



**Universidade Católica Portuguesa**  
**Faculdade de Direito da Escola de Lisboa**  
**Mestrado de Direito Administrativo**

**A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado pelo exercício da  
Função Política: será que existe?**

Por

Maria do Carmo Abecasis

31 de maio de 2024

Dissertação para obtenção do grau de Mestre  
orientada pelo Professor Doutor Rui Medeiros

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA  
FACULDADE DE DIREITO DA ESCOLA DE LISBOA  
MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

**A Responsabilidade Civil Extracontratual Do Estado Pelo Exercício Da  
Função Política:  
Será Que Existe?**

Por  
Maria do Carmo Abecasis

Dissertação para obtenção do grau de Mestre  
orientada pelo Professor Doutor Rui Medeiros

*Aos meus pais e ao Zé*

## **Lista de siglas e abreviaturas**

AR	Assembleia da República
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2022, de 19 de fevereiro
PR	Presidente da República
RRCEE	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, na sua redação atual
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TAC	Tribunal Administrativo de Círculo
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul

## **Palavras-chave**

Função Política; Princípio do Estado de Direito democrático; Princípio da tutela jurisdicional efetiva dos particulares; Responsabilidade; Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado.

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. Os atos políticos .....	9
2.1. Enquadramento: da função política .....	9
2.2. A busca pelo critério identificador.....	12
i. Posição adotada .....	16
3. Da imunidade dos atos políticos à sua sujeição ao Direito e, em especial, à Constituição.....	20
4. Do controlo jurisdicional dos atos políticos .....	25
5. Da responsabilidade do Estado pelo exercício da função política.....	35
5.1. Quanto ao regime jurídico .....	35
5.2. Quanto aos danos a tutelar .....	37
5.3. Posição adotada.....	42
6. CONCLUSÃO.....	45
7. BIBLIOGRAFIA.....	49

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é um instituto disciplinado no nosso ordenamento jurídico já desde antes da consagração da CRP, tendo sido primeiramente previsto como regime especial pelo DL n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967. Com o RRCEE – em vigor até aos dias de hoje –, visou-se concretizar o artigo 22.º da CRP, de onde se extrai o princípio conformador de que o Estado e as demais entidades públicas devem responder pelos danos que causem aos particulares no exercício de cada uma das suas funções. Ora, este crescente processo de imputação de responsabilidade ao exercício de poderes públicos contrasta com a lentidão na definição concreta dos pressupostos subjacentes e no modo de operar, o que se explica pela delicadeza da questão quanto ao ressarcimento de danos provocados pela atuação do Estado (em sentido lato)<sup>1</sup>.

Não obstante a existência de dificuldades inerentes à consagração de um instituto que se relaciona com assuntos tão sensíveis, devem merecer realce os grandes passos que foram dados no que diz respeito à concretização dos importantes princípios constitucionais aqui envolvidos, como o princípio do Estado de Direito e o princípio da tutela jurisdicional efetiva dos particulares.

Ainda assim, denotam-se algumas insuficiências graves quanto ao regime atualmente consagrado. Nessa medida, a presente dissertação tem como principal objetivo a análise do capítulo IV do RRCEE – mais concretamente, o seu (único) artigo 15.º – relativo à responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função política. A nosso ver, esta dimensão da responsabilidade civil extracontratual do Estado demonstra um apuramento que se se tem revelado largamente insuficiente.

Face ao exposto, começaremos por nos centrar nos atos políticos que, por provirem de uma função estadual marcada pela dificuldade na sua definição, também são de difícil identificação. Procuraremos, então, um critério unitário que nos ajude a delimitar os atos que devemos ter especialmente em conta nesta sede. Seguidamente, deter-nos-emos com a análise ao regime geral processual aplicável: por consequência desta incerteza na definição dos atos políticos, entre outros motivos, aperceber-nos-emos da existência de uma tendência vasta e preocupante em favor da imunidade destes atos ao controlo

---

<sup>1</sup> Reflexão retirada de AMARAL, MARIA LÚCIA – *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, 1998, p. 10.

jurisdicional e, em especial, à fiscalização da constitucionalidade. Por fim, analisaremos aqueles atos políticos que são apuráveis num juízo de imputação de responsabilidade civil extracontratual do Estado e refletiremos sobre o que, dentro do universo de atos até aí delimitado, é efetivamente abrangido pelo RRCEE – ou que, pelo menos, deveria ser.

Só percorrendo este caminho é que conseguiremos (crê-se) refletir verdadeiramente sobre o respeito e real alcance de normas como os artigos 22.º da CRP, o 4.º, n.º 1, al. f) do ETAF e o 15.º do RRCEE, tal como estão escritos. Talvez até se consiga alcançar, com essa reflexão, uma qualquer solução construtiva para o futuro de algum destes preceitos.

## 2. Os atos políticos

### 2.1. Enquadramento: da função política

Com a consagração do princípio da separação de poderes no ordenamento jurídico português começou um processo de destrinçar com maior clareza as várias formas possíveis de atuação do Estado. Como nos explica o professor Marcello Caetano, anteriormente destacavam-se três formas sob as quais se entendia poder exercer o poder estadual: “*A soberania compreende duas faculdades essenciais ou dois poderes: o de organizar o Estado, ou poder constituinte, e o de gerir livremente os interesses da colectividade política, ou poder governativo. Este poder governativo pode analisar-se, por sua vez, noutras faculdades que se individualizam consoante as actividades a que seja aplicado, resultando daí a conhecida classificação dos poderes, em razão das funções jurídicas do Estado, em poder legislativo, poder executivo ou administrativo (expressões, aliás, não sinónimas) e poder judicial*”<sup>2</sup> (ênfases nossos). Como nos diz Vieira de Andrade: “*A autonomização de uma função política começou por fazer-se a partir da tradicional «função executiva»*”<sup>3</sup>. Ora, esta tradicional função executiva veio a dividir-se nas atuais função administrativa e função política<sup>4</sup>; facto esse que se tornou no ponto de partida para a presente dissertação pois, com ele, veio a sedimentar-se a função do Estado que nos ocupa especialmente nesta sede.

Quando falamos neste processo de sedimentação da função política no ordenamento jurídico português, não podemos deixar de referir a **teoria do móbil político**, dado o papel fundamental que teve. No fundo, desde o século XIX, competia ao órgão executivo a qualificação dos atos de governo enquanto tais: como não existia uma lista prefixada destes atos, identificavam-se por serem praticados pelo Executivo e por ele próprio os qualificar desse modo. Para o efeito, apenas tinha de declarar perante a jurisprudência administrativa ter agido com um motivo ou móbil de ordem política, sabendo que a

---

<sup>2</sup> In *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra Editora, 1967, p. 200.

<sup>3</sup> In *Lições de Direito Administrativo*, 6ª ed., Coimbra Editora, 2020, p. 32.

<sup>4</sup> “*A dificuldade da distinção reside em especial na circunstância de as duas funções – política e administrativa – se situarem, nuclearmente, no âmbito da actividade do tradicional poder executivo – actualmente, entre nós, bicéfalo (PR, Governo) –, tratando-se em ambos os casos, tipicamente, de actuações de carácter concreto.*”, *Ibidem*, p. 32.

consequência de tal declaração seria a impossibilidade de esses atos serem sindicados junto destes Tribunais<sup>5</sup>. Ora, esta prática consubstanciava a teoria do móbil político.

Nesta altura, em Portugal, não só se excluía do contencioso administrativo *os atos de governo de conteúdo essencialmente político* – portanto, os atualmente tidos como *atos políticos* – como também o **conceito dos atos de governo valia simultaneamente para os atos legislativos, administrativos ou até judiciais** que, no entender do legislador, por alguma razão poderiam deter um *conteúdo essencialmente político*. Assim, na vigência do anterior texto constitucional português, o problema da exclusão do contencioso – e, por conseguinte, da falta de tutela dos direitos fundamentais dos particulares eventualmente lesados – punha-se tanto nos atos praticados no exercício da função política, como nos atos praticados no exercício de qualquer outra função estadual, desde que se considerasse «atividade do Executivo»: “*A actividade política não é, pois, alguma coisa que se contraponha à actividade legislativa, administrativa e jurisdicional, já que qualquer destas formas de actividade estadual, quando exercida pelo Executivo, pode ser erigida em actividade «de governo». A actividade de governo é uma certa parcela da actividade do Executivo que o legislador subtrai à regra da sujeição ao contencioso administrativo por considerar que nesse domínio convém deixar toda a independência aos respectivos agentes em face dos tribunais. Trata-se de actos que visam a prossecução de interesses ou a satisfação de necessidades com um grau de intensidade tal que a sua prática, no parecer do legislador, não pode ficar dependente da eventual opinião contrária dos tribunais do contencioso administrativo. Toda a responsabilidade recairá sobre os agentes, mas dela apreciarão órgãos constitucionais com uma sensibilidade política que não possui normalmente um «juiz legal»*”<sup>6</sup> (ênfases nossos).

Só com a CRP é que consegue estabelecer-se uma clara distinção entre as funções do Estado, mediante a consagração do fundamental princípio da separação de poderes, reconhecendo-se, assim, apenas o *conteúdo essencialmente político* a uma determinada categoria de atos estaduais: é o caso, evidentemente, dos atos emanados no exercício da função política<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> QUEIRÓ, AFONSO – *Teoria dos Actos do Governo* in *Estudos de Direito Público*, Vol. II, Tomo I, Por Ordem da Universidade de Coimbra, 2000, p. 36 e 37.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 611 e 612.

<sup>7</sup> A jurisprudência francesa foi a primeira a admitir a existência de atos que, embora ofensivos de direitos individuais, escapavam à competência contenciosa em atenção ao móbil político que determinara a sua prática. Só a partir de 1872 é que este critério foi abandonado e substituído por uma enumeração puramente empírica de atos de Governo (o Conselho de Estado incluiu na referida enumeração os atos relativos às

Posto isto, comecemos então por nos centrar na função política. Vejamos o seguinte excerto retirado do Acórdão do STA, de 5 de dezembro de 2007<sup>8</sup>: “*Sucedede que o Legislador não definiu o que se deva entender por actos praticados no exercício da função política, daí que o conceito de tal função se deve clarificar, recorrendo, desde logo, ao texto constitucional, em especial, os artigos 133º, 134º, 135º, 141º, 145º, 161º, 163º, 197º e 201º, da CRP*”. De facto, este tipo de denúncias da omissão conceptual aqui em causa ocorria frequentemente: a função política é a função do Estado em que, tanto a doutrina como a jurisprudência declaram, quase em uníssono, ser a mais difícil de definir.

Dificuldades postas de parte, avançou-se, já desde antes da CRP, com uma definição tendencialmente consensual entre os vários autores<sup>9</sup> de que estamos perante uma função superior, que diz respeito à tomada das decisões fundamentais para a comunidade e que se define pelo seu exercício implicar a escolha entre as várias opções possíveis quanto ao rumo a seguir por essa mesma comunidade, com vista à sua preservação e à prossecução do bem comum, entendido como o interesse geral da comunidade<sup>10</sup>. Todavia, mesmo alcançado este tendencial consenso na definição da função política, certo é que qualquer tentativa de caracterização material – como aquela tentada pelo Acórdão citado no parágrafo anterior, que elencava vários preceitos constitucionais para chegar a uma definição – denuncia logo, pelo menos, uma parcial quebra, dado o facto de as formas de exercício da função política ou de governo serem muito variadas.

Destaquemos, neste sentido, a seguinte opinião, divergente em relação às até agora referidas: “*Não há uma caracterização constitucional-material da função política ou de governo. É possível, porém, fazer-se uma delimitação «negativa». (...) A função política*

---

relações entre o Governo e as Câmaras, o exercício do direito de indulto e comutação das penas, certas medidas de segurança pública interna tomadas em caso de crise contra nacionais ou estrangeiros, o funcionamento do serviço diplomático e certos atos tocantes à administração em tempo de guerra) - vide CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 8ª ed., Coimbra Editora, 1968-1969, pp. 1342 e 1343. Desta feita, o abandono da teoria do móbil político foi cada vez mais frequente, por se entender que a segurança jurídica imperava que “[o] critério de uma qualificação subjectivamente dependente da própria Administração deve excluir-se, para lhe substituir elementos objectivos”, QUEIRÓ, AFONSO – *op. cit.*, p. 551.

<sup>8</sup> Acórdão proferido no âmbito do processo nº 01214/05, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>9</sup> Neste sentido, vide v.g., PINTO, RICARDO LEITE; CORREIA, JOSÉ DE MATOS; e SEARA, FERNANDO ROBOREDO – *Ciência Política e Direito Constitucional, Teoria Geral do Estado e Formas de Governo*, Volume I, Universidade Lusitana Editora, 2012, p. 176; SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL – *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa, Danúbio, 1982, p. 38; CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed., Almedina, 2016, p. 8; e SOUSA, MARCELO REBELO DE – *Lições de Direito Administrativo*, Vol I, Lex, 1999, p. 10.

