo no âmbito da regulação da responsabilidade civil pública que tinha como base um decreto-lei de 1967 e se limitava apenas à função administrativa. Os mais variados fatores contribuíram para a modificação do Regime, dentre as quais a necessidade de adequar a Lei n.º 67/07 às diretrizes constitucionais do artigo 22.º e, não menos importante, a pressão exercida pela jurisprudência comunitária a fim de responsabilizar seus Estados-Membros por descumprimentos do Direito europeu.

Em 2002, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais inseriu as ações de responsabilidade das entidades públicas para a competência destes tribunais, o que se tornou um dos primeiros sinais desta mudança. Cerca de seis anos após essa modificação, consolidou-se o Regime de Responsabilidade Civil do Estado, por meio de um processo legislativo conturbado em virtude de um veto presidencial. A citada Lei trouxe, além do dever de indenizar no âmbito das três funções do Estado, o estabelecimento da indenização por falta leve na função administrativa e um alargamento das situações que poderiam ser indenizáveis na responsabilidade administrativa pelo risco (GOMES, 2010, p. 237-238).

Tem-se, portanto, que, num Estado de Direito, onde o princípio da responsabilidade da Administração Pública é uma de suas bases fundamentais, o nível de exigência do exercício de suas atividades deve ser altamente elevado para o melhor desempenho destas (MEDEIROS; ALMEIDA 2013, p. 401-402).

1. Lei n.º 67/2007 – Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas

A Lei em questão tem por finalidade explicar o regime jurídico que trata da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas coletivas públicas por prejuízos causados no âmbito da função administrativa, legislativa e jurisdicional por intermédio do princípio geral da responsabilidade patrimonial dos entes públicos previsto no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa.

Dessa maneira, o presente Regime está esquematizado em cinco capítulos, iniciando pelas disposições gerais (artigos 1.º a 6.º), aplicadas para todas as formas de responsabilidade civil, além da sistematização dos capítulos seguintes que trazem dispositivos sobre a responsabilidade por função administrativa (artigos 7.º a 11.º), por função jurisdicional (artigos 12.º a 14.º) e por função político-legislativa (artigo 15.º), e o derradeiro capítulo, que dispõe acerca da indenização por sacrifício (artigo 16.º). Este último foi separado dos demais tipos de responsabilidade por se referir a encargos ou prejuízos causados ou impostos para atender o interesse público, sem dependência com o tipo de atividade pública em causa (CADILHA, 2011, p. 26-28).

O estatuto normativo mais desenvolvido da responsabilidade civil do Estado e o único a ser codificado versa a respeito da responsabilidade extracontratual por ato de gestão pública, esquematizado, como já visto no Regime de Responsabilidade Civil do Estado, regulando a responsabilidade delitual, por risco e por fato lícito. Por sua vez, a responsabilidade contratual por atos de gestão pública, bem como os atos de gestão privada são disciplinados pelo Código Civil (SOUSA; MATOS 2010, p. 484).

A proteção aos direitos dos cidadãos, reforçado como garantia transconstitucional e constitucional inclui a indenização por prejuízos causados pela Administração Pública. Não se visualiza aqui qualquer tipo de exceção de responsabilidade, isso porque o Poder Público está sujeito à realização de critérios normativos que os tribunais têm competência para garantir as relações entre Estado e particulares lesados (ANDRADE, 2013).

Importante ressaltar que antes mesmo do novo Regime, a doutrina e jurisprudência entendiam que ao tema aplicava-se o artigo 22.º da CRP, ao qual era atribuído o fundamento da responsabilidade do Estado. Era, para tanto, competência dos juízes nos tribunais aplicar o referido artigo da Constituição e também os princípios gerais da responsabilidade civil já que faltava à altura uma lei em relação ao assunto (ALMEIDA, 2008).

Normal é, portanto, observar que a Parte I da CRP, destinada aos direitos e deveres fundamentais, ratifica o princípio da responsabilidade civil do Estado e dos demais entes públicos. Do supracitado artigo transcorre toda ação estatal, em verdade, a política, a legislativa, a judicial e a administrativa (GARCIA, 2010).

Em relação ao âmbito normativo do artigo 22.º, deve-se fazer uma análise, ainda que geral. De começo, percebe-se que o artigo não especifica as funções do Estado. Ele traz, em seu texto, apenas às “ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício”. Por certo que a norma, desta forma escrita, pretende transpassar a responsabilidade por função administrativa, característica que predominava até antes da promulgação da Constituição de 1976 (VAZ; BOTELHO 2013, p. 46).

