

Conselheiro Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
Número:8/ A/96
Processo:R- 2488/92
Data:18.01.1996
Área:A 5

Assunto:ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA - JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA - RECURSO - SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO - ATRASO NA PROLAÇÃO DE SENTENÇA.

Sequência: Não Acatada

I- Os factos

1. Em 28 de Setembro de 1992 foi-me dirigida queixa devidamente identificada, ao abrigo e para os efeitos do art.º 23.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa. Alegava-se na mesma que o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo de um Despacho de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado do Emprego e Segurança Social, que dera origem ao processo n.º ... e fora distribuído à 1ª Secção, 1ª Subsecção, decorria por período já bastante longo. Solicitados por esta Provedoria esclarecimentos sobre o estado actual do processo, à data de 29 de Outubro de 1992, foi possível apurar que o mesmo se encontrava, desde 14 de Outubro, na posse do Ministério Público para proceder aos "vistos", esclarecendo-se ainda que lhe tinha sido apensado o processo n.º Em posteriores esclarecimentos, obtidos junto da secretaria do Tribunal, foi possível determinar que o mesmo processo tinha sido objecto de redistribuição a novo relator, encontrando-se concluso ao mesmo desde 16 de Abril de 1993, sem que fosse possível apurar qualquer evolução desde então. Em ofício dirigido ao Excelentíssimo Juiz- Secretário desse Digníssimo Conselho, solicitou a Provedoria novos esclarecimentos sobre a evolução do referido processo, ao que foi respondido, por ofício do Secretário do Supremo Tribunal Administrativo, n.º ..., que o referido processo não tinha tido qualquer evolução processual desde 16 de Abril de 1993. Pode-se daqui concluir que o processo se encontra concluso ao Excelentíssimo Juiz Relator desde 16 de Abril de 1993, isto é, que o mesmo processo se encontra paralisado já lá vão mais de trinta e dois (32) meses.

II- O Direito violado

2. Sem nos determos sobre as vicissitudes que possam ter ocorrido na respectiva tramitação, sem contestar o volume de serviço eventualmente pendente no respectivo Tribunal e dando a devida importância à eventual complexidade do acto judicial a praticar, cumpre verificar se nos encontramos ou não perante um excesso de pendência, capaz de afrontar o conceito de prazo razoável e assim configurando uma violação de um direito fundamental.

3. A tutela constitucional do direito fundamental a um processo que aplique o Direito em tempo oportuno está implícito no art.º 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, que estipula o direito " ... de acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos..." Afigura-se lógico que a obtenção de uma decisão judicial em tempo razoável constitui um elemento imprescindível para a concretização do direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, integrando um direito geral à protecção jurídica. A prolação tardia da decisão judicial pode inutilizar não só os direitos invocados como ainda os instrumentos de protecção destes direitos disponibilizados pela ordem jurídica. Mas, mesmo quando não inutiliza completamente a possibilidade de concretização deste direito fundamental, o adiamento da decisão constitui uma forma de suspensão do mesmo, sustentando durante a sua pendência uma situação de ofensa potencial de direitos e interesses legítimos e de insegurança jurídica, que se pretende afastar com a tutela do bem jurídico ali presente. Neste sentido, defendem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA que o direito de acesso aos tribunais abrange o "direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas", mostrando-se na sua dimensão de direito a uma tutela judicial efectiva (Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed., p. 163). Com efeito, a falta de decisão judicial prolonga uma situação litigiosa, alimentando a frustração das partes que se julgam protegidas pelo Direito, diferindo a aplicação dos critérios materiais veiculados pela ordem jurídica para a decisão do caso concreto e acabando, muitas vezes, por prejudicar uma avaliação correcta do mérito da causa, por permitir o esbatimento dos factos geradores da mesma.