<sup>10</sup> CALDEIRA, MARCO – *Actos Políticos, Direitos Fundamentais e Constituição*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 33.

*ou de governo é um complexo de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares, de natureza económica, social, financeira e cultural, dirigidas à individualização e graduação dos fins constitucionalmente estabelecidos. Em geral, esta função caracteriza-se por uma grande margem de liberdade de conformação, salvo os limites ou as imposições estabelecidas pela CRP*<sup>11</sup>.

Ao atribuir-se esta função a vários órgãos constitucionais, legitima-se também várias formas de a revelar: assim, a função política é suscetível de se traduzir em linhas de direção política ou em instruções, em planos globais ou setoriais, em informações e propostas, em atos de nomeação de funcionários ou presidentes de órgãos, entre outros exemplos<sup>12</sup>. cremos que esta heterogeneidade bem assinalada por Gomes Canotilho, isto é, a enorme e pouco usual variedade dos atos que derivam da função política, justifica a dificuldade na definição concreta da função estadual em causa.

Face ao exposto, cabe neste momento alertar o leitor para o facto de, não obstante a definição concreta do que se deve ter por função política não ser o cerne da dissertação que aqui nos detém, é um aspeto de tal forma ligado ao que se pretende aqui apresentar que, na nossa opinião, não deveria ser deixado de mencionar, especialmente a título introdutório.

Nota feita, passemos então para a concreta análise dos atos provenientes do exercício desta função estadual: os atos políticos.

## **2.2. A busca pelo critério identificador**

Os atos políticos são os atos praticados no âmbito da função política. A frase parece redundante, mas não nos esqueçamos da dificuldade que é encontrar uma definição fechada para esta função estadual (como constatámos no capítulo anterior). Ora, naturalmente, o mesmo não se pode deixar de verificar quanto à definição dos atos que dela emanam.

Vejamos, então, alguns exemplos de atos da função política:

---

<sup>11</sup> CANOTILHO, J. J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra : Almedina, 2003, p. 648.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 649.

- i) Por parte do PR podem ser emanados vários atos políticos, entre eles: no quadro das relações entre órgãos, pode promulgar diplomas (conforme artigo 134.º, alínea b) da CRP), nomear e demitir o Governo (nos termos do artigo 133.º, alíneas f) e g) da CRP), ou dissolver a AR (*vide* 133.º, alínea e) da CRP), por exemplo; no contexto das relações externas, pode praticar atos diplomáticos, atos de defesa nacional e atos de segurança do Estado (cfr. 135.º da CRP); pode fazer atos de clemência, como o indulto ou comutação de penas, previstos no artigo 134.º, alínea f) da CRP; de declaração do estado de sítio e de emergência (cfr. artigo 134.º, alínea d) da CRP); de convocação de um referendo a nível nacional, nos termos do artigo 115.º, n.º 1 e 134.º, alínea c) da CRP; entre outros<sup>13</sup>;
- ii) Para além da competência legislativa própria, a AR dispõe também de uma competência política em sentido estrito, a que se reportam todas as restantes alíneas do artigo 161.º da CRP (excetuando-se as c) e g)) e que incluem, nomeadamente, a concessão de autorizações legislativas, a concessão de amnistias e perdões genéricos, a autorização de contração de empréstimos, a aprovação de tratados, a proposta de sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, ou a autorização de declaração de estado de sítio e do estado de emergência;
- iii) O Governo, para além de dirigir a atividade administrativa do Estado, é o órgão de condução da política geral do país (cfr. artigo 182.º CRP) e, nessa medida, tem uma competência política específica, que vem disciplinada no artigo 197.º, n.º1 da CRP – que envolve a aprovação de acordos internacionais que não sejam da competência da AR, a apresentação de propostas de lei, a proposta de realização de referendos, pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou de emergência – e uma competência política mais genérica, traduzida na apresentação do programa do governo e na formulação da política económica, orçamental e financeira;
- iv) As Assembleias Legislativas Regionais também têm competência para a prática de certos atos políticos, como seja a criação e extinção de autarquias locais, ou apresentação de propostas de referendo regional (cfr. art. 232.º, n.ºs

---

<sup>13</sup> GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, 2ª ed., AAFDL Editora, 2018, p. 828.

1 e 2 da CRP). Os governos regionais, a quem compete exercer o poder executivo da região, têm, também nessa medida, atribuições de condução política na área da respetiva circunscrição<sup>14</sup>.

Posta esta referência enunciativa (e não taxativa) dos vários atos políticos existentes no nosso ordenamento jurídico, cumpre constatar a variedade que sobre eles impende. Ora, como vimos, a doutrina insiste na atribuição de um ponto comum entre estes atos: terem por objeto direto e imediato a conservação da sociedade política, a definição e prossecução dos interesses essenciais da coletividade mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis, exprimindo tais atos, precisamente, as opções do poder político. Todavia, atente-se que, sobre isto, comenta o autor Marco Caldeira: “*caberá notar que nem todos [os atos políticos], seguramente, comungarão da mesma ligação ou intensidade ao cerne da função política*”<sup>15</sup>. Vimos com ele concordar.

Creemos que afirmações que atribuem uma *ratio* tão específica a todas as formas de exercício desta função estadual contribuem ativamente para as seguintes considerações: “*A interferência dos actos políticos no direito interno opera, sobretudo, de forma indirecta, por intermédio dos actos legislativos, visto que são estes que definem, em primeira linha, as regras de conduta sociais de acordo com as opções políticas que tenham sido delineadas pelos órgãos próprios.*” e “*É possível configurar certas providências que sejam adoptadas pelo Governo, no domínio do desenvolvimento económico-social ou da satisfação das necessidades colectivas, como actos políticos individuais que, como tal, possam ter uma projecção imediata nos direitos ou interesses legítimos sem necessidade de qualquer prévia intermediação da função legislativa. A dificuldade está na caracterização desses actos por confronto com os actos típicos da função administrativa*”<sup>16</sup> (sublinhados nossos). Não avançamos para a afirmação fechada de que estas citações exprimem noções erradas; contudo, a preocupação que pretendemos transmitir ao leitor prende-se com a clara perceção, a partir destas mesmas citações, de que há uma tendência grande para confundir os atos políticos com atos legislativos e/ou administrativos e estamos em crer que esta confusão provém da definição vaga que se

---

<sup>14</sup> CADILHA, CARLOS ALBERTO – *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2011, p. 300.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 99.

<sup>16</sup> CADILHA, CARLOS ALBERTO – *op. cit.*, pp. 303 e 304.

atribui aos primeiros e que está, lamentavelmente, enraizada na nossa doutrina e jurisprudência.

Defendemos o afastamento da definição dos atos políticos como aqueles que definem o interesse geral da sociedade. Entendemos que a heterogeneidade destes atos se traduz no facto de que, **enquanto uns atos podem ser reconhecidos como *definidores do interesse geral*** – como a aprovação de uma moção de rejeição do programa de Governo, por parte da AR, nos termos do artigo 192.º, n.º 4; a ratificação dos tratados internacionais, nos termos do artigo 135.º, alínea d); a declaração de guerra, nos termos do artigo 135.º, alínea c); ou a convocação pelo PR de um referendo a nível nacional, nos termos dos artigos 115.º, n.º 1 e 134.º, alínea c), todos da CRP –, **outros não revestem essa essencialidade** – tais como a nomeação de um embaixador, a condecoração de alguém, ou a aprovação de um pedido de ausência periódica do PR, conforme artigos 134.º, alínea i), 135.º, alínea a) e 163.º, alínea b), todos da CRP. Todavia, **não é por se distinguirem na essencialidade para a prossecução do bem comum subjacente à sua prática, que deixam de partilhar a categoria de atos políticos**. Não se deve, por isso, ter como único critério identificador do ato político o dever de este definir os interesses gerais da sociedade, visto que existem atos provenientes dessa função do Estado que não prosseguem (pelo menos tão diretamente) tal fim.

Afonso Queiró, por exemplo, dissociava-se da identificação deste critério como o identificador de um ato político: dizia que os atos políticos seriam atos com carácter individual e concreto, integralmente disciplinados pelo texto constitucional e que visam a execução desta<sup>17</sup>. Contudo, Freitas do Amaral critica, dizendo: (i) há atos que são comumente considerados como atos políticos que não vêm regulados no texto constitucional, mas sim na lei ordinária (dando o exemplo da marcação da data de certas eleições pelo PR); (ii) e há atos que não podem deixar de ser qualificados como políticos e que são genéricos, não concretos (como a aprovação do programa de Governo)<sup>18</sup>.

De facto, é difícil chegar a um consenso quanto a uma definição que se aplique a todos os atos políticos; são atos tão diferentes entre si, o que dificulta extremamente esta tarefa.

---

<sup>17</sup> QUEIRÓ, AFONSO – «*Actos de governo*» e *contencioso de anulação*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume XLV, Coimbra, 1969, pp. 16 e 17. Note-se que, nesta obra, o Autor referia-se à Constituição anteriormente vigente de 1933.

<sup>18</sup> AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Direito Administrativo*, Vol. IV, Lisboa, 1988, p. 159.

De qualquer forma, podemos ainda assim concluir que a **heterogeneidade** é, sem dúvida, uma nota característica deste rol de atos.

#### i. Posição adotada

Posto isto, chegou-se à situação atual constitucional de total previsão da competência política, bem como de parte dos respetivos atos por ela abrangidos. Todavia, não podemos ainda afirmar que a totalidade dos atos políticos hoje praticados, pelo menos em Portugal, estejam integralmente previstos no texto constitucional vigente – exemplo disso são os atos de proteção diplomática<sup>19</sup>.

Não obstante esta notável evolução legislativa quanto à delimitação do universo dos atos políticos no ordenamento jurídico português, vejamos dois excertos de diferentes decisões jurisprudenciais:

- a) “(...) *inexiste qualquer normal legal ou constitucional que balize os critérios norteadores quer da nomeação, quer da exoneração, o que igualmente patenteia a natureza política na prática de tais actos, tudo levando à conclusão de que se trata de critérios de oportunidade e de estratégia de política externa e, portanto, excluídos da sindicância jurisdicional. Naturalmente, que a nomeação ou exoneração de determinado embaixador em determinado país, (...) encontram-se pela natureza do acto, excluídas da sindicância do poder judicial, regendo-se apenas por critérios de condução de política e estratégia, (...), realidade que os embaixadores não podem desconhecer desde que abraçam a carreira diplomática, suportando, por isso os ónus inerentes a estas escolhas.*”<sup>20</sup>  
(sublinhados nossos); e

---

<sup>19</sup> Estes atos, que vinculam o Estado e tutelam todos os cidadãos portugueses que se encontrem no estrangeiro, encontram-se previstos no artigo 4.º, n.º 1 do Estatuto da Carreira Diplomática, aprovado pelo DL n.º 40-A/98, de 27 de fevereiro, na sua redação atual. Ora, apesar de a sua consagração não ser constitucional, estes atos devem ter-se por políticos – neste sentido, veja-se o acórdão do STA, proferido em 15 de novembro de 2012, no âmbito do processo n.º 0621/10, que nos diz o seguinte: “*De acordo com o artigo 4.º, n.º 1 do ECD, compete aos funcionários diplomáticos a execução da política externa do Estado, a defesa dos seus interesses no plano internacional e a **proteção, no estrangeiro, dos direitos dos cidadãos portugueses**. Em especial, refira-se que o exercício das funções de Embaixador fundamenta-se na **Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas** (a que Portugal aderiu através do DL n.º 48 295, de 27 de março de 1968), a qual determina que cabe ao Embaixador exercer um conjunto de funções políticas.*” (ênfases nossos), disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>20</sup> Acórdão do STA, proferido em 17 de novembro de 2016, no âmbito do processo n.º 01357/15, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

b) “(...) o Legislador não definiu o que se deva entender por actos praticados no exercício da função política, daí que o conceito de tal função se deve clarificar, recorrendo, desde logo, ao texto constitucional, em especial, os artigos 133.º, 134.º, 135.º, 141.º, 145.º, 161.º, 163.º, 197.º e 201.º da CRP. (...) Sucede que, olhando ao que se acabou de expor, é patente que, na situação em análise, o acto de exoneração [do embaixador] não assume a natureza de acto praticado no exercício da função política nem, tão-pouco, pode ser tido como um «acto misto» ou «acto do Governo», nele se não podendo surpreender qualquer tipo de definição das grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do destino colectivo, não estando aqui em causa escolhas fundamentais para a orientação dos destinos da colectividade, antes se tratando da definição da situação jurídico-administrativa concreta do Autor; actividade esta que se assume como secundária, na medida em que se consubstancia na concretização das opções políticas já vertidas na lei, designadamente, no DL 114/2005, de 13 de Julho”<sup>21</sup>.