Medeiros e Almeida (2013, p. 379-380) afirmam que o artigo em discussão não deve ser analisado como uma coisa só, “como se contivesse apenas uma e uma só norma”. Ele contém uma multiplicidade de segmentos normativos, sendo um segmento para cada função do Estado, e, por essa razão, sua apreciação deve ser feita em partes, averiguando-se a natureza e o regime constitucional que se está examinando. Em partes, sim, mas observando cada um destes segmentos normativos vinculados com os demais fundamentos constitucionais que trazem aspectos exclusivos do regime de responsabilidade das diversas funções do Estado e seus agentes.

Como já mencionado anteriormente, são três as esferas da responsabilidade civil extracontratual estadual positivadas pela Lei n.º 67/2007, quais sejam, a responsabilidade pelo exercício da função administrativa, a responsabilidade pela função legislativa e a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional (GARCIA, 2010).

Assim, a norma regula, com consideráveis mudanças, o regime da responsabilidade do Estado, revogando e substituindo o antigo Decreto-Lei n.º 48.051 de 1967, juntamente com os artigos 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99 que disciplinavam essa matéria e, de forma inovadora, estabelece a responsabilidade civil pelo exercício das funções político-legislativa e jurisdicional.

O novo Regime de Responsabilidade Civil foi modificado também no campo processual, ao se unir a jurisdição dos variados tipos de responsabilidade civil do Estado, através da reforma do contencioso administrativo realizada em 2002.

Frise-se que o artigo 4.º, n.º 1, alínea g) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais outorgou a competência das ações de responsabilidade estadual para os tribunais administrativos, atraindo agora, todas as violações causadas pelo Estado no exercício das suas funções, não sendo mais de competência dos tribunais comuns.

Efetivamente, o Estatuto realizou um significativo aumento da competência dos tribunais administrativos no tocante à responsabilidade civil das pessoas coletivas de direito público (CADILHA, 2011, p. 27-29, p. 297).

2. Legitimidade passiva no Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas

Para identificar uma ação e o processo que se segue, a primeira medida a se tomar é apurar quem são as partes, ou seja, quem atua como autor, ao exercer o direito de ação e quem faz parte do polo passivo, em face de quem é proposta a ação. Procura-se conhecer os sujeitos da ação (WAMBIER; TALAMINI 2011, p. 156).

De forma simples, tratam-se de duas partes: a parte ativa, que é determinada pelo sujeito que age, que propõe a demanda, sendo ativa porque dá andamento ao processo; e, a parte passiva, o sujeito que responde ao processo e se defende, ou seja, sofre o processo (VIOLA, 2013, p. 139).

Entende-se, por isso, de acordo com Marinoni e Arenhart (2013, p. 86), como partes do processo, os sujeitos que se enfrentam na lide.

Ainda, elucidam Aragonese e Alonso e Guasp Delgado (2005, p. 211), que parte é “quem pretende e frente a quem se pretende” algo. A pretensão da parte é a força motora da ação, no entanto, essa pretensão deve ser formulada contra um sujeito distinto. São chamadas de partes, pois o confronto entre ambas indica sua função no processo, oposta e parcial entre os mesmos.

Essa definição tem que ser obtida pelo direito processual, sem que haja intervenção do direito material. Isto ocorre porque, ainda que o conceito de legitimidade dependa da dinâmica do direito material, não se pode negar a condição de parte àquele que, mesmo sem motivo, pleiteie em juízo a tutela jurisdicional do Estado. Por óbvio, a relação processual é constituída por três elementos: os sujeitos, o objeto e a forma. Os sujeitos do processo existem na qualidade de sujeitos da relação processual, sem se levar em consideração o que ocorre nas relações jurídicas materiais. Por esse motivo o conceito de parte é alheio a outras relações que não pertencentes ao direito processual (MARINONI; ARENHART, 2013, p. 161).

Para que se entenda a legitimidade das partes, faz-se necessário determinar uma ligação entre o autor da demanda, o objeto requerido em juízo e o réu. Será, assim, averiguada a situação de conflito apresentada pelo autor. *A priori*, o critério da legitimidade das partes foi atendido, de forma que os que figuram nos polos opostos da demanda trazida pelo autor participem da lide como autor e réu. Cabe frisar que, para verificar a legitimidade, não interessa conhecer se procede ou não a pretensão trazida pelo autor, isto é, “não importa saber se é verdadeira ou não a descrição do conflito por ele apresentada”, mesmo porque essa avaliação será parte integrante do julgamento de mérito. A verificação da legitimidade processual é anterior à resolução do mérito da causa.