4. Do mesmo modo, dispõe a Convenção Para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, usual e abreviadamente chamada de Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ratificada por Portugal em 9 de Novembro de 1978, após aprovação na Assembleia da República da Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, que "qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal". Num prazo razoável! Foi exactamente com fundamento neste preceito que o Supremo Tribunal Administrativo se pronunciou em 7 de Março de 1989, em acórdão da 1ª Secção, referente a um caso que opôs o Estado português à Garagem Pintosinho, pela ilicitude de um facto negativo de não prolação de sentença por juiz num prazo razoável. O atraso descrito neste caso constitui, no entender do STA, uma violação "do disposto no n.º 1 do art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ratificada pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, sendo, por isso, aplicável na nossa ordem jurídica interna". Em síntese, o nosso ordenamento jurídico reconhece e tutela um direito fundamental à sentença num prazo razoável, quer no texto no constitucional, quer documento internacional referido. A determinação do que possa constituir um prazo razoável, constitui uma tarefa de densificação de um conceito vago e indeterminado, para o que se devem fixar critérios.

III- A Densificação do conceito de prazo razoável

5. A doutrina, como se pode ver na já citada anotação de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, tem entendido que a concretização deste direito está dependente, quando não existe uma determinação prévia de prazos legais, de uma ponderação da proporcionalidade e adequação da complexidade da causa e do respectivo prazo. O que está subjacente a esta ponderação é uma padronização, que consiste na identificação de um prazo normal variável, cujo pólo de ponderação reside num elemento intrínseco à própria causa, isto é, no respectivo grau de dificuldade. O grau de dificuldade da causa pode relacionar-se com inúmeros aspectos, como por exemplo a dificuldade de obtenção da prova, a intervenção de uma multiplicidade de sujeitos, a necessidade de ponderação de múltiplos interesses, a necessidade de proceder à prática de inúmeros actos, ou a própria dificuldade de interpretação da lei e de subsunção dos factos carreados para o processo à previsão normativa. Tudo elementos de complexidade inerentes ao próprio processo, devendo, portanto, excluir-se da ponderação de um prazo normal todos os elementos extrínsecos que se relacionam com o funcionamento do serviço, com a acumulação do serviço, com a preparação do juiz, etc. , relativamente aos quais o titular do direito fundamental é inteiramente estranho. Neste contexto, o argumento comumente invocado da "acumulação de serviço" não pode anular nem prejudicar o direito do particular, podendo apenas ser considerado como expediente de exculpação, nomeadamente para o agente envolvido, para outros efeitos que não os relacionados directamente com a causa.

6. A ideia de um prazo razoável ou normal não significa que o Tribunal competente esteja vinculado a um princípio de imediatividade ou mesmo de continuidade na resolução do caso que lhe é entregue. A ideia de adequação do prazo não indica que o mesmo processo tenha de ser decidido imediatamente, ou que durante a sua resolução o mesmo Tribunal não possa praticar actos relacionados com outros processos. A ideia de adequação faz apelo a um período de tempo necessário à respectiva instrução e a um tempo prudencial essencial para uma ponderação da decisão final. De facto, se, por um lado, só se consegue a Justiça se uma determinada causa for resolvida dentro de um certo limite de tempo, por outro lado, a determinação rígida de prazos corre o risco de prejudicar uma racional e prudente valoração dos elementos presentes - o tempo é ele mesmo uma forma de prudência e, neste sentido, uma garantia de decisão ponderada. Como refere PLACIDO FERNANDEZ- VIAGAS BARTOLOME, "o carácter temporal do processo, enquanto sucessão de actos no tempo, constitui uma das grandes conquistas do Direito, porque submete os litígios entre as partes à fria decisão dos juizes e magistrados, superando os condicionalismos derivados da proximidade cronológica dos factos, pretendendo-se evitar o sentimento de parcialidade que pode estar oculto por detrás de um desejo de resolução rápida" (El Derecho a un Proceso sin Dilaciones Indebidas, Madrid, 1994, p.33). Em síntese, o prazo razoável ou normal é um período flexível que funciona como direito a uma decisão atempada e garantia de uma decisão ponderada e que, mesmo em casos de dificuldade mínima não significa decisão instantânea ou decisão apressada.