Como já tivemos oportunidade de constatar, cremos que nem todos os atos políticos detêm a essencialidade de interesse para toda a sociedade que esta última decisão jurisprudencial faz transparecer, razão pela qual defendemos que se deva afastar a definição do ato político baseada nessa percepção. Em contrapartida, o critério adotado na primeira decisão *supra* transcrita parece ter sido um diferente: não atendeu ao fim visado (i.e. à satisfação ou não, mediante a prática do ato, das necessidades gerais da sociedade) mas sim à inexistência de elementos vinculativos quanto ao sentido decisório do ato em causa.

Assim, enquanto uma corrente jurisprudencial, por se reger pelo critério da discricionariedade, considera com facilidade estar perante um ato político, visto estar em causa uma decisão inteiramente desvinculada – que foi o caso do excerto retirado do primeiro acórdão –, outra afasta a possibilidade de considerar este exemplo de ato como político por se reger pelo critério do fim visado, concluindo que, pelo facto de uma nomeação ou exoneração de um embaixador não satisfazer as necessidades gerais da sociedade, não se deve ter por ato político (o que ocorreu no segundo excerto retirado do segundo acórdão). Isto leva, naturalmente, a discordâncias quanto à categorização de um

---

<sup>21</sup> Acórdão já citado, do STA, de 5 de dezembro de 2007, proferido no âmbito do Processo nº 01214/05, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

ato de nomeação/exoneração de um embaixador, discutindo-se se pode, ou não, ser considerado como ato político.

Este tipo de questões pode parecer muito superficial e facilmente ultrapassável; contudo, tememos que seja mesmo só aparência. É que se não for clara a delimitação do que se tem por atos políticos ou de governo, dificilmente se avança num sentido verdadeiramente positivo e útil para a efetiva tutela do disposto no atual artigo 4.º, n.º 1, al. f) do ETAF. Se pensarmos, a questão é esta: como é que podemos garantir que qualquer Tribunal tutelar-nos-ia perante uma atuação ilícita provocada no exercício da função política pelo Estado, se, mesmo entre a jurisprudência, não é claro se essa atuação reveste natureza política e, por consequência, se se pode ou não pronunciar sobre ela? É uma barreira conceptual básica que, se inultrapassada, impedirá qualquer avanço essencial para uma efetiva tutela dos particulares face a esta atuação estadual.

A verdade é que a regra é a da previsão constitucional dos atos políticos. Assim sendo, cremos que este deve ser o ponto de partida para a determinação do critério identificador do ato político: isto é, a melhor forma de delimitar este universo de atos a praticar no exercício da função política, deve ser a de ter como **critério orientador o expressamente disposto nos artigos 133.º a 140.º, 161.º (exceto alíneas c) e g)), 197.º e 232.º, todos da CRP**. Isto porque, como vimos, inicialmente, no nosso ordenamento jurídico, não se encontrava determinado o que se deveria considerar como ato político; hoje, ultrapassando-se essa dificuldade e surgindo a preocupação cada vez maior de total previsão da competência para praticar estes atos – inclusivamente, por vezes, determinando-se o próprio conteúdo material a observar –, seria despropositado não aproveitar esta evolução legislativa que melhor veio tutelar a segurança jurídica neste assunto.

*“Segundo a formulação doutrinal mais reconhecida – reiteradamente adoptada, entre nós, pelo Tribunal Constitucional –, a função política engloba, em geral, «todos os actos concretos dos órgãos constitucionais, cuja competência e cujos limites estejam definidos na Constituição» (A. Queiró), e não em leis ordinárias”<sup>22</sup>. Nesta citação, Vieira de Andrade concretiza a orientação necessária (que vimos aqui propor) para se delimitar o universo da função estadual em causa e, assim, no que consiste um ato político: traduz-se no facto de se desenvolver em aplicação direta da CRP, onde está fixada a competência e*

---

<sup>22</sup> ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE – *op. cit.*, p. 32.

respetivos limites, sem interposição da lei ordinária – a não ser, quando muito, para mera ordenação do procedimento.

Em suma, compreendendo-se que as dificuldades para a fixação de uma definição fechada de ato político não se devam ter por integralmente satisfeitas com esta simples solução, serve este capítulo para concluir, essencialmente, dois aspetos:

- 1) Não obstante ser possível identificar-se na CRP uma larga disciplina do exercício da função política e dos atos que dele derivam, ainda existem incompletudes no texto constitucional que não permitem desconsiderar, por completo, a necessidade de busca por qualquer outro critério identificador de atos políticos;
- 2) Contudo, as normas constitucionais elencadas acima devem ser o critério-base (por oposição às tentativas de definições por parte da doutrina e da jurisprudência), exatamente porque a previsão constitucional destes atos é, atualmente, o maior sinal de segurança jurídica disponível no ordenamento jurídico português.

### **3. Da imunidade dos atos políticos à sua sujeição ao Direito e, em especial, à Constituição**

Relembrando a evolução que observámos desde a vigência da teoria do móbil político até à atual previsão e (relativa) estabilização do conceito de função política – e, bem assim, de atos políticos –, agora disciplinado em várias normas constitucionais, convirá constatar que deve daí decorrer uma qualquer vinculação dos atos políticos no ordenamento jurídico português.

Assim, apesar de diferentes, todas as formas de exercício da função política podem dizer-se jurídico-constitucionalmente vinculadas, sem prejuízo de variar a respetiva medida de vinculação: pode-se tratar de um ato apenas vinculado quanto ao órgão de onde deve provir, ou ter o seu conteúdo fixado, de alguma forma, no texto constitucional – sendo que esta última vinculação material pode apresentar gradações diferentes de intensidade.

Todavia, apesar destes diferentes tipos de vinculações jurídicas, acontece que na maior parte dos casos a função política se concretiza em atos decisórios tradicionalmente considerados como discricionários. Por essa razão, a função política passou a ser considerada como coincidente em absoluto (ou quase) com o domínio do arbitrário e, por conseguinte, imune a qualquer controlo jurisdicional. Instalou-se uma conotação pejorativa associada a esta função estatal porque, como entendida como amplamente discricionária, passou a ser por hábito dispensada de qualquer controlo jurisdicional<sup>23</sup>.

Revisitemos, neste âmbito, um Acórdão já por nós citado do STA<sup>24</sup>: “(...) *desde a sua génese, os tribunais administrativos não foram vocacionados para sindicarem os actos praticados no exercício de função política. Assim, serão actos políticos os praticados no desempenho da função política e que têm por objecto directo e imediato a conservação da sociedade política e a definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis, exprimindo tais actos, precisamente, as opções do poder político, as quais não podem, por isso, ser sujeitas a controlo jurisdicional, por este se ter de situar ao nível do controle de legalidade, não podendo os tribunais exercer, por isso, qualquer tipo de apreciação*

---

<sup>23</sup> CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 22.

<sup>24</sup> Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01214/05, de 5 de dezembro de 2007.

*quanto ao mérito ou demérito de tais volições primárias dos órgãos políticos, quando actuem no exercício da função política” (sublinhados nossos).*

A relação feita pelo STA entre o fim (que entende dever ser) dos atos políticos e a justificação para a impossibilidade de estes serem sindicados na jurisdição administrativa parece-nos ser ainda, infelizmente, muito atual. De facto, por se associar a prática da função política a decisões nos rumos a seguir para a melhor prossecução dos interesses gerais da sociedade, os Tribunais entendem-se deslegitimados a controlar esse mesmo processo de decisão.

*“O que justifica que os actos político-constitucionais se encontrem arredados de qualquer forma de controlo judicial é a circunstância de se encontrarem subordinados a um controlo interorgânico de separação e interdependência de poderes (...) que, na sua dimensão negativa, funciona como uma forma de limite de poder e, nesse sentido, já tem em vista garantir e proteger a esfera jurídica dos cidadãos”<sup>25</sup>. Falávamos no parágrafo anterior de um sentido de deslegitimação partilhado entre os Tribunais para controlar a validade das decisões tomadas pelo poder político; esta citação explica-nos quem é que os Tribunais pretendem que os substitua nesse controlo: os restantes órgãos políticos. Estes, pela sua natureza, como estão familiarizados com a sensibilidade necessária para tomar decisões semelhantes àquelas *sub judice*, melhor saberão decidir sobre a validade do ato em causa – é esta a lógica por detrás.*

Assim, como os Tribunais se entendem incompetentes para apreciar litígios que envolvam a prática de atos políticos, reconhecendo essa competência apenas aos demais órgãos políticos, *“(...) deve adoptar-se uma concepção restrita do que possam ser actos políticos (...). Este é o ponto de chegada de um longo e penoso trajecto de luta contra a possibilidade de invocação de motivações políticas para limitar os poderes de fiscalização da legalidade da Administração pelos tribunais administrativos (...)”<sup>26</sup>. Neste sentido, refere o STA num seu acórdão de 29 de julho de 2020: “conclui o aludido Conselheiro (...) no citado artigo (...) que «é de adoptar, assim, um conceito restrito de actos políticos, (...) [pois] uma ampliação (...) estaria ao arrepio do rumo geral da*

---

<sup>25</sup> CADILHA, CARLOS ALBERTO – *op. cit.*, p. 303.

<sup>26</sup> ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE – *Manual de Processo Administrativo*, 4ª ed., Almedina, 2020, pp. 194 e 195.

*evolução do contencioso administrativo, que é manifestamente no sentido da ampliação do controle dos actos dos poderes públicos»<sup>27</sup>.*

Vejam agora uma decisão jurisprudencial radicalmente distinta, proferida no acórdão do STA, de 2 de novembro de 2011: “(...) *Desta perspectiva, seria constitucionalmente admissível a atribuição aos tribunais administrativos da competência para a apreciação das acções de responsabilidade civil extracontratual por actos da função política, pois há justificação para tal, derivada, por um lado, do facto de tal extensão facilitar aos particulares a obtenção de tutela para os seus direitos, pois não a verão diferida por questões de jurisdição que a prática demonstra serem, por vezes, de difícil resolução, e por outro lado, os tribunais administrativos serem os especialmente vocacionados para a apreciação da responsabilidade emergente dos actos de direito público, a que se reconduzem os actos praticados no âmbito da função política. A esta luz, a inclusão na jurisdição administrativa das acções para apreciação da responsabilidade civil extracontratual emergente de actos praticados no âmbito da função política será também a solução mais acertada, que se deve presumir ter sido legislativamente adoptada*”<sup>28</sup>.

De facto, ferir-se-ia a sensibilidade de qualquer cidadão contemporâneo do nosso sistema democrático se vingasse o cenário em que qualquer Tribunal pudesse fiscalizar de perto o *modus operandi* da função política – aí, sim, faz sentido reservar a competência para os demais órgãos políticos; contudo, parece-nos exagerado partir-se desta premissa para a conclusão da total incompetência material, tanto da jurisdição civil como da administrativa, para tutelar qualquer destinatário que se veja injustamente lesado pelo Estado neste campo. Deste modo, e subscrevendo a argumentação defendida no excerto do último acórdão citado, concordamos com o Tribunal nesta decisão: razões não faltam para reconhecer legitimidade à jurisdição administrativa para exercer o controlo jurisdicional sobre o exercício da função política, sempre que necessário.

---

<sup>27</sup> DE SOUSA, JORGE – *Poderes de cognição dos tribunais administrativos relativamente a actos praticados no exercício da função política* in revista *Julgar*, n.º 3, 2007, págs. 125-126, ex vi Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 055/20.1BALSB, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Quanto a isto, diz-se ainda neste Acórdão: “*Atualmente, esta tendência permanece ou acentua-se, como se pode ver das lições (...)*”.

<sup>28</sup> Excerto também retirado de DE SOUSA, JORGE – *Poderes de cognição dos tribunais administrativos relativamente a actos praticados no exercício da função política* in revista *Julgar*, n.º 3, 2007, págs. 125-126, ex vi Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 0893/09, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Note-se que a citação não informa da existência de uma posição doutrinal em abstrato, mas demonstra a adesão pelo STA a essa posição, já que é o mesmo que declara que “*acompanham-se as considerações produzidas por Jorge de Sousa no local citado*”. Mais à frente analisaremos o mesmo Acórdão de forma pormenorizada.

A nosso ver, parece que a posição da jurisprudência ainda reflete, injustificadamente, o raciocínio explicado na seguinte transcrição de Afonso Queiró, referente ao “estado da arte” durante a vigência da Constituição de 1933: “*No domínio das questões políticas, que o Executivo, por causa da envergadura dos interesses públicos nelas envolvidos, reivindica como necessariamente isento de controlo judicial, toda a acção é impregnada de individualidade, respira a atmosfera do caso singular e das suas exigências particularíssimas, de que só pode completamente aperceber-se quem tem a responsabilidade da acção e está, por conseguinte, na intimidade da situação concreta. Que nenhum Tribunal entrave, pois, a acção política do Executivo, porque se o fizesse teria de assumir a responsabilidade pelas consequências da não-execução das medidas adoptadas. Quando muito, se os prejuízos causados com a sua prática a este ou àquele cidadão forem excepcionais, a equidade ou outro princípio equivalente imporá que o Estado os repare*”<sup>29</sup>.