Por outro meio, encara-se como legitimidade a interação entre um sujeito e um objeto, isto é, uma relação jurídica. Por isso, a legitimidade não pode ser analisada em abstrato, mas somente dentro de um contexto (WAMBIER; TALAMINI, 2011, p. 169, p. 282).

Por fim, entende-se que o litisconsórcio voluntário passivo no contencioso administrativo que está previsto no n.º 7 do artigo 10.º do Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos é admitido. Dessa forma, permite-se que particulares ou

concessionários sejam acionados conjuntamente com os entes de direito público e/ou outros particulares (CADILHA, 2011, p. 72).

Sendo assim, o Estado e demais entes públicos (aqui abarcados todos os relacionados anteriormente) serão responsabilizados pelos prejuízos gerados por atos ilícitos e culposos dos seus órgãos, funcionários e agentes se os atos são praticados com culpa leve, demandando em face do Estado ou das entidades públicas. No entanto, conforme explica Garcia (2010, p. 319-320), o Estado e os demais entes públicos responderão solidariamente com os titulares dos seus órgãos e agentes quando os atos forem eivados de dolo ou culpa grave. Aqui, o procedimento será instaurado contra todos ou apenas contra um deles.

E, para isso, a classificação destes destinatários pode ser dividida em três categorias: as pessoas coletivas de direito público, os titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos e as pessoas coletivas de direito privado. E ainda, uma outra categoria vinculada às anteriores, que são os particulares em função da administração.

2.1. Pessoas coletivas de direito público

A primeira categoria a ser analisada diz respeito especificamente às pessoas coletivas de direito público.

Em se tratando da Espanha e estabelecendo-se um paralelo com Portugal devido a sua aplicabilidade análoga em relação a estas pessoas, Alonso e Delgado (2005, p. 215) estabelecem:

Entre los primeros, además del Estado, se encuentran las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (municipio, provincia, entidad local menor, isla y comarca), las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 y ss. de la Constitución); entre las administraciones corporativas, se encuentran las Cámaras y los Colegios profesionales, que ajustarán su actuación a su legislación específica; entre las institucionales, se comprenden diversos entes que se agrupan en cuatro categorías: a) los organismos autónomos del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, que actúan sujetándose a las normas del Derecho Administrativo; b) las sociedades estatales entre las que se incluyen las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por el Estado, sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público, que se organizan y funcionan conforme al derecho público pero ajustan su actuación al derecho privado.

Dessa forma, o regime jurídico da responsabilidade extracontratual é aplicável ao Estado e os demais entes públicos. Ou seja, além do Estado, no exercício das atividades administrativa, jurisdicional e legislativa, as Regiões Autônomas respondem pelos atos legislativos e administrativos, assim como, por atividade administrativa, os entes administrativos independentes, os institutos públicos, entidades públicas empresariais, municípios e freguesias, consórcios administrativos e órgãos de classe (CALVÃO, 2013, p. 65).

No tocante ao exercício da função administrativa, o Estado aqui responsabilizado é o Estado-Administração, com o Governo atuando como órgão central. Já as pessoas coletivas de direito público são as legalmente qualificadas, pertencentes à Administração indireta do Estado ou que integrem as administrações autônomas ou integrem entidades independentes (ANDRADE, 2008, p. 361).

Certo é que, ao definir o Regime para o “Estado e demais entidades públicas”, o legislador teve o intuito de abarcar todos os entes públicos já citados anteriormente (VAZ; BOTELHO 2013, p. 47).

Apesar de usar esse termo amplo, a Lei n.º 67/07 dispõe em seu artigo 1.º que se tratam de todas as pessoas coletivas de direito público, apresentando uma acepção dos destinatários-chave do Regime de Responsabilidade Civil (ANDRADE, 2008).

2.2. Titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos

O segundo grupo evidencia os titulares de órgãos, funcionários ou agentes públicos quando desempenharem suas funções ou por causa delas.

Assim, para imputar uma conduta que traga prejuízos aos entes públicos, faz-se necessário que esta conduta seja praticada por qualquer um destes agentes (CALVÃO, 2013, p. 69).

Da mesma forma, necessário enfatizar que a Lei em questão trata também da responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários, agentes e trabalhadores dos entes públicos nas relações com os particulares lesados ou com a pessoa coletiva a que pertencem, quando estes atuarem no exercício das suas funções e por causa delas (ANDRADE, 2008, p. 361).