7. Importa ainda precisar que o prazo razoável não pode ser equivalente a prazo habitual. O prazo habitual é um prazo estatístico que assenta sobre o funcionamento do serviço e no qual estão incluídos os vícios do sistema, o excesso de serviço e outros elementos extrínsecos ao próprio processo. Não pode ser a

habitualidade de um funcionamento anormal a convertê-lo naquilo que ele não é, sob pena de se entrar de forma irreversível nos trilhos da irrazoabilidade, só porque esta é habitual.

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

9. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem considerado que o direito a uma decisão num prazo razoável se relaciona com a eficácia judicial, o que nos remete para a questão, já afluída supra, da adequação na ponderação de um prazo razoável. Inicialmente, toda esta questão do prazo da decisão esteve identificada com o prazo da detenção, consumindo-se o bem tutelado pelo presente direito na tutela do bem jurídico liberdade e valorando-se de forma especial uma situação de privação da liberdade. Contudo, ao longo do tempo, a respectiva jurisprudência foi reconhecendo a autonomia de um direito a um processo num prazo razoável, independentemente da existência ou não de detenção e fixando, para o efeito, vários critérios de densificação do respectivo conceito: a duração do próprio processo, a complexidade do caso, a conduta do demandante, a conduta das autoridades, etc.

A Duração do próprio processo

10. O primeiro elemento a considerar reporta-se ao prolongamento ou arrastamento do processo ou dos actos processuais por um período evidentemente anormal, por um prazo que não encontra fundamento em qualquer grau de complexidade da causa ou em qualquer acidente de percurso das suas diligências. Face à ausência de regras fixas referentes à duração do processo, tem o Tribunal Europeu considerado que a partir de certo momento o Estado-juiz passa a ter um dever de explicar as razões do atraso, fornecendo assim um instrumento de avaliação da regularidade do processo. É este mesmo sentido que está presente nas sentenças de 11 de Outubro de 1988, caso WOUKAN MOUDEFO, e de 25 de Junho de 1977, caso BAGGETTA. Este primeiro índice de abordagem permite concluir que qualquer prolongamento processual inexplicado se pode considerar irrazoável, independentemente de uma avaliação da complexidade da causa. Neste sentido, e no âmbito do caso concreto, podemos concluir que o silêncio do Estado-juiz durante mais de trinta e dois meses constitui um prolongamento inexplicado do processo e, portanto, preenche um primeiro índice para a consideração do decurso de um prazo razoável e consequente violação de um direito fundamental.

A complexidade do caso

11. Tem entendido o Tribunal Europeu que a complexidade do caso se pode reportar aos elementos de facto ou aos elementos de direito. No primeiro caso, a complexidade do processo traduz-se num conjunto de elementos que dificultam a actividade do órgão jurisdicional porque implicam um acréscimo da sua actividade na sua busca (sentença de 13 de Julho de 1983, caso ZIMMERMANN e STEINER). No presente caso, temos de concluir que não pode existir qualquer complexidade deste tipo, na medida em que, ao contrário de acréscimo de actividade, houve uma total ausência de actividade visível. Mas a complexidade também se pode reportar a uma questão de direito, revelando um problema de interpretação e/ou aplicação da norma. Neste caso, o problema da determinação do prazo razoável deve ser equacionado unicamente à luz do critério da adequação ou da boa administração da justiça, ainda que isso possa custar um prolongamento maior do processo. Sucede que, no nosso caso concreto, a eventual existência de uma laboriosa actividade interpretativa, prosseguida através de uma silenciosa reflexão, não pode relevar, na medida em que uma desmedida introspecção processual equivale a um prolongamento inexplicado do processo e, portanto, a uma violação do direito a uma decisão num prazo razoável. Mas ainda se poderia ir mais longe e, considerando o grau de incerteza suscitado por questões de direito controversas e o valor da segurança jurídica imanente à ordem jurídica, sempre se poderia considerar que a sua existência será determinante da necessidade de lhe conceder um sentido no mais curto espaço de tempo. A controvérsia sobre uma questão de direito gera uma necessidade que, por sua vez, cria o dever de decidir, impedindo a possibilidade de um recurso fácil e certo

necessidade que, por sua vez, auça o dever de decidir, impedindo a possibilidade de um recurso face a este argumento para dilatar o prazo de decisão. Não seria o primeiro caso em que a controvérsia de direito geraria um dever de decidir atente-se no caso dos assentos.