Se repararmos, a lógica é essencialmente a mesma por parte da jurisprudência e doutrina que, aos dias de hoje, recusam aceitar a sindicância dos atos políticos em qualquer jurisdição: entendem todos que pela sensibilidade das escolhas que o titular do poder político tem de tomar, não se pode admitir um controlo jurisdicional. É curioso que, nesta citação de Afonso Queiró, apenas se reconhece a possibilidade de operar o instituto da responsabilidade extracontratual do Estado – que, por sua vez, implica ser sindicado e decidido em Tribunal – nos casos em que o ato político cause prejuízos excepcionais a algum particular: resta saber como é que este autor sugeria que tal ocorresse.

Como vimos, um dos argumentos para a tese de que a jurisprudência administrativa deve ter-se por incompetente para ajuizar sobre litígios que envolvam a prática de atos políticos é o facto de os respetivos Tribunais apenas estarem aptos a controlar a legalidade dos atos e não a constitucionalidade. Ora, observando o plano generalizado do controlo jurisdicional do exercício da função política, cumpre constatar que a este argumento tendencialmente procedente na nossa jurisprudência, respondemos com um outro facto: é que os mesmos atos não estão, por regra, sujeitos a uma qualquer fiscalização da sua constitucionalidade<sup>30</sup>. Com isto, transparece a criação de uma zona branca fragilizante do alcance e da adesão dos atos políticos ao princípio do Estado de Direito democrático, pois assim a atividade *in casu* acaba por ser, sem justificação inteligível, imune a um controlo

---

<sup>29</sup> QUEIRÓ, AFONSO – *op. cit.*, pp. 516 a 518.

<sup>30</sup> Aspeto que estudaremos mais à frente, nesta dissertação.

jurídico – o que se revela inexplicável, visto que esses atos se encontram sujeitos à CRP nos termos do seu artigo 3.º, n.º 3. Não se cumpre, desta feita, coerentemente o plano processual com a imposição fixada neste artigo, que determina a invalidade de qualquer ato jurídico-público desconforme com a Lei Fundamental<sup>31/32</sup>.

Se procurarmos a definição de Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRP, encontramos no lexionário do Diário da República a seguinte afirmação: “(...) a expressão «Estado de direito» significa que o exercício do poder público está submetido a normas e procedimentos jurídicos (procedimentos legislativos, administrativos, judiciais) que permitem ao cidadão acompanhar e eventualmente contestar a legitimidade (i.e, a constitucionalidade, a legalidade, a regularidade) das decisões tomadas pelas autoridades públicas”<sup>33</sup>. Com esta reflexão, parece-nos relevante salientar a importância de que o Estado não cesse de controlar e fiscalizar o exercício da sua Função Política – a par das restantes funções estaduais, evidentemente – para salvaguardar eficazmente o Estado de Direito Democrático que se quer manter. A este respeito, cabe-nos citar uma importante frase escrita por Cristina Queiroz: “A natureza política de um acto não exclui o seu conhecimento jurídico, nem tão pouco o resultado político desse conhecimento o despoja da sua natureza jurídica”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Sobre isto vide CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 136 e MORAIS, CARLOS BLANCO DE – *Justiça Constitucional*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2006, p. 530.

<sup>32</sup> Apesar desta falta de controlo pelo Tribunal Constitucional, Marco Caldeira responde com o seguinte excerto: “Os actos jurídico-constitucionais, incluindo os actos políticos, que violem preceitos respeitantes a direitos, liberdades e garantias, sofrerão de uma invalidade agravada, independentemente de a CRP estabelecer ou não mecanismos de reacção contra a violação dessas normas. A título de exemplo, diz-nos Paulo Otero que a ausência de mecanismos de controlo da constitucionalidade não significa que os actos desconformes com a CRP deixem de sofrer de nulidade ou de qualquer outra invalidade. Em caso de inconstitucionalidade, a invalidade dá-se desde logo, não apenas no momento em que um órgão jurisdicional venha conhecer desta desconformidade.”, *op.cit.*, p. 153.

<sup>33</sup> Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/estado-direito-democratico>.

<sup>34</sup> QUEIROZ, CRISTINA – *Os Actos Políticos no Estado de Direito: o problema do controlo jurídico do poder*, Almedina, 1990, p. 215.

#### 4. Do controlo jurisdicional dos atos políticos

O controlo jurisdicional dos atos políticos sempre foi muito difícil de garantir no ordenamento jurídico português e, na verdade, as principais razões para assim ser já foram por nós abordadas. Entre elas, contam-se: a dificuldade na definição da função política, a heterogeneidade dos atos políticos e o quadro legislativo português que, por muito tempo, se manteve inflexível para alterar certas normas que apontavam, de forma mais ou menos direta, para a inadmissibilidade da sindicância dos atos políticos em qualquer jurisdição.

Também como já tivemos oportunidade de ver, antes da entrada em vigor da CRP, a posição maioritária era a de total exclusão de qualquer controlo jurisdicional ao exercício da função política. Sobre isto, diz-nos Afonso Queiró que esta solução se devia ao facto de o legislador ter tido em conta o especial relevo dos interesses públicos a satisfazer e, por essa razão, ter considerado arriscado conferir aos Tribunais a faculdade de eventualmente suspenderem a execução dos atos com que se prevê a realização desses mesmos interesses, ou até de os anularem, frustrando-se desse modo a efetivação do que, pela sua importância, não deve deixar de consumir-se. *“Convirá, no sistema de checks and balances, conferir a órgãos de outra envergadura, peso e sensibilidade política, competência para fiscalizar, inclusive, a correcção jurídica da acção governamental. Os Tribunais encarregues do contencioso administrativo serão, pois, neste campo, totalmente tidos por absolutamente incompetentes para apreciar qualquer dos aspectos do comportamento estadual. A decisão suprema sobre a correcção política, como sobre a própria correcção jurídica do acto, pertencerá a quaisquer órgãos estaduais ou caberá mesmo exclusivamente ao próprio Executivo, mas jamais aos órgãos jurisdicionais encarregados do contencioso administrativo”*<sup>35</sup>.

A questão a nosso ver mais preocupante é que, mesmo após a aprovação e entrada em vigor da CRP, nos dois primeiros Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais – os aprovados pelo DL n.º 129/84, de 27 de julho e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro – a solução anteriormente vigente viria a manter-se, apenas com pequenas alterações<sup>36</sup>,

---

<sup>35</sup> QUEIRÓ, AFONSO – *op. cit.*, p. 520.

<sup>36</sup> Neste sentido, veja-se o seguinte excerto de OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE e OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE – *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais* e *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Vol. I, Reimpressão da edição de Novembro de 2004, Janeiro de 2006, pp. 59, 60 e 65: *“A jurisdição administrativa conhece também, nos termos da alínea g) do art. 4.º/1 do ETAF, das acções destinadas à reparação dos danos resultantes do exercício da função legislativa e da função jurisdicional que, nos termos da lei, seja passível de engendrar a responsabilidade extracontratual do Estado e das Regiões Autónomas - tendo a Lei n.º 107-D/2003 excluído da competência dos tribunais administrativos,*

continuando o legislador ordinário a excluir da jurisdição administrativa a apreciação dos litígios que tivessem por objeto algo que envolvesse a prática de atos no exercício da função política: “*Deste modo, verifica-se que, entre nós, pelo menos desde 1956, a legislação processual dispõe expressamente que existem certos actos – denominados «actos de governo de conteúdo essencialmente político», ou «actos praticados no exercício da função política» – que, em virtude do seu cariz político, não estão sujeitos à jurisdição administrativa*”<sup>37</sup>.

Mais tarde, esta solução legal veio a ser alterada com os princípios inovadores que a CRP veio trazer, nomeadamente os princípios do Estado de Direito Democrático e da Legalidade (artigos 2.º e 3.º da CRP). Assim, como consequência desta progressiva rutura no que toca à responsabilização jurídica do Poder Político, foi posteriormente necessária, entre outras medidas, a erradicação de normas que excluíssem por completo os atos políticos da sindicância nos Tribunais; o que veio implicar a consagração da regra oposta, atualmente em vigor no artigo 4.º, n.º 1, al. f) do ETAF e no artigo 15.º do RRCEE.

Para efeitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado, o tal ponto de rutura que possibilitou a sindicância dos atos políticos na jurisdição administrativa, realça Carlos Cadilha, deveu-se ao facto de “*o artigo 4º nº1 g) do ETAF [passar] a atribuir à jurisdição administrativa a competência para apreciar as questões de responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público.*” Assim, poderíamos falar de “*uma atribuição de competência por conexão quando esteja em causa a responsabilidade civil por actos estritamente políticos, tendo em consideração o princípio geral que dimana desse diploma no sentido de remeter para a jurisdição administrativa a apreciação de todas as questões de responsabilidade civil que envolvam pessoas colectivas de direito público*”<sup>38</sup> (ênfases nossos).

Todavia, apesar desta evolução legislativa no ETAF, a função política não se viu minimamente escrutinada pelos Tribunais Administrativos. Houve quem interpretasse, de facto, esta evolução na letra da lei como uma extensão do âmbito de competência da

---

*face à redacção inicial desta alínea, a responsabilidade emergente de factos da função política, cujo julgamento caberá assim, por força do art. 211.º/1 da CRP, aos tribunais judiciais. (...) apesar de serem actos jurídicos passíveis de um juízo de validade ou invalidade (v. art. 3.º/3 da CRP), não são sequer justiciáveis, passíveis de impugnação contenciosa, estando submetidos, nesse aspecto, apenas a um controlo político feito pelos cidadãos ou por outros órgãos de soberania - e, por outro lado, a responsabilidade civil a que deêm lugar é da competência dos tribunais judiciais, nos termos vistos a propósito da alínea g) do art. 4.º/1 do Estatuto”* (ênfases nossos).

<sup>37</sup> CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 79.

<sup>38</sup> CADILHA, CARLOS ALBERTO – *op. cit.*, p. 297.

jurisdição administrativa, permitindo-se agora que se fiscalizasse a atuação política – exemplo disso foi a interpretação antecipadamente feita por José Augusto Araújo Veloso no seu Voto Vencido: “*Verdade é que tanto a CRP [202º nº1, e 212º nº3] como o ETAF [1º nº1] consagram a jurisdição administrativa como jurisdição comum para julgar os «litígios emergentes das relações jurídicas administrativas».* cremos, assim, que (...) o artigo 4º, nº1 alínea i), do ETAF, que integra uma enumeração aberta, não deve ser lido de forma a restringir a aplicação da regra geral consagrada na CRP e no próprio ETAF. Estando nós perante uma relação jurídico-administrativa, na qual o próprio acto impugnado consubstancia a conduta alegadamente ilícita e culposa, geradora de responsabilidade civil, deverão ser aplicadas as referidas normas constitucional e legal, no sentido de se «admitir a competência da jurisdição administrativa», e não fazer funcionar apenas a incompletude da letra da norma do artigo 4º, alínea i), do ETAF, recusando tal competência”<sup>39</sup> (sublinhados nossos). Contudo dominaram, em vez disso, interpretações restritivas como a seguinte: “os tribunais administrativos e fiscais careciam prima facie de jurisdição para julgar ações de responsabilidade civil por ato da função política. Efetivamente, o artigo 4º nº1 g) do ETAF, na versão anterior à aprovação do DL 214º-G/2015, determinava que «competia aos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tivessem nomeadamente por objeto: questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo a resultante do exercício da função jurisdicional e da função legislativa», não mencionando a função política. Ademais, entendendo-se que não se tratava de uma relação jurídica administrativa, tão-pouco se encontrava preenchida a cláusula geral dos artigos 1.º n.º 1 e 4.º n.º 1 a) do ETAF”<sup>40</sup> (sublinhados nossos).

Não obstante, Rui Medeiros vem discordar da relevância desta questão quanto à responsabilidade do Estado pelos atos políticos, por não entender que o fundamento para esse controlo jurisdicional dos atos políticos se deva ao artigo do ETAF: “O fundamento de um eventual dever de indemnizar deve procurar-se na Constituição e não nas normas legislativas que regulam a responsabilidade da Administração, as quais, como vimos,

---

<sup>39</sup> Acórdão do STA, proferido em 27 de novembro de 2014, no âmbito do processo n.º 0226/11, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>40</sup> GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *op. cit.*, in nota de rodapé 14, p. 830.

*quando se afastam do regime do direito civil, no domínio da responsabilidade objectiva, ampliam ainda mais a responsabilidade do Estado*”<sup>41</sup>.

De facto, mesmo operada esta evolução legislativa mais geral no ETAF, a verdade é que a responsabilidade civil do Estado a apurar mediante a prática de atos políticos – que é o cerne desta dissertação – já estava anteriormente habilitada desde que entrou em vigor a CRP. Dispondo o artigo 22.º deste diploma: “*O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem*” (sublinhados nossos), cumpre concluir que estava, deste modo, consagrada a possibilidade de um particular recorrer ao Poder Judicial para ser indemnizado no caso de ter sido injustamente lesado pelo exercício da função política estadual.

Sobre isto, vejamos: o artigo 22.º da CRP abrange **todas** as funções do Estado, incluindo, evidentemente, a função política. A ser verdade que o legislador parece ter pretendido excluir a existência de um dever indemnizatório relativamente a eventuais danos decorrentes de atos estritamente políticos, e caso não se revele possível fazer uma leitura do artigo 15.º do RRCEE em conformidade com a CRP extraindo daquele preceito a responsabilização do Estado pelo exercício da função de governo, deparar-nos-emos com uma clara inconstitucionalidade por omissão dada a concretização incompleta do artigo 22.º da CRP<sup>42</sup>.

De qualquer forma, desengane-se o leitor: mesmo operada esta consagração constitucional do artigo 22.º e verificada a evolução legislativa no ETAF, denunciava oportunamente Jorge Miranda: “*Mais de 20 anos volvidos, não se tem avançado tanto quanto seria de esperar na clarificação e na conformação de um regime adequado ao sistema constitucional de direitos fundamentais*”<sup>43</sup>.

No que concerne à aplicabilidade do regime<sup>44</sup> à função política, a que se deve este atraso acusado por Jorge Miranda? Cremos que a resposta possa estar relacionada com a

---

<sup>41</sup> MEDEIROS, RUI – *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Almedina, 1992, p. 14.

<sup>42</sup> CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, pp. 206 a 211.

<sup>43</sup> MIRANDA, JORGE – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., Coimbra Editora, 2000, p. 291.

<sup>44</sup> Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

conceção geral, que se manteve durante tanto tempo, relativamente à função política e à forma como é exercida. É que os atos políticos são ainda hoje entendidos como atos decisórios, com ampla arbitrariedade e dotados de uma sensibilidade tal, que se entende deverem ser afastados de qualquer escrutínio jurisdicional, apenas devendo existir um escrutínio político por parte dos restantes órgãos com competência constitucional para o efeito. Ora, especificamente quanto ao argumento relativo à arbitrariedade, entendida como característica comum no universo dos atos políticos, rebatemo-lo com a seguinte citação de Cristina Queiroz: “*Os actos políticos consideram-se como actos de prerrogativa ou de reserva de poder político desde que possam desenvolver-se em conformidade com a CRP – artigo 3º n.ºs 2 e 3. Em caso algum os actos políticos podem ser percebidos como actos jurídico-constitucionalmente desvinculados, o que seria um absurdo jurídico*”<sup>45</sup>.

No ordenamento jurídico português, os atos políticos são unicamente submetidos ao controlo do contencioso do Tribunal Constitucional, que zela pelo respeito pela CRP na prática da função política. Compreende-se que assim seja, dado o facto de, para os atos políticos, a questão da controlabilidade não decorrer da conformidade destes com a lei – ela própria um ato político – mas da sua conformidade com a CRP: os atos políticos caracterizam-se por todos os seus pressupostos, elementos e requisitos se encontrarem regulados pela CRP. Nesta linha, será o respeito ou desrespeito pelos requisitos formais, orgânicos e materiais constitucionalmente estabelecidos que determinará a (in)existência, (in)validade ou (ir)regularidade dos atos políticos. O problema aqui subjacente é que **este controlo apenas sucede com os atos políticos que tenham conteúdo normativo**: Resoluções do Conselho de Ministros, Regimento da AR, declaração de estado de sítio ou de emergência pelo PR, entre outros<sup>46</sup>. Ora, a maioria dos atos políticos não detém este carácter normativo. Nestes casos, perguntemo-nos: **como é que se garante um controlo jurisdicional na emanção destes atos políticos, desprovidos de conteúdo normativo?**

Na preocupação resultante desta questão, Cristina Queiroz sugere: “*O objecto necessário do controle da constitucionalidade, o seu núcleo essencial irreduzível, é a fiscalização de normas. Mas isso não impede que, exclusivamente para efeitos de controle, determinados*

---

<sup>45</sup> QUEIROZ, CRISTINA – *op. cit.*, p. 181.

<sup>46</sup> Além destes, também estão sujeitos à fiscalização da constitucionalidade os atos políticos com conteúdo individual e concreto que revistam forma legislativa, ou estabeleçam uma regra de conduta para os particulares ou para a Administração, ou um critério de decisão para esta ou para o juiz. Sobre isto *vide* CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 147.

*actos políticos individuais possam vir a ser equiparados a actos normativos no sentido que lhes dá o artigo 281º nº1 a) da CRP*<sup>47/48</sup>. No fundo, este avanço ensaiado por Cristina Queiroz defende que as normas constitucionais que concretizam parâmetros objetivos de conformação e validade do conteúdo dos atos, deveriam também funcionar para os atos políticos não normativos.

Concordamos que, se há domínio em que se revela necessário “abrir uma brecha” no dogma da insindicabilidade dos atos políticos, esse domínio será, indubitavelmente, o da respetiva vinculação às normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias. Para que melhor se compreenda este nosso entendimento, vejamos este exemplo de acórdão do STA<sup>49</sup> (já aqui analisado) em que se discutia a validade de uma demissão de um embaixador de Portugal, onde o Tribunal determinou o seguinte como fundamento para a sua decisão pela insindicabilidade do ato em causa: “*Naturalmente, que a nomeação ou exoneração de determinado embaixador em determinado país, pode resultar de características de personalidade, perfil e competência, entre outros atributos, mas estas encontram-se pela natureza do acto, excluídas da sindicância do poder judicial, regendo-se apenas por critérios de condução de política e estratégia, primeiro por parte do Governo ao indicar o embaixador e, depois por parte do Presidente da República que aceita ou não essa indicação, realidade que os embaixadores não podem desconhecer desde que abraçam a carreira diplomática, suportando, por isso os ónus inerentes a estas escolhas*”. Ora, estando em causa um ato político que atenta contra um direito fundamental previsto no artigo 53.º da CRP, seria a nosso ver oportuno, que em casos como estes de potencial vulnerabilidade para o destinatário, se permita que o ato seja sindicável em Tribunal para haver maiores garantias de tutela ao particular lesado. Então, dado o atual enquadramento jurídico e a sugestão *supra* referida de Cristina Queiroz, a solução passaria por considerar o ato (no caso do exemplo, a exoneração do embaixador de Portugal) como normativo<sup>50</sup>. Não avançamos para a subscrição desta sugestão; apenas

---

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 189.

<sup>48</sup> “*Uma postura, de resto, já assumida entre nós pelo TC, na sua procura de um conceito jurídico-funcional adequado de “norma”. De todo o modo, importa sublinhá-lo, no que concerne aos actos políticos, tem sido igualmente jurisprudência constante desse Tribunal negar a sua competência judicial de controle aos chamados actos de governo, sem qualquer outra explicação ou fundamentação jurídico-constitucional adequada.*” – *Ibidem*, p. 189.

<sup>49</sup> Acórdão do STA, proferido em 27 de novembro de 2014, no âmbito do processo n.º 0226/11, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>50</sup> Salvaguardamos, todavia, que compreendemos a argumentação sustentada neste acórdão, bem como a natureza política do cargo envolvido; defendemos apenas que deve ser, por regra, permitida a sindicância em Tribunal para casos-limite atentatórios de direitos fundamentais, como nos parece ser este visado no exemplo.

cremos que a natureza política do ato em causa, em ponderação com os danos que produz na esfera jurídica do particular destinatário, não deverá constituir um impedimento para o respetivo controlo jurisdicional. É que “*existem requisitos orgânico-formais, temporais e de carácter objectivo que a CRP impõe aos actos políticos, resultando incompreensível que a sua preterição passe sem sanção jurisdicional, já que a respectiva concorrência se mostra passível de gerar condutas arbitrárias, potenciadoras de crises institucionais graves, nos quais os órgãos do poder ficam como abandonados a si próprios*”<sup>51</sup>.

Esta aversão ao controlo jurisdicional do exercício da função política não tem qualquer razão de ser, porque não é por defender esse controlo que se está a permitir alguma deturpação aos corolários do princípio da separação de poderes, como fazem querer parecer os opositores desta ideia. “*Admitir um controlo jurídico por parte do TC a actos políticos potencialmente inconstitucionais, seria admitir um monopólio decisório essencialmente de cariz negativista, traduzindo-se num monopólio de recusa, pelo que a sua quota de participação nas actividades de direcção política não pode deixar de ser tida por meramente subsidiária*”<sup>52</sup> (ênfases nossos). Ou seja, está apenas em causa (como de resto se passa com a fiscalização jurisdicional de quaisquer outros atos estaduais) um juízo, por parte do Tribunal competente, da correspondência na prática do ato político com os respetivos requisitos legais e constitucionais aplicáveis. A referida subsidiariedade deve-se ao facto de este juízo não dever ter qualquer efeito aquando da prática do ato, apenas ocorrendo num momento posterior e, por isso, independente; sem prejuízo de “*em determinados casos o seu desempenho [poder] vir a traduzir-se na paralisação ou na correcção (modificação) da natureza política originária das decisões precedentemente tomadas, ainda que sempre com o sentido do restabelecimento da situação constitucional violada*”<sup>53</sup>.

Em suma, o que defendemos neste capítulo pode-se resumir, na sua essência, com a seguinte frase escrita por Marco Caldeira: “*O facto de alguns actos serem directamente regulados pela CRP e se encontrarem dotados de politicidade não impede o juiz de*

---

<sup>51</sup> MORAIS, CARLOS BLANCO DE – *Justiça Constitucional*, Tomo I, 1ª ed., Coimbra Editora, 2002, p. 531.

<sup>52</sup> QUEIROZ, CRISTINA – *op. cit.*, p. 215.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 215.

*controlar objectivamente a validade de tais actos, desde que a própria Constituição lhe forneça os necessários parâmetros de fiscalização*”<sup>54</sup> (ênfases nossos).<sup>55</sup>

Acresce ainda um último ponto relevante para a nossa tese: é que, a nosso ver, tal como Marco Caldeira avança, no controlo material, o Tribunal deve procurar separar os elementos discricionários dos elementos vinculados do ato, **restringindo a insindicabilidade à parcela própria da função política**. Indo mais longe, defendemos também o seguinte: **nos casos em que seja objetivamente possível detetar uma desconformidade entre o ato e a CRP, até a parcela discricionária dos atos políticos deverá poder ser sindicada pelos Tribunais**, dentro dos limites em que tal lhes seja permitido pelas normas-parâmetro que conformam a atividade política. Exemplo disto encontra-se no seguinte excerto do acórdão do STA, proferido em 6 de março de 2007: “(...) [O]s poderes de cognição dos tribunais administrativos abrangem apenas as vinculações da Administração por normas e princípios jurídicos e não a conveniência ou oportunidade da sua actuação (...), pelo menos quando não se detectar concomitantemente a ofensa de princípios jurídicos, designadamente os da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, enunciados no n.º 2 do art. 266.º da CRP”<sup>56</sup>.

Façamos um exercício prático para melhor compreender o aqui defendido: sabendo que o artigo 18.º da CRP constitui um critério material vinculativo para os atos políticos (por força do artigo 3.º, n.º 3 da CRP), imaginemos um caso de recusa de indulto por parte do PR com fundamento na orientação sexual do potencial visado. Dúvidas não haveria de que este ato político violaria a CRP e, por acréscimo, lesaria injustificadamente o particular destinatário. Face ao exposto, seria claro que, nesta hipótese, deveria haver lugar a uma ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da sua função política, com base numa ofensa a direitos fundamentais verificada no conteúdo decisório do ato em causa (tipicamente considerado como discricionário/arbitrário).

---

<sup>54</sup> *Op. cit.*, p. 170.

<sup>55</sup> Veja-se, ainda, a seguinte posição: “A Constituição opta pelo mal menor: por um lado percebe esses actos como constitucionalmente vinculados e, do outro, proíbe a intervenção dos tribunais em tudo aquilo que diga respeito à tomada da iniciativa política ou ao espaço de prognose dos órgãos políticos para tal legitimados. Caso contrário, quedariam abolidas as fronteiras entre o poder judicial e o legislativo, transformando os juizes em legisladores.”, QUEIROZ, CRISTINA – *op. cit.*, p. 181.

<sup>56</sup> Acórdão proferido no âmbito do processo n.º 01143/06 (disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Um acórdão do STA<sup>57</sup> também concretiza muito bem esta orientação. Ora vejamos: “(...) *O processo principal com que este processo cautelar está conexionado é uma acção administrativa especial em que é pedida a anulação ou declaração de nulidade do despacho n.º 7495/2006. Podem os tribunais, designadamente, apreciar se o despacho suspendendo está em conformidade com os requisitos formais dos actos administrativos, inclusivamente a competência da entidade que decidiu, ou se foi observado o procedimento legal adequado, se correspondem à realidade os pressupostos de facto em que assentou (...), mas não podem os tribunais apreciar, por exemplo, se é ou não adequado o encerramento das salas de partos decidido no despacho suspendendo para atingir o fim em vista de redução da mortalidade infantil, designadamente se é ou não conveniente assegurar um ritmo de trabalho não inferior a 1500 partos anuais para adequada actualização e adestramento do pessoal. Não há, nestes aspectos, qualquer norma ou princípio jurídico aplicável, pelo que se trata de matéria que, em sede de impugnação contenciosa, os tribunais não podem apreciar*” (sublinhados nossos). Assim, com este exemplo também conseguimos perceber como deveria operar, a nosso ver, a delimitação da competência jurisdicional no que toca à responsabilização do Estado pelos atos políticos que emana: a primeira parte, onde se reconhece a possibilidade de os Tribunais apreciarem a conformidade do despacho com os requisitos formais, diz respeito à parte vinculada do ato, onde, por isso mesmo, deve ser admitida a submissão ao controlo jurisdicional; já na segunda parte, quando se fala do pretendido afastamento dos Tribunais na apreciação da adequação da opção política em causa, fala-se da parte discricionária (a tal «*parcela própria da função política*»), onde concordamos que (se praticada de acordo com o disposto na CRP e restantes normas legais aplicáveis) deve ser apenas exercida pelo órgão político competente, sem interferência do Poder Judicial.

Com este capítulo pretendemos refletir sobre a razão de ser para a persistência na decisão, em especial da jurisprudência, em manter afastados os atos políticos do âmbito de competência da jurisdição administrativa. Neste sentido, procurámos defender a insuficiência da argumentação sustentada por quem apoia a atual “teoria da arbitrariedade” relativamente ao modo de exercício da função política, por uma razão simples: é que a fiscalização jurisdicional é fundamental para um Estado de Direito, pois,

---

<sup>57</sup> Acórdão do STA, *supra* citado, de 06.03.2007 (Proc. n.º 01143/06). Note-se que este Acórdão diz respeito a um ato administrativo – é apenas aqui referido para se retirar a ideia de como deveria, a nosso ver, operar o controlo jurisdicional dos atos políticos.

como nota Paulo Otero<sup>58</sup>, **num Estado Democrático não há poder limitado sem mecanismos de responsabilização do Poder**. No princípio da responsabilidade reside a primeira e simultaneamente a última garantia do Estado de Direito democrático, pelo que urge mudar rapidamente este entendimento sedimentado no ordenamento jurídico português.

---

<sup>58</sup> *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, 2010, p. 33.

## 5. Da responsabilidade do Estado pelo exercício da função política

### 5.1. Quanto ao regime jurídico

Ainda quanto ao controlo jurisdicional dos atos políticos, convém alertar o leitor para o seguinte: de facto, “[o] **acto político não é susceptível de impugnação contenciosa, que se reporta apenas aos actos e regulamentos administrativos (4º nº2 a) ETAF), nem de qualquer procedimento de fiscalização de constitucionalidade, que está apenas direccionado para o acto normativo (280º e 281º CRP); é admissível, no entanto, a efectivação da responsabilidade civil, tomando por base a ilicitude resultante da desconformidade com a CRP, o direito internacional ou o direito comunitário**”<sup>59</sup> (ênfases nossos). Posto isto, e como vimos, sedimentando-se no ordenamento jurídico português a convicção do facto de que é permitido recorrer ao Poder Judicial para responsabilizar o Estado pelo exercício das suas funções, mediante consagração constitucional, imperou regularizar o modo como tal responsabilização operaria – circunstância que determinou o impulso legislativo subjacente ao RRCEE.

Apesar de a falta de um regime legal para a cobertura dos danos resultantes do exercício das funções estaduais poder ser suprida através de uma aplicação direta do artigo 22.º da CRP, a verdade é que a consagração expressa em lei ordinária daquele regime tem (ou deveria ter) enormes vantagens clarificadoras<sup>60</sup>.

E como operaria, em concreto, a responsabilização do Estado pelo exercício da função política? É que “*não sendo o TC competente para declarar a omissão de medidas políticas, podem estas gerar obrigação de indemnizar a apreciar pelos tribunais desde logo*”<sup>61</sup>. Ora, como na maioria dos casos os atos políticos não podem ser objeto de um recurso de constitucionalidade por não serem, por regra, normas, não seria o Tribunal Constitucional, mas sim o juiz administrativo, quem deteria a última palavra no âmbito

---

<sup>59</sup> CADILHA, CARLOS – *op. cit.*, p. 306.

<sup>60</sup> ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE – *A responsabilidade do legislador no âmbito da nova lei portuguesa da responsabilidade civil extracontratual do Estado*: “(...) do que se tratou [sobre o RRCEE] foi de procurar preencher, em matéria tão sensível e delicada, o vazio normativo dentro do qual os tribunais se vinham movendo com grande liberdade, densificando os pressupostos de que, de harmonia com o que tem defendido a maioria doutrina portuguesa, deve depender a responsabilidade do Estado pelo facto das leis.”, artigo disponível em [www.csm.org.pt](http://www.csm.org.pt).

<sup>61</sup> MONCADA, LUÍS CABRAL DE – *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Volume II, obra coletiva, Coimbra, 2006, p. 37.

de uma ação de indemnização que tenha por objeto um ato político não normativo, especificamente quanto à questão jurídico-constitucional que a prática desse ato possa suscitar (conforme artigo 4.º, n.º 1, al. f) do ETAF). Isto porque, naturalmente, estará em causa a prática de um ato político que é, ele próprio, violador da CRP, sendo esse o fundamento do dever indemnizatório<sup>62</sup>.

Luís Cabral Moncada tece as seguintes considerações sobre o RRCEE: “*O novo diploma da responsabilidade das entidades públicas soube estar à altura do artigo 22º da CRP pelo que toca aos dois aspectos fundamentais do texto constitucional: não distingue para efeitos de responsabilidade, entre as diversas funções das entidades públicas, deste modo colmatando uma lacuna legislativa, pois não existia ainda um regime legislativo para a responsabilidade por actos das funções legislativa e política e só parcialmente existia para os actos da função jurisdicional; e cumpre as exigências constitucionais, pelo que toca ao regime da responsabilidade solidária das entidades públicas*”<sup>63</sup>. Ora, quanto ao primeiro ponto, alertamos para o seguinte: se é verdade que numa primeira proposta legislativa ainda se ponderou regular a responsabilidade pelo exercício da função política e a responsabilidade pelo exercício da função legislativa, de forma autónoma – cremos nós que com o objetivo de cumprir o propósito de, como dizia o autor, *não distinguir entre funções estaduais para efeitos de responsabilidade* –, certo é que a opção legislativa final assentou na responsabilidade pelo exercício da «*função político-legislativa*».

“*[A] proposta de lei n.º 56/X, que esteve na origem deste diploma, contemplava, no seu artigo 15º, a responsabilidade por atos praticados «no exercício da função política e legislativa». (...) Mas, se assim é, por que motivo se utiliza na epígrafe e no corpo do artigo a locução «função político-legislativa»? A explicação radica no facto de a função legislativa ser uma subfunção da função política lato sensu, na medida em que concretiza opções políticas fundamentais para a comunidade. Assim, esta última comporta duas subfunções: a função legislativa e a função política stricto sensu*”<sup>64</sup>. **Extrai-se, então, do artigo 15.º, n.º 1 do RRCEE, que só os atos legislativos que integrem uma decisão política** quanto à definição dos interesses gerais é que **podem justificar uma responsabilidade civil pelo exercício da função político-legislativa**. Neste sentido, diz-nos Carlos Cadilha que a opção legislativa de circunscrever a responsabilidade civil

---

<sup>62</sup> CADILHA, CARLOS – *op. cit.*, p. 307.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, p. 12.

<sup>64</sup> GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *op. cit.*, pp. 826 e 827.

prevista no artigo 15.º à responsabilidade *da função político-legislativa*, contrariamente ao que constava da proposta de Lei n.º 56/X, **parece ter pretendido excluir a existência de um dever indemnizatório relativamente a danos eventualmente decorrentes de atos estritamente políticos**, praticados pelos órgãos do Estado no âmbito das suas competências constitucionais<sup>65</sup>.

Deste modo, e infelizmente, cumpre concluir que não nos parece ser garantida, neste regime especialmente criado para responsabilizar o Estado no exercício das suas funções, a responsabilidade do mesmo pelo exercício da função política, em concreto.

## 5.2. Quanto aos danos a tutelar

Versamos especialmente sobre este pressuposto da responsabilidade civil extracontratual do Estado, porque parece ser o que oferece mais resistência, pelo menos por parte da doutrina, no que toca ao apuramento da referida responsabilidade estadual mediante o exercício da função política, em concreto<sup>66</sup>. Sobre isto, explica-nos Marco Caldeira<sup>67</sup>: “*Os actos políticos são, pelo menos na sua maior parte, actos praticados nas relações entre os órgãos superiores do Estado (...), com eficácia tendencialmente inter-orgânica e sem reflexos imediatos na esfera jurídica dos particulares. Assim, apesar do disposto no artigo 18º nº1 da CRP, os actos políticos apenas em abstracto se encontram vinculados às normas sobre direitos, liberdades e garantias, sem que esta vinculação, porém, traduza quaisquer efeitos no plano concreto. Não podendo também a validade dos actos políticos ser apreciada pelos Tribunais, no final de contas, revelar-se-ia relativamente indiferente saber se estes actos estão ou não obrigados a respeitar aquelas normas,*

---

<sup>65</sup> “(...) como sejam aqueles que se encontram elencados nos artigos 133º a 136º, 161º d) a o), 197º e 232º nºs 1 e 2.”, CADILHA, CARLOS – *op. cit.*, pp. 302 e 303.

<sup>66</sup> Para saber mais sobre os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado, *vide* o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15 de dezembro de 2016, proferido no âmbito do processo n.º 12139/15, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt): “(...) Lendo o art 16º da Lei nº 67/2007, de 31.12, ficamos a saber que a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, por factos lícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes, depende da verificação cumulativa dos pressupostos seguintes: a) A prática por órgão ou agente da administração de acto que formal e substancialmente se confina nos limites do poder que legalmente dispõe; b) A produção de danos; c) O nexo causal entre a conduta e os danos; d) Que os danos advenham de prejuízos especiais e anormais, ou seja, apenas são indemnizáveis danos especiais e anormais; e) E que tais encargos ou prejuízos sejam impostos a um ou alguns particulares, na prossecução do interesse geral e que não se apresentem como resultantes do risco normalmente suportado por todos em virtude da vida em comunidade”.

<sup>67</sup> *Op. cit.*, p. 16.

*pois, mesmo em caso de eventual violação, nenhuma consequência daí adviria*<sup>68</sup>  
(ênfases nossos).

Assim, dado este entendimento de que os atos políticos *stricto sensu* que aqui especialmente nos detêm, se traduzem, na prática, em apenas atos inter-orgânicos, longe de terem aplicabilidade direta na esfera jurídica dos cidadãos particulares<sup>69</sup>, torna-se compreensível a justificação para o facto de, por tanto tempo, se ter afastado estes mesmos atos do âmbito da jurisdição administrativa competente para apurar a responsabilidade civil extracontratual do Estado (situação essa que, como temos vindo a apurar, não está ainda inteiramente ultrapassada). Continua, porém, o mesmo autor<sup>70</sup>: “*No entanto, e porque a violação de normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias através de actos políticos, por incomum que seja, não constitui uma hipótese puramente académica, justifica-se lançar um olhar mais atento sobre este problema*”.

Convenhamos que este entendimento de que os atos estritamente políticos não têm aplicabilidade direta na esfera jurídica dos cidadãos, teve a maior prova do inverso no recente período pandémico que vivemos: é que um exemplo paradigmático desta inverdade está na declaração do estado de sítio ou de emergência inconstitucional por ofensa dos direitos insuscetíveis de suspensão, identificados no artigo 19.º, n.º 6 da CRP.

A verdade é que também esta função (como todas as restantes funções do Estado) se encontra **sujeita à obrigação de respeito pelas normas constitucionais sobre os direitos fundamentais dos cidadãos, normas estas que podem ser violadas no conteúdo de atos políticos**. Pense-se, por exemplo, além do *supra* referido, na ratificação pelo PR de um Tratado internacional que reduza o grau de proteção destes direitos; ou na falta de exercício do veto relativamente a diplomas que contenham normas restritivas de direitos, liberdades e garantias, em violação dos limites dos n.ºs 2 e 3, do artigo 18.º da CRP; ou na falta de requerimento, também do PR, para solicitar ao TC que declare a

---

<sup>68</sup> Também neste sentido *vide* CADILHA, CARLOS – *op. cit.*: “*Em geral, os actos políticos não se projectam, de modo direito e imediato, sobre os cidadãos. A interferência dos actos políticos no direito interno opera, sobretudo, de forma indireta, por intermédio dos actos legislativos, visto que são estes que definem, em primeira linha, as regras de conduta sociais de acordo com as opções políticas que tenham delineadas pelos órgãos próprios.*” pp. 300 e 301.