Titulares de órgãos, como elucida Cadilha (2011, 44-45), são as pessoas que desenvolvem atividades nos órgãos do Estado e desempenham a atividade administrativa de gestão pública. Os órgãos da Administração Pública são, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 4, do Código de Procedimento Administrativo: “Para efeitos do disposto no presente Código, integram a Administração Pública: a) Os órgãos do Estado e das regiões autónomas que exercem funções administrativas a título principal; b) As autarquias locais e suas associações e federações de direito público; c) As entidades administrativas independentes; d) Os institutos públicos e as associações públicas”. Ainda, os particulares a desempenhar atividades de interesse público estão sujeitos ao regime de responsabilidade civil do Estado.

Tem-se, portanto, a responsabilidade direta dos titulares de órgãos, funcionários e agentes quando a conduta destes for praticada ao desempenhar as atividades administrativa e jurisdicional, averiguado o pressuposto de culpa.

Em se tratando da função administrativa – e também da atividade de administração judiciária –, os atos jurídicos que incorporam os sujeitos na organização do Estado têm diversas formas. Fazem parte destes atos que integram estes indivíduos à Administração a nomeação, o contrato de trabalho em funções públicas, a comissão de serviço. Não se pode esquecer o contrato individual de trabalho celebrado com os entes públicos. Os atos têm por finalidade fazer com que o indivíduo atue em nome da Administração Pública e dos seus entes e não como um mero cidadão (CALVÃO, 2013, p. 66-67).

Consideram-se titulares de órgão, dessa forma, mesmo que não façam parte formalmente da Administração, mas que praticam atos administrativos e respondem civilmente por eles: Presidente da República; Presidente da Assembleia da República; Presidente do Tribunal Constitucional; Presidente do Supremo Tribunal Administrativo; Presidente do Tribunal de Contas; membros do Conselho Superior da Defesa Nacional. Atente-se para o fato de estes titulares exercerem atividades não administrativas, mas por comporem centros autônomos de poder podem realizar atos materialmente administrativos no campo das relações com os funcionários e agentes administrativos.

Por autoridade administrativa independente, positivada o artigo 267.º, n.º 3 da Constituição, entende-se ser o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Proteção de Dados Pessoais, a Comissão Nacional de Objecção de Consciência, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a Comissão Eleitoral prevista no Estatuto do Ministério Público.

Também incluídas neste *hall* estão os titulares que representam as autoridades reguladoras independentes ao intercederem num quadro jurídico de direito público quando existirem litígios entre o ente regulador e os operadores, entre o ente e os consumidores ou usuários ou até mesmo entre entes reguladores. Isso não ocorrerá quando a lei orgânica destes entes instituírem os tribunais comuns como competentes.

Além do mais, quando se refere ao termo “trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado” está englobado neste conceito, do mesmo modo, os trabalhadores em regime de contrato de trabalho (CADILHA, 2011, p. 45-52).

Difícil é precisar a responsabilidade dos sujeitos que atuam ao amparo de um contrato de prestação de serviços. Ocorre que estes indivíduos não estão enquadrados em uma relação jurídica de subordinação com a entidade pública, e consequentemente, gozando de certa autonomia de atuação, não faz parte do conceito de titular de órgãos ou funcionário do ente. Indispensável parece ser que as atividades que ele desenvolver satisfaçam ou contribuam para o interesse público (CALVÃO, 2013, p. 68).

Referente aos titulares de cargos políticos, o Regime não faz menção expressa, excluindo eventual responsabilização individual dos agentes públicos “que se enquadrem no exercício da função política ou governativa do Estado, bem como na função legislativa”. No entanto, não se pode olvidar que a própria Lei reconhece a responsabilidade civil do Estado por prejuízos causados no exercício da função legislativa. Sucede que esta modalidade de responsabilidade não apresenta a possibilidade de os agentes políticos serem demandados solidariamente com o Estado ou este ter direito de regresso, o que causa certo desconforto entre os doutrinadores (CADILHA, 2011, p. 50).

Quando se fala no exercício da atividade jurisdicional, os sujeitos a serem responsabilizados são, por óbvio, os magistrados judiciais e do Ministério Público (CALVÃO, 2013, p. 67).

2.3. Particulares que exerçam atividades da administração pública

A última categoria a ser analisada no presente trabalho diz respeito aos particulares na função pública.

Nestes casos a Lei n.º 67/07 é aplicada de forma idêntica às empresas privadas no exercício de prerrogativas do poder público ou que tutelados pelos princípios do direito administrativo, não se levando em consideração se são entidades administrativas privadas – de origem pública – ou de autêntico privado – atuantes na função pública (ANDRADE 2008, p. 361).

O já tratado Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais expandiu, como mencionado, a competência para as ações de responsabilidade civil do Estado, incluindo-se aqui os sujeitos que não são entidades públicas, mas que, todavia, seja aplicado um regime de direito público (CALVÃO, 2013, p. 66).

Importante salientar que o Regime empregado para os sujeitos privados quando no exercício das atividades da Administração “engloba não apenas a responsabilidade funcional, imputável à entidade privada enquanto tal, mas a responsabilidade pessoal dos respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares”. A responsabilização pessoal será feita quando agirem com dolo ou culpa grave, sendo solidária a pessoa coletiva de direito privado, conforme estabelecem os artigos 7.º e 8.º da Lei. Sendo assim, por dolo ou culpa grave conserva-se, com as modificações cruciais, a expectativa de a ação ser demandada somente contra a empresa privada – solidariamente – ou apenas contra o funcionário – como responsável direto – em face de ambos (CADILHA, 2011, p. 57).

Entende-se, diante do exposto, que fazem parte deste grupo todas as pessoas coletivas de direito privado, sejam associações, fundações ou sociedades, mas que se verifique o traço

público, ou seja, seja desempenhada uma atividade com poderes de autoridade do poder público ou estejam regidas pelos princípios e regras do direito administrativo.

Não se esquecendo, evidentemente que o que está em causa aqui são as atividades de gestão pública dos entes privados, visto que a responsabilidade por atos de gestão privada é regulada pelo direito privado e apreciada pelos tribunais comuns, como referido em outro momento. Por conseguinte, somente na atuação da atividade administrativa, ao exercerem atos administrativos é que as entidades privadas serão responsabilizadas nos parâmetros do Regime (CALVÃO, 2013, p. 71-72).

Carlos Alberto Cadilha (2011, p. 54-58), da mesma forma, reforça que no tocante aos entes privados, serão responsabilizados quando no desempenho dos poderes públicos ou se estiverem vinculados por normas e princípios de direito administrativo.

Destacável apresentar as categorias dos entes privados que podem sofrer responsabilização por exercerem funções públicas.

A princípio, as entidades administrativas privadas são definidas por apresentarem forma jurídica privada, mas originadas pelo Estado, que tem a maioria de seu capital e, por isso, o seu controle. Podem elas ter natureza de sociedade, chamadas de empresas públicas, as quais a lei “define como sociedades constituídas nos termos da lei comercial” e que apresentam algumas características da lei comercial, como maioria de capital e direito a voto; nomear ou destituir os membros.

Ainda, há as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, em que os municípios, associações de municípios ou as regiões metropolitanas de Portugal, em conformidade com a lei comercial, exercem direta ou indiretamente pela maioria de capital e direito a voto e o poder nomear ou destituir os membros podem ser consideradas entes administrativos privados.

Os dois institutos trazidos apresentam duas características que as distinguem como organismo de direito público - personalidade jurídica e sujeição à influência dominante por parte das autarquias locais. E desde que não desempenhem atividades econômicas reguladas pelo mercado e de livre concorrência, ficam ao abrigo das diretivas comunitárias de contratação pública (CADILHA, 2011, p. 64-65).

2.4. Sujeitos privados individuais

Por fim, a última “categoria”, que pode ser ligada às anteriores é de sujeitos privados que podem ser acionados a título individual no âmbito de um processo de contencioso administrativo. Fazem parte deste grupo, por exemplo, os concessionários, chamados a auxiliar

o Poder Público para executar tarefas administrativas por meio de um contrato administrativo de concessão de obras públicas ou de serviços públicos.

Outros sujeitos privados são os particulares investidos em atividades administrativas por concessão legal, dependentes ou não de um ato de intermediação de uma autoridade pública. São eles: entes privados de certificação e controle dos setores agrícola, comercial e industrial – câmaras de comércio e indústria e confederações empresariais; sociedades de gestão de áreas de localização empresarial – para licenciamento industrial e fiscalização de empresas; sociedades de gestão de mercado de valores imobiliários – para regulação; a Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN) – para regulamentação de nomes de domínio; federações esportivas com estatuto de utilidade pública – com poderes de regulação e disciplinar; ligas profissionais de clubes – para regular o esporte; o Instituto de Portos e Transportes Marítimos (IPTM) – para inspecionar e certificar navios; e a Associação Certificadora de Instalações Elétricas (CERTIEL) – com poderes de aprovação de projetos de instalações elétricas e emissão de certificados de instalação e exploração (CADILHA, 2011, p. 66-69).

A aplicação do Regime aos sujeitos individuais que exercem poderes da Administração Pública é imputável aos agentes das pessoas coletivas públicas, mas, sem sombra de dúvidas, valem para os entes privados no exercício de poderes públicos (ANDRADE, 2008, p. 361-362).

Lembre-se, os agentes de fato (pessoas sem ligação jurídica alguma com nenhuma instituição pública, mas que exercem funções no âmbito da Administração Pública como se dela pertencesse e que recebe ordens dos órgãos ou dos funcionários da pessoa coletiva de direito público) devem ser responsabilizados nos termos do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, observando-se a aparência funcional deste, para que o próprio ente público seja devidamente responsabilizado e tenha direito de regresso.

Deve-se levar em consideração a questão dos agentes que prestam serviços para uma pessoa coletiva pública, e que não possuem vínculo jurídico direto com o ente. Para elucidar o tema, Filipa Calvão (2013, p. 68-69) exemplifica:

Pense-se num médico que preste serviços num Hospital, E.P.E., mas em execução de um contrato de prestação de serviços. Ora, na perspectiva do utente que acorre ao hospital para receber cuidados de saúde, perante a aparência de relação jurídica externa, os danos decorrentes da ação ou omissão do médico são produzidos no exercício da função administrativa, por eles devendo responder o Hospital como se de um seu trabalhador tratasse.

O mesmo raciocínio diz respeito aos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares das pessoas coletivas de direito privado. Aqui, não se leva em consideração somente o fato de submeter as relações jurídicas externas (ente privado e cidadãos) ao Regime de Responsabilidade Extracontratual do Estado, como também as relações jurídicas internas (ente privado seus trabalhadores). Certo é que a

responsabilidade dos seus trabalhadores ou auxiliares será verificada pela Lei n.º 67/2007 quando os prejuízos causados sejam gerados no exercício de poderes de autoridade pública (CALVÃO, 2013, p. 73).

Em relação aos indivíduos singulares, aqui representados pelos juizes e magistrados do Ministério Público, bem como pelos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos, funcionários de entidades privadas com poder de autoridade, a forma de responsabilização destes será pessoal. Enquadra-se neste domínio os entes públicos atuantes no direito privado e as entidades privadas atuantes do direito público com poderes de autoridade (VAZ; BOTELHO 2013, p. 47-48).

2.5. Análise de jurisprudência

Após pesquisa jurisprudencial realizada no Supremo Tribunal Administrativo, constata-se que a matéria não tem sido, recentemente, analisada, sendo todos os acórdãos aqui apresentados iniciados antes da entrada em vigor da nova Lei n.º 67/2007, o que, pela leitura de alguns julgados e da apresentação dos seguintes, não se nota contradição entre o aplicado ulteriormente e o que foi trazido pela doutrina com o novo Regime. Passa-se, assim, à análise destes acórdãos.

Ainda que o presente acórdão seja anterior à promulgação da Lei n.º 67/07, são trazidos alguns conceitos que ajudam a entender a parte teórica até agora exposta, conforme o sumário do acórdão do processo n.º 0680/04 (I SUBSECÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, 2005):

I - De acordo com o estabelecido no art. 212º, nº 3 da CRP, cabe aos tribunais administrativos a competência para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, ou seja, as regidas por normas que regulam as relações estabelecidas entre a Administração e os particulares no desempenho da actividade administrativa de gestão pública.

II - São actos de gestão pública os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público, sob domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coacção, sendo certo que o que especificamente interessa à qualificação é a actividade da pessoa colectiva que os actos praticados integram.

III - A legitimidade processual passiva afere-se, nos termos do disposto no art. 26º, nº 1 do CPCivil, pelo interesse directo em contradizer o pedido.

IV - Em acção de responsabilidade civil extracontratual para ressarcimento de prejuízos resultantes das obras de ampliação do Aeroporto da Madeira, assiste legitimidade passiva à Ré “ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA”, na sua qualidade de dona da obra, em regime de concessão.

O presente acórdão traz diversas informações acerca do tema. Inicialmente, declara o tribunal administrativo como competente para a lide, visto que se trata de relação jurídica entre particulares e o Estado. O segundo ponto do sumário explicita o que são os atos de gestão pública, sendo regidos, dessa forma, pelo direito público.

Cabe, no momento, fazer uma análise mais detalhada no que diz respeito à legitimidade passiva.

Na presente lide foi alegada a ilegitimidade da recorrente (ANAM) por esta ser apenas a dona da obra e que o empreiteiro é o verdadeiro legitimado para contestar a ação.

No entanto, entendeu o Supremo Tribunal Administrativo que o empreiteiro é o concessionário da obra, e que isto, por si só, não gera o afastamento da recorrente, posto que, “enquanto responsáveis, perante a colectividade, pela garantia do interesse público do bem estar das populações, não ficam desobrigados dessa responsabilidade pelo facto de as obras serem executadas na sequência de um contrato de empreitada”. Por esse fato, constata-se a legitimidade passiva voluntária da entidade pública devido à responsabilidade solidária existente.

Decidiu-se, ao fim do acórdão, negar provimento à recorrente ANAM, mantendo a decisão anterior que a declarava parte passiva na demanda.

Na jurisprudência seguinte não se obteve resultado distinto:

- I - De acordo com o que se disciplina no artºs 2.º e 3.º do DL 48.051 se a indemnização reclamada tiver por fundamento a prática de actos culposos por parte do órgão ou agente do Estado só este último é responsável, pelo que a acção tendente a concretizá-la terá de ser proposta unicamente contra ele, o qual, sendo condenado, terá direito de regresso contra o seu servidor.
- II - Se, pelo contrário, o que estiver em causa for um pedido indemnizatório com base na prática de actos dolosos a responsabilidade pelo seu pagamento é solidária, pelo que esse pedido deverá ser dirigido, conjuntamente, contra o Estado e contra o agente que os praticou.
- III - Deste modo, dirigida aquela acção apenas contra o agente do Estado ocorrerá uma situação de ilegitimidade, que poderá ser suprida oficiosamente nos termos dos artºs 265.º e 508.º do CPC.
- IV - Na hipótese da causa de pedir ser a prática de actos dolosos cumprirá ao Autor alegar que o órgão ou agente do Estado, no exercício das suas funções e por causa destas, agiu com a vontade livre e consciente de o prejudicar e que o fizera por meios ilícitos e censuráveis.

O acórdão do processo n.º 047865 (3ª SUBSECÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, 2002) em causa, da mesma forma que os demais, foi julgado antes do atual Regime entrar em vigor, fato que não prejudica, de todo, a matéria analisada.

Em suma, o autor intentou uma ação declarativa contra o conservador do Registo Comercial de Coimbra, pedindo a condenação no pagamento de indenização pelo fato de o autor ser proprietário de um jornal que publicava atos de registro comercial. Contudo, após

algum tempo, o réu proibiu o autor de publicar referidos atos, gerando prejuízos na receita do jornal.

Em contestação, o réu alegou sua ilegitimidade por agir no exercício de suas funções e por causa delas e, por isso, eventual responsabilidade seria do Estado. Fato que foi julgado procedente pelo juiz *a quo*.

Fundamentou o juiz que prolatou a sentença, afirmando que os atos praticados pelo réu não extrapolam o exercício das funções e que estes não são dolosos ou de culpa grave e, portanto, não passam de atos funcionais.

Estabelece o acórdão que atos funcionais são “todos aqueles que, embora ilícitos, sejam praticados durante o exercício das funções do seu autor e por causa desse exercício”, enquanto atos pessoais são “todos os outros, isto é, os que forem praticados fora do exercício das funções do seu autor ou que, mesmo praticados durante tal exercício e por ocasião dele, não forem, todavia, praticados por causa desse exercício”.

Esclarece ainda o relator, que eventuais prejuízos causados quando no primeiro caso é responsabilizado a entidade pública a que pertença o órgão ou agente, funcionário público ou titular do órgão e, no segundo caso, a responsabilidade é exclusivamente de quem praticou o ato.

Tendo em vista que os atos são, realmente por razão do desempenho das suas atividades, o Estado responderá sempre. Se doloso, a Administração Pública responde solidariamente. Caso haja culpa grave, a Administração Pública responderá exclusivamente pelos danos causados.

Sendo assim, entendeu-se que a demanda devia ter sido dirigida contra o Estado e que este, poderia intentar o seu direito de regresso, se os atos praticados forem no exercício das suas atividades e por causa delas.

Outro acórdão a tratar do tema da legitimidade passiva do Estado e dos demais entes públicos permanece na mesma linha de raciocínio, como se depreende do acórdão n.º 0226/11 (1ª SECÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, 2014):

I – Nos termos da al. i) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF, a competência dos tribunais administrativos para apreciar pedidos emergentes de responsabilidade civil extracontratual de entidades privadas por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo depende da existência de lei que lhes mande aplicar “o regime específico de responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público.”

II – Até à emergência do novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31/12, não existiu qualquer preceito geral que, a propósito da responsabilidade civil extracontratual,

aplicasse a sujeitos privados o regime pensado para o Estado e os demais entes públicos – mesmo que a actuação desses sujeitos parecesse integrar «relações jurídicas administrativas».

III – A absolvição da instância quanto ao pedido indemnizatório, resultante da incompetência em razão da matéria, não tem efeitos no decidido a propósito das excepções ou questões prévias relativas ao pedido impugnatório ou de reintegração da legalidade.

IV – O recurso excepcional de revista não é restrito às decisões que conheçam do mérito da causa.

Neste acórdão, apesar de ter sido julgado muito após o Regime de Responsabilidade Civil do Estado ser criado, o início do processo foi anterior a este. No corpo da decisão, expõe-se, como já mencionado no presente trabalho a modificação trazida pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, alterando a competência das ações de responsabilidade civil extracontratual do Estado para os tribunais administrativos, mesmo que praticados por entidades de direito privado.

Conclusão

Após a exposição do conteúdo, percebe-se que todas as pessoas coletivas de direito público responderão pelos atos (positivos ou negativos) que seus funcionários, agentes ou titulares de órgãos possam cometer quando estiverem no exercício das suas funções ou por causa dela.

Pelo mesmo viés, também responderão civilmente as pessoas coletivas de direito privado, mas se, e somente se, estiverem a desempenhar atividades de cunho público, ou seja, estiverem exercendo poderes de autoridade pública.

Da mesma forma, os particulares que atuem em nome do Estado e seus entes, não havendo a necessidade da presença de vínculo entre ambos.

Ao final, através da pesquisa realizada, pouco é retratado no Direito Administrativo, faltando à doutrina dedicar-se ao estudo processual deste ramo, visto a importância prática nos tribunais administrativos, sanando qualquer eventual problemática que surja, garantindo, assim, a uniformização da jurisprudência através do respaldo teórico.

Referências

ALMEIDA, Mário Aroso de. *A responsabilidade do legislador no âmbito do artigo 15.º do novo regime introduzido pela lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro*. Revista Julgar, Coimbra, a. 2008, n. 5, p. 39-50, mai-ago.

ARAGONESES ALONSO, Pedro. GUASP DELGADO, Jaime. *Derecho procesual civil: introducción y parte general*. 7. ed. Madrid: Thomson/ Civitas Editora, 2005. T. I.

CADILHA, Carlos Aberto Fernandes. *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2011.

CALVÃO, Filipa. Artigo 1.º - âmbito de aplicação. In: MEDEIROS, Rui. ALMEIDA, Mário Aroso. *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*. Revista do CEJ, Lisboa, a. 2010, n. 13, p. 305-321, 1.º semestre.

GOMES, Carla Amado. *Textos dispersos sobre direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Luiz. *Curso de processo civil: processo de conhecimento*. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. v. 2.

MEDEIROS, Rui. ALMEIDA, Mário Aroso. *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

_____. *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

PORTUGAL. 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão n.º 0226/11*. Relator: Vítor Borges. Lisboa, 27 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fd198e215ff9118380257da500517c09?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,legitimidade,passiva,estado,responsabilidade,civil#_Section1>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. 1ª Subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão n.º 0680/04*. Relator: Pais Borges. Lisboa, 02 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ad015f8fdffb650180257021003c90c2?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,legitimidade,passiva,estado,responsabilidade,civil#_Section1>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. 3ª Subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo. *Acórdão n.º 047865*. Relator: Costa Reis. Lisboa, 16 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c7bddae6aceea57a80256c5b004c77b3?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,legitimidade,passiva,estado,responsabilidade,civil#_Section1>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa de 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 19 maio 2016.

_____. Lei n.º 67, de 31 de Dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis>. Acesso em: 19 maio 2016.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral: actividade administrativa*. 2. ed. reimp. Lisboa: Editora Dom Quixote, 2010. T. III. p. 11.

VAZ, Manuel Afonso. BOTELHO, Catarina Santos. Comentário às disposições introdutórias da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. In: MEDEIROS, Rui. ALMEIDA, Mário Aroso. *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *A responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função legislativa*. Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, 2013, n. 142, p. 286-300, maio-jun.

_____. *A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos*. Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, a. 2008, n. 137, p. 360-371, jul-ago.

VIOLA, Luigi. *Diritto processuale civile: manuale con schemi, modelli, sintesi*. Padova: CEDAM, 2013.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 12. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. v. 1.