A conduta das partes.

12. Neste elemento para o preenchimento do conceito de prazo razoável considera-se a manipulação que as partes possam fazer dos instrumentos processuais, com fins meramente dilatórios. Esta situação está completamente afastada do caso presente, porquanto, considerando a informação de que não houve qualquer evolução processual desde o momento em que o processo foi concluso ao respectivo juiz relator, não houve a prática de qualquer acto processual. Nestes termos, não se pode imputar ao particular qualquer acto ou omissão que ponha em causa o aparecimento da decisão judicial.

A conduta do Estado- Juíz

13. A conduta do Estado- juiz tem sido apreciada pelo Tribunal Europeu, após a verificação do prolongamento anormal do processo, em duas vertentes: por um lado, o desenvolvimento incorrecto de diligências processuais e, por outro lado, a paralisação das mesmas.

Importa aqui referir que o Tribunal tem considerado, actualmente, irrelevante para a fixação da responsabilidade internacional do Estado a determinação da autoridade responsável pelo atraso: as autoridades judiciais pela deficiente direcção do processo, o poder executivo por carência de meios e de gestão ou mesmo o poder legislativo por desadequada organização dos tribunais. Esta mesma posição é transmitida pela sentença de 26 de Outubro de 1988, relativa ao caso MARTINS MOREIRA, onde não se aceitou a alegação de Portugal de que só tinha responsabilidade internacional pela conduta das autoridades judiciais, mas não pelos erros do poder legislativo, do poder executivo e das entidades que não têm relações hierárquicas com os tribunais. A identificação de um prolongamento processual violador do direito fundamental a uma decisão num prazo razoável não exige como requisito o ter resultado de uma falta da autoridade judicial, bastando que resulte de um modo genérico da actuação integral dos poderes públicos. O que vale aqui para a determinação da responsabilidade internacional do Estado, vale de forma mais consistente para a configuração de uma violação ao direito fundamental, cujo bem jurídico ofendido não varia em razão da autoridade de onde provém o ataque.

Em suma, também neste aspecto ressalta que, para a exacta delimitação do direito, através da delimitação de um prazo razoável, apenas contam elementos intrínsecos ao próprio processo, sendo de todo irrelevante a identificação de causas externas para o prolongamento processual e a culpabilização de outras autoridades que não as judiciais. Afinal, a violação do direito fundamental, sendo imediatamente resultante de uma conduta omissiva do Estado- juiz, aferida unicamente por elementos intrínsecos ao próprio processo, não envolve necessariamente um juízo de censura sobre o respectivo tribunal.

14. A única situação em que o Tribunal Europeu tem admitido a relevância de causas externas ao processo reside nas sobrecargas passageiras de serviço num tribunal. Mas com uma condição: terem sido tomadas prontamente medidas eficazes para a remediar (cf. sentença de 10 de Julho de 1984, relativa ao caso GUINCHO). Assim, no nosso caso poder-se-ia sempre fundamentar o excesso de pendência numa sobrecarga passageira e invocar as medidas eficazes entretanto tomadas.

IV- A garantia do direito

15. É fácil verificar as deficiências que o ordenamento jurídico apresenta para garantir a posição jurídica dos cidadãos face à actuação inconstitucional dos tribunais, nomeadamente quando da conduta destes resulta uma ofensa a direitos fundamentais. Em certos casos, como o aqui vertido, há sempre uma possibilidade de se intentar acção contra o Estado para obtenção de uma indemnização pelos danos causados. Todavia, é necessário perceber-se que quando está em causa a violação de um bem jurídico fundamental, não existe verdadeira fungibilidade deste, pelo que qualquer reparação só muito deficientemente o reparará. A indemnização não é assim, nunca, um sucedâneo de um comportamento que vise pôr termo à violação do direito. Nestes termos, e independentemente de ao lesado assistir o direito de interpor uma acção indemnizatória, a autoridade que se apresenta numa relação imediata com o prolongamento processual e

detém o domínio sobre o processo tem sempre, independentemente da sua culpa, sempre o dever de pôr termo à ofensa assim que toma conhecimento ou consciência dela. É a todos os títulos inconcebível que se acolha à possibilidade da reparação indemnizatória ou à identificação da responsabilidade de outras autoridades para se considerar exonerada do exercício do seu dever ou do respeito de direitos fundamentais, cuja violação, neste caso, é continuada.