<sup>69</sup> Neste sentido *vide* GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *op. cit.*: “*É certo que o teor literal do artigo 22º da CRP não deixa de fora do seu âmbito qualquer função do Estado, mas também é verdade que os atos políticos não têm os particulares como destinatários, nem produzem diretamente nas suas esferas jurídicas quaisquer efeitos típicos que possam consubstanciar danos individualizáveis.*”, p. 828.

<sup>70</sup> CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, pp. 16 e 17.

inconstitucionalidade com força obrigatória geral de certa norma, lesiva de direitos, liberdades e garantias; ou nos inquéritos parlamentares, ou convenções internacionais, que atinjam direitos fundamentais. Este tipo de violações da CRP, consubstanciando-se em vícios graves de atos praticados pelos órgãos políticos e que afetam de forma especial os cidadãos, devem ser, de perto, fiscalizados pelo Poder Judicial<sup>71</sup>.

Questionemo-nos sobre o seguinte: se compreendermos os atos políticos apenas como aqueles que surgem no ordenamento jurídico para definir os principais interesses da sociedade, emanados pelos mais altos cargos políticos e especialmente traduzidos em diretrizes inter-orgânicas, como é que os podemos simultaneamente identificar como potenciais causadores de prejuízos diretamente provocados na esfera jurídica de um particular? É que se, de facto, se entendem os atos políticos desta forma, esta perspectiva leva, naturalmente, à opção legislativa constante no artigo 15.º do RRCEE que, como vimos, desconsidera plenamente os atos políticos *stricto sensu*. **Se não se compreende que os atos políticos não se cingem às relações *inter* órgãos, tendo aplicabilidade nas esferas jurídicas dos cidadãos**, com potencialidade *inclusive* de gerarem danos, **não se valoriza**, naturalmente, **a tutela dos particulares face ao exercício do Poder Político** – e este é o principal problema que nos detém. Este entendimento revela-se problemático por implicitamente menosprezar um meio de tutela dos cidadãos fundamental para um Estado de Direito Democrático, como já tivemos oportunidade de constatar.

Não obstante, mesmo que assim se entenda, o facto de um ato político poder apenas ter uma projeção de efeitos ao nível inter-orgânico não diminui a pertinência da sua vinculação às normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias, pois estas continuarão a ter aplicação, desde logo, nos casos em que o ato político em causa possa constituir um instrumento de defesa contra violações daqueles direitos<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Confrontando-nos com a Lei Fundamental, verificamos que o desrespeito pelas normas constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias não tem apenas consequência sobre os próprios atos políticos, antes poderá igualmente determinar consequências sobre os respetivos autores, fazendo-os responder pelas suas atuações ou omissões, lesivas destes direitos fundamentais (*vide* artigo 117.º da CRP).

<sup>72</sup> MONCADA, LUÍS CABRAL DE – *op. cit.*, p. 57: “*O mesmo se diga dos danos relevantes no exercício das funções política e legislativa. Também para este efeito relevam sem distinção os «... direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos...», nos termos do nº1 do artigo 15º do novo diploma e sem dependência de qualquer sentença prévia do TC, salvo, como se viu, em matéria de omissão de normas legislativas necessárias para dar execução a normas constitucionais, mas, pelo que toca à intensidade do dano, é preciso ter em conta, como se disse, que apenas relevam os danos qualificados por serem «anormais» e não todos eles. Não havendo considerações de culpa, os danos relevantes são qualificados*” (ênfases nossos).

Ora, na teoria, estas conclusões de insuscetibilidade de os atos políticos gerarem danos aos particulares são facilmente descartadas se olharmos para alguns exemplos apontados pela doutrina e já aqui referidos: as resoluções da AR de cessação ou suspensão de decretos-leis ou de decretos legislativos regionais autorizados, aprovadas no exercício do seu poder de apreciação parlamentar, designadamente no caso de essas resoluções violarem o princípio da proteção da confiança dos cidadãos; a falta de solicitação do PR ao Tribunal Constitucional para que este último verifique a existência de uma situação de inconstitucionalidade por omissão, por inexistência de diploma legislativo que concretize certo aspeto de uma norma sobre os direitos fundamentais e que não seja exequível por si mesma; a declaração de estado de sítio ou de emergência que, no limite, promova uma ofensa a direitos insuscetíveis de suspensão, nos termos do artigo 19.º, n.º 6 da CRP (realidade muito presente durante o recente tempo pandémico que vivemos, como vimos); ou por inquéritos parlamentares, ou convenções internacionais, que atinjam de alguma forma determinados direitos fundamentais<sup>73</sup>.

Na prática, trazemos à colação um exemplo concreto e real, já aqui abordado, de alguém que foi lesado diretamente na sua esfera jurídica pelo exercício da função política:

- **Acórdão do STA de 2 de novembro de 2011 (Proc. nº 0893/09):** O Autor identificado nos autos intentou, em janeiro de 2005, no TAC de Lisboa, contra o Estado Português – mais concretamente, contra o Ministério dos Negócios Estrangeiros – uma ação administrativa comum, sob a forma ordinária, decorrente da alegada responsabilidade civil extracontratual do Réu.

No caso, um cidadão nacional do Estado acreditante Português, que adquirira oficialmente o direito ao domicílio residencial e profissional no território do Estado acreditado, é espoliado desse direito por este Estado, através de uma decisão de expulsão do seu território, pré-ordenadamente conjurada na ausência desse cidadão (revelia provocada), com desrespeito total pelo princípio do contraditório procedimental.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e a Embaixada de Portugal em Angola, perfeitamente sabedores de que o cidadão, ora recorrente, foi vítima de ações e omissões traduzidas em falta ou défice de proteção diplomática por parte da Embaixada de Portugal, face à violação por parte do Estado acreditado

---

<sup>73</sup> Exemplos retirados, respetivamente, de GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *op. cit.*, pp. 828 e 829; CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 128; e MIRANDA, JORGE – *op. cit.*, p. 294.

de interesses legalmente protegidos do mesmo cidadão (direito ao domicílio e direito ao património) e vítima da violação de regras procedimentais, propugnam, nos presentes autos, a tese da imunidade do Estado acreditante por tais suas ações e omissões. Nas palavras do recorrente: *“A pretexto de que estas cabem formalmente no desempenho da função política do Estado Português, reconduzem [os recorridos] a sua argumentação para a tese da denegação de justiça no tocante a actos da Administração Pública desta natureza e, portanto, à própria pantanização da garantia jurisdicional efectiva, consagrada na Constituição”*.

Ou seja, no essencial, esta responsabilidade decorreria da violação pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do dever de proteção que recaía em benefício do Autor, perante o Estado de Angola. Todavia, essa responsabilidade não foi apurada, pois em despacho saneador, o TAC de Lisboa declarou-se incompetente em razão da matéria e absolveu o réu da instância. O Autor interpôs recurso jurisdicional dessa decisão que, por acórdão do TCAS, foi negado provimento e confirmado o despacho saneador recorrido.

Desse acórdão, interpôs o Autor o presente recurso de revista, ao abrigo do artigo 150.º, n.º 1, do CPTA, concluindo nas respetivas alegações: *«É objetivamente simplista o douto Acórdão recorrido ao declarar incompetente em razão da matéria o Tribunal a quo, com base em que os actos de protecção diplomática são, invariavelmente, actos de função política ou de governo, como tal não sindicáveis pelos tribunais administrativos. Por via do Acórdão recorrido, fica o Recorrente privado da tutela jurisdicional efectiva, que lhe é assegurada pelo artº 2.º, al. c), do CPTA, por afloramento do respectivo princípio constitucional»*.

Responde agora o STA: *“A actuação/omissão que se apresenta como causa de pedir na acção é, pelo menos no essencial, uma actuação/omissão política, no quadro do artigo 197.º, n.º 1, j), da Constituição da República. Por isso, considera-se que o acórdão recorrido não errou quando assim caracterizou a causa de pedir.*

*(...) No quadro exposto não se detecta problema de constitucionalidade, devendo assumir-se como justificada também constitucionalmente a opção pela submissão à jurisdição administrativa da totalidade dos litígios relativos à responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas. O que se decide é que, haja ou não essa responsabilidade, seja em abstracto, seja em concreto, são os tribunais administrativos os competentes para conhecer da acção”*.

Como vimos, justificações não faltam para contrariar a ideia de que não existem atos políticos que prejudiquem diretamente os particulares. Contudo, parece que esta conceção está de tal forma enraizada no nosso ordenamento jurídico que, por mais que o tempo passe, nada contraria esta corrente. A consequência prática que esta convicção mais provoca, cremos, é um conjunto de decisões jurisprudenciais sucessivas no sentido da não condenação do Estado numa ação de responsabilidade civil extracontratual pelo exercício da sua função política, visto (entre outros motivos, como vimos) nunca entenderem por cumprido o pressuposto do **dano** – conceito que subjaz a ideia de uma lesão provocada na esfera jurídica do autor da ação judicial, como efeito de uma atuação do réu diretamente dirigida ao primeiro. Concordamos, desta feita, com a crítica apontada por Afonso Queiró<sup>74</sup>: sendo a opinião da maioria de que é altamente improvável aliarem-se, na prática, atos políticos, antijuridicidade e dano, concluiu-se pela inviabilidade de se invocar o princípio da responsabilidade civil do Estado no âmbito desta função – o que levou a que, com base num mero juízo de probabilidade, o Estado se tornasse civilmente irresponsável pelos seus atos políticos.

### 5.3. Posição adotada

Aqui chegados, cumpre concluir que, de facto, pelas razões diversas que estivemos a analisar, a verdade é que nunca houve vontade por parte do legislador ordinário português em sequer disciplinar minimamente a responsabilidade civil do Estado emergente da prática de atos políticos *stricto sensu*. Pela nossa parte, lamentamos que assim seja e vimos declarar a nossa discórdia, visto considerarmos que nada impede (pelo menos teoricamente) que haja lugar à responsabilidade civil do Estado pelo exercício da sua função política.

Como acabámos por concluir neste capítulo, esta responsabilidade, no fim de contas, não vem minimamente disciplinada no artigo 15.º do RRCEE. Apesar da epígrafe enganadora, constatámos que, no fundo, o preceito visa apenas regularizar a responsabilidade civil do Estado emergente do exercício da sua função legislativa. Então como é que poderemos, no ordenamento jurídico português, acionar a responsabilidade do Estado pelos atos

---

<sup>74</sup> *Op. cit.*, p. 617.

políticos que emana? Cremos que a resposta está no **artigo 22.º da CRP**, base que possibilita a responsabilização do Estado de que falamos, e que a reconhece a qualquer particular lesado pelo Estado, de forma direta – neste sentido, veja-se: “*Questão mais controversa era a de saber se a norma do artigo 22º era imediatamente executável em termos de poder ser aplicada pelos tribunais, em acção de responsabilidade civil, não obstante a ausência de lei concretizadora. A orientação dominante era ainda no sentido de que a norma era directamente aplicável, por se reportar a um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, e que caberia aos tribunais, através da aplicação dos princípios gerais em matéria de responsabilidade civil da Administração, criar as disposições necessárias para assegurar o exercício do direito de reparação por parte dos particulares lesados.*”<sup>75</sup> (ênfases nossos) e “*Certo é que, sendo esta uma norma constitucional directamente aplicável, não será uma deficiência na lei a impedir que o Estado seja demandado em sede de uma acção de responsabilidade civil para o ressarcimento dos danos causados, em virtude de um acto ou omissão no exercício da função política*”<sup>76</sup>.

Assim, reconhecida a aplicabilidade direta da norma constante no artigo 22.º da CRP, deve-se ter por consequência necessária a possibilidade em responsabilizar civilmente o Estado pelo exercício de quaisquer das suas funções, visto que neste mesmo artigo não há qualquer ressalva à regra geral que consagra. Deve sempre ter-se por possível responsabilizar o Estado pelo exercício da função política *stricto sensu*, dado que este fundamento constitucional aponta nesse mesmo sentido.

Posto isto, não nos oporíamos a que se tutelasse a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função política apenas com base no artigo 22.º da CRP, dada a sua executabilidade direta<sup>77</sup>. Contudo, parece-nos que, na prática, tal solução levantaria problemas na garantia de que essa tutela seria efetivamente respeitada, visto termos um diploma com normas que regulam precisamente a responsabilidade civil extracontratual do estado e, com esta solução, apenas se excluiria a responsabilidade apurável mediante

---

<sup>75</sup> CADILHA, CARLOS – *op. cit.*, p. 296.

<sup>76</sup> CALDEIRA, MARCO – *op. cit.*, p. 211.

<sup>77</sup> Como de resto defende MEDEIROS, RUI – *op. cit.*, p. 127: “*Neste sentido avançava o projecto de revisão constitucional do PCP, apresentado em finais de 1987: «os cidadãos cujos direitos, liberdades e garantias tiverem sido violados por declaração do estado de sítio ou de emergência ou por providência adoptada na sua vigência viciada de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, designadamente por privação ilegal ou injustificada de liberdade, têm direito à correspondente indemnização.» Nem se justificava a introdução desse novo preceito, pois, como vimos, a responsabilidade civil do Estado já está coberta, nestes casos, pelo artigo 22º da CRP*”.

o exercício da função política. Este cenário não contribuiria ativamente para a perpetuação da confusão sobre a efetiva existência desta responsabilidade do Estado mediante o exercício da sua função política?

Com esta preocupação em mente, defendemos ser mais prudente uma **reforma do artigo 15.º do RRCEE**, para que se tutele de forma mais clara esta modalidade de apuramento da responsabilidade civil extracontratual do Estado pelos atos políticos que emana.

## CONCLUSÃO

Cumpra, então, fazer a derradeira pergunta: será que existe mesmo a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função política?

Seria natural o leitor responder com alguma indignação, questionando-se interiormente pela pertinência da pergunta, visto que a lei já prevê a existência desta responsabilidade, tanto no artigo 4.º, n.º 1, alínea f) do ETAF que reconhece competência à jurisdição administrativa para decidir neste tipo de litígios, como no artigo 15.º do RRCEE que disciplina o respetivo *modus operandi*.

Ora, a conclusão a que chegámos foi que, na prática, a existência da responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função política no ordenamento jurídico português, em boa verdade, é mais ilusória do que realista. Passamos a explicar porquê:

**1.º.** Primeiramente por existir uma **grande dificuldade na definição fechada da função política e dos atos provenientes do seu exercício**. Vimos aqui um exemplo para compreender as implicações práticas deste problema, analisando dois atos de exoneração de dois embaixadores, em que um deles foi apreciado por um Tribunal enquanto ato político e outro foi apreciado por um Tribunal diverso que não entendeu da mesma forma – assim, constatámos que existe uma barreira conceptual essencial que, se inultrapassada, compromete em larga medida o efetivo apuramento da responsabilidade que aqui nos ocupa;

**2.º.** Por se associar a prática da função política a decisões quanto aos rumos a seguir para a melhor prossecução dos interesses gerais da sociedade, constatou-se um **entendimento partilhado entre os Tribunais de que se devem ter por deslegitimados** a controlar esse mesmo processo de decisão, devendo ser substituídos nesse controlo pelos restantes órgãos políticos – estes, pela sua natureza, como estão familiarizados com a sensibilidade necessária para tomar decisões semelhantes àquelas *sub judice*, melhor saberão decidir sobre a validade do ato em causa;

**3.º.** Por último, sendo a opinião da maioria de que é altamente improvável aliarem-se, na prática, atos políticos, antijuridicidade e dano, concluiu-se pela inviabilidade de se invocar o princípio da responsabilidade civil do Estado no âmbito desta função – o que levou a que, **com base num mero juízo de probabilidade, o Estado se tornasse civilmente irresponsável pelos seus atos políticos**.

Com esta dissertação procurámos responder a cada um destes aspetos, que consideramos serem essenciais de ultrapassar para poder converter a ilusão em realidade e, assim, avançar efetivamente na tutela dos cidadãos e responsabilizar o Estado pelo exercício da função política. Vejamos:

1.º. Quanto ao problema relativo à dificuldade na definição dos atos políticos, concluímos dever ter como ponto de partida para a solução o expressamente disposto nos **artigos 133.º a 140.º, 161.º (exceto alíneas c) e g)), 197.º e 232.º, todos da CRP**. Isto porque, como para os atos políticos a questão da controlabilidade não decorre da conformidade destes com a lei – ela própria um ato político – mas sim da sua conformidade com a CRP, será o respeito ou desrespeito pelos requisitos formais, orgânicos e materiais constitucionalmente estabelecidos que determinará a (in)existência, (in)validade ou (ir)regularidade dos atos políticos, razão pela qual deve ser o estipulado nestas normas constitucionais a valer como critério identificador e delimitador do universo destes atos estaduais;

2.º. Compreende-se o sentimento de deslegitimação partilhado entre os Tribunais, especialmente dada a atual redação do **artigo 4.º, n.º 3, alínea a) do ETAF** que afasta a possibilidade de impugnar os atos políticos junto dos Tribunais Administrativos. Contudo, importa insistir no facto de que, contrariamente ao referido preceito que afasta a competência da jurisdição administrativa para juízos de impugnação, existe o **artigo 4.º, n.º 1, alínea f)**, também do ETAF, que reconhece a competência da mesma jurisdição para juízos de RCEE mediante o exercício da função política, pelo que urge concretizar (na prática e não na lei) a **diferença de regimes** para cada um destes tipos de litígios;

3.º. Vimos vários exemplos teóricos, bem como um prático, sobre a possibilidade de a prática de um ato político poder lesar diretamente os particulares destinatários, procurando demonstrar que esta perceção de ser *altamente improvável aliarem-se, na prática, atos políticos, antijuridicidade e dano*, não tem qualquer razão de ser. Num Estado de Direito democrático só se pode limitar um Poder estadual com mecanismos de responsabilização pelo exercício desse Poder, pois no princípio da responsabilidade reside a sua primeira e simultaneamente a última garantia. Assim, urge mudar rapidamente este entendimento sedimentado no ordenamento jurídico português relativo à dispensa destes mecanismos para limitar o Poder Político.

Com estes pontos, pretendemos construir uma resposta à pergunta que intitula a nossa dissertação: sim, deve existir a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função política, contudo cremos que esta ainda não foi totalmente concretizada por parte do legislador, mesmo consagrados os artigos 4.º, n.º 1, alínea f) do ETAF e 15.º do RRCEE.

Da nossa parte, não temos nada a apontar relativamente ao primeiro preceito referido *supra*: aplaudimos a evolução preconizada pelo legislador ordinário, ao clarificar a possibilidade de um particular pedir a responsabilização do Estado pelo exercício da função política junto dos Tribunais Administrativos (cumpridos todos os pressupostos, evidentemente). Contudo, este artigo isolado não basta para a garantia da efetiva existência deste instituto: o que nos leva para o segundo preceito. É que já no que toca ao artigo 15.º do RRCEE, detém uma epígrafe enganadora pois, como vimos, na realidade apenas visa disciplinar a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função legislativa. Além disto, em quase todos os números deste preceito se faz depender a responsabilização do Estado de uma prévia pronúncia do Tribunal Constitucional – ora, também vimos que a maioria dos atos políticos não detém o carácter normativo exigido para que possam ser alvo desta pronúncia pelo Tribunal em causa. Assim, constatamos dois obstáculos, a nosso ver, incontornáveis e que denunciam esta ilusão de que falávamos quanto à efetividade da responsabilização do Estado pela prática de atos políticos.

Ora, (i) dado que o artigo 15.º do RRCEE, afinal, não visa disciplinar a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função política, (ii) o fundamento deste instituto está no artigo 22.º da CRP e (iii) os atos políticos encontram-se integralmente disciplinados no mesmo diploma, por que não **tratar a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício da função política apenas com base no artigo 22.º da CRP**, dada a sua exequibilidade direta? Como já declarámos, a nosso ver essa solução seria indesejável, pois existindo uma Lei que disciplina precisamente o RRCEE, apenas se excluiria desse diploma a responsabilidade apurável mediante o exercício da função política – tal cenário contribuiria ativamente para a perpetuação da confusão sobre a efetiva existência desta responsabilidade do Estado mediante o exercício da sua função política.

Em suma, cremos que deve existir a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função política. Apesar do regime jurídico vigente estudado já parecer apontar para este sentido, consideramos que o trabalho ainda não está todo feito.

Assim, e sendo consequentes com esta resposta, sugerimos que seja agora prioridade do legislador ordinário analisar esta questão e estabelecer de forma coerente e sistemática o

modo como se deve apurar esta dimensão particular da responsabilidade civil extracontratual do Estado. Neste sentido, defendemos que se deve consagrar autonomamente no RRCEE a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função legislativa e a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função política. **Acrescentando-se no mesmo diploma uma norma nova, autónoma, exclusivamente dedicada à responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função política**, o essencial na respetiva redação está, a nosso ver, em perder o pressuposto da pronúncia pelo Tribunal Constitucional quanto à possível violação da CRP por parte do ato que suscite um pedido de responsabilização do Estado pelo exercício da função política, visto que as atuais normas constitucionais que exigem o carácter normativo para este tipo de pronúncias não parecem estabelecer quaisquer exceções, mesmo para estes casos (*vide* artigos 277.º, 278.º, 280.º e 281.º, todos da CRP). Isto porque, se se reconhece no ETAF a competência à jurisdição administrativa para decidir este tipo de litígios, deve-se também reconhecer competência para identificar se o ato político em causa consubstancia uma violação da CRP suscetível de gerar obrigação de indemnizar o particular destinatário, implicando esse juízo uma competência já reconhecida pelos artigos 202.º, n.º 2 e 204.º da CRP.

É fundamental refletirmos sobre a prática que tem sido verificada quanto a este assunto. A escassa jurisprudência e os conflitos negativos de competência com que nos deparámos durante a pesquisa para a redação desta dissertação surpreendeu-nos pela negativa. Não esperávamos que, tantos anos volvidos desde que se consagrou este instituto, fossem tão poucas as vezes em que é discutido, em qualquer Tribunal português, um litígio referente a um ato político estadual que suscite um pedido indemnizatório por parte de um particular (potencialmente) lesado – especialmente depois de um período pandémico como o que vivemos e onde se utilizaram, em massa e de forma inédita, as declarações de estado de sítio e de emergência. Estamos a falar de um importante meio de tutela para os particulares face ao exercício dos poderes públicos, pelo que um instituto com esta relevância correr o risco de cair em letra morta, não deve ser admitido em qualquer Estado de Direito democrático, como é o nosso caso.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE – *A responsabilidade do legislador no âmbito da nova lei portuguesa da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, artigo disponível em [www.csm.org.pt](http://www.csm.org.pt).

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE – *Manual de Processo Administrativo*, 4ª ed., Almedina, 2020.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Direito Administrativo*, Vol. IV, Lisboa, 1988.

AMARAL, MARIA LÚCIA – *Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*, Coimbra Editora, 1998.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE – *Lições de Direito Administrativo*, 6ª ed., Coimbra Editora, 2020.

CADILHA, CARLOS ALBERTO – *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2011.

CAETANO, MARCELLO – *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 5ª ed., Coimbra Editora, 1967.

CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 8ª ed., Coimbra Editora, 1968-1969.

CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed., Almedina, 2016.

CALDEIRA, MARCO – *Actos Políticos, Direitos Fundamentais e Constituição*, AAFDL, Lisboa, 2014.

CANOTILHO, J. J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra : Almedina, 2003.

GOMES, CARLA AMADO; PEDRO, RICARDO; e SERRÃO, TIAGO – *O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência*, 2ª ed., AAFDL Editora, 2018.

MEDEIROS, RUI – *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Almedina, 1992.

- MIRANDA, JORGE – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3ª ed., Coimbra Editora, 2000.
- MONCADA, LUÍS CABRAL DE – *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Volume II, obra coletiva, Coimbra, 2006.
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE – *Justiça Constitucional*, Tomo I, 1ª ed., Coimbra Editora, 2002.
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE – *Justiça Constitucional*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2006.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE e de OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE – *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Vol. I, Reimpressão da edição de Novembro de 2004, Janeiro de 2006.
- OTERO, PAULO – *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, 2010.
- PINTO, RICARDO LEITE; CORREIA, JOSÉ DE MATOS; e SEARA, FERNANDO ROBOREDO – *Ciência Política e Direito Constitucional, Teoria Geral do Estado e Formas de Governo*, Volume I, Universidade Lusíada Editora, 2012.
- QUEIRÓ, AFONSO – «*Actos de governo*» e *contencioso de anulação*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume XLV, Coimbra, 1969.
- QUEIRÓ, AFONSO – *Teoria dos Actos do Governo* in *Estudos de Direito Público*, Vol. II, Tomo I, Por Ordem da Universidade de Coimbra, 2000.
- QUEIROZ, CRISTINA – *Os Actos Políticos no Estado de Direito: o problema do controlo jurídico do poder*, Almedina, 1990.
- SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL – *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa : Danúbio, 1982.
- SOUSA, MARCELO REBELO DE – *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex, 1999.

## **Jurisprudência e outros documentos consultados**

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 6 de março de 2007, no âmbito do processo n.º 01143/06;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 5 de dezembro de 2007, no âmbito do processo n.º 01214/05;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 2 de novembro de 2011, no âmbito do processo n.º 0893/09;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 15 de novembro de 2012, no âmbito do processo n.º 0621/10;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 27 de novembro de 2014, no âmbito do processo n.º 0226/11;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 17 de novembro de 2016, no âmbito do processo n.º 01357/15;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 29 de julho de 2020, no âmbito do processo n.º 055/20.1BALS B;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido em 15 de dezembro de 2016, no âmbito do processo n.º 12139/15;

«*Estado de Direito*» no lexionário do Diário da República, disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/estado-direito-democratico>.