V- A legitimidade da intervenção do Provedor de Justiça

16. A Constituição da República Portuguesa instituiu o Provedor de Justiça como o órgão constitucional vocacionado para receber e apreciar as queixas dos cidadãos relativamente aos actos ou omissões dos poderes públicos, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, os poderes para dirigir aos órgãos competentes as recomendações necessárias à prevenção ou reparação de injustiças (art.º 23.º, n.º 1, da CRP). No presente caso, o facto omissivo e inexplicado é inteiramente imputável a um tribunal, que constitui, sem qualquer margem para dúvidas, um poder público, que preenche o previsto naquele preceito constitucional.

17. Todavia, e considerando que a reserva da actividade judicial e sua independência não se compadecem com a intervenção de outros sujeitos que não os sujeitos processuais especificamente determinados nas respectivas leis de processo, o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, prevê a actuação de um critério material de distinção entre a actividade judicial que está fora do âmbito de actividade do Provedor de Justiça e a que não está, como é o caso da actividade administrativa dos tribunais (art.º 22.º, n.º 2) - não cabe neste excuro promover um debate sobre se esta é a única área de actividade que cabe no âmbito da intervenção do Provedor de Justiça, mas esta está expressamente prevista na Lei. Importa, então, verificar se no presente caso a passagem do prazo razoável integra um domínio de actividade administrativa ou tipicamente jurisdicional. Não se nos afigura difícil sustentar que dentro do prazo razoável decorre um prazo prudencial essencial à formação de uma decisão imparcial - a sua gestão constitui um acto jurisdicional, imune a quaisquer interferências exteriores e não autónomo relativamente à própria decisão final do processo. Para além do prazo razoável não se pode falar em acto judicial, mas sim em omissão processual (repare-se que a nossa é uma situação de paralisia), transformando-se num problema tipicamente administrativo de funcionamento do serviço e com relevância disciplinar ou não. Neste sentido milita a própria lei quando no Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, prevê a possibilidade de um órgão exterior ao próprio tribunal, como é o Conselho Superior da Magistratura, estabelecer prioridades no processamento de causas que se encontrem pendentes nos tribunais por período considerado excessivo - art.º 149.º, alínea j). Não fora o período considerado excessivo e este poder não se exerceria; não fora esta uma actividade não jurisdicional e o tribunal não se vincularia a tal injunção.

18. Sendo uma actividade que cabe no âmbito de actuação do Provedor de Justiça, estipula o respectivo Estatuto - art.º 22.º, n.º3 - que esta deve prosseguir através do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelo que a este se dirige a presente recomendação.

Para todos os efeitos, o dever de audição prévia decorrente do art.º 34.º, da Lei n.º 9/91 de 9 de Abril, deve dar-se por cumprido.

VI- Recomendação

Atendendo à existência de um prolongamento inexplicável do processo supra referenciado, traduzido na omissão de actividade do Tribunal na prolação da sentença e consubstanciador de uma violação de um direito fundamental a uma decisão em tempo razoável,

RECOMENDO:

ao abrigo e para os efeitos dos artigos 23.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais:

a) Transmita ao Tribunal competente esta Recomendação e a necessidade de se tomarem as medidas administrativas úteis e necessárias por forma a ser proferida decisão com a urgência requerida;

b) Ordene as averiguações necessárias ao esclarecimento das circunstâncias que determinaram a ausência de evolução processual durante tão dilatado período de tempo e à responsabilização dos eventuais causadores dessa ausência;

essa ausência,

c) Promova, caso conclua ser necessário, as providências legislativas com vista à eficácia e ao aperfeiçoamento da jurisdição administrativa, por forma a evitar que se verifiquem situações como a descrita.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel