

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DIREITO À JUSTIÇA EM PRAZO RAZOÁVEL

*Pelo Dr. Joaquim Pires de Lima*

## I — O DIREITO À JUSTIÇA EM PRAZO RAZOÁVEL

1.1. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem consagra no n.º 1 do artigo 6.º que *«toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente em prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido por lei, o qual decidirá quer dos direitos dela e obrigações civis, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela»* (os sublinhados são nossos).

Propomo-nos analisar esta norma à luz da doutrina e da prática jurisprudencial das instâncias judiciais de Estrasburgo, sem perder de vista os reflexos que em Portugal tem tido uma e outra, desde que, em 1978, Portugal se vinculou à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Como se compreenderá o tema e quase inesgotável, já que falar do direito à Justiça em prazo razoável é falar do direito à Justiça eficaz ou do acesso ao direito.

Mas, a primeira questão que se deve esclarecer é que o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (C.E.D.H.) consagra o direito do cidadão à Justiça em prazo razoável, tanto em processo judicial em que se discutam direitos e obrigações de natureza civil, como em processo criminal.

Sem entrar na discussão sobre quais as causas de natureza civil e referindo-as tão só como aquelas em que se discutem direi-

tos de natureza privada, de carácter pessoal ou patrimonial, deverá desde já reconhecer-se que o artigo 6.º (n.º 1) da C.E.D.H. restringe o direito à Justiça em prazo razoável em processo penal, reconhecendo-o tão só aos arguidos e excluindo os queixosos (vítimas ou lesados do crime).

Quanto aos litigantes em causas cíveis, as instâncias judiciais europeias acolhem um amplo conceito que as leva a admitir como titulares do direito à Justiça em prazo razoável os litigantes mesmo em certas questões fiscais ou laborais em que se discutem direitos patrimoniais do cidadão e em causas do foro administrativo, desde que não se confrontem os cidadãos com o Estado, estando este investido do jus imperii (questões relacionadas com o exercício da função pública ou em que se discuta o uso de poderes discricionários da Administração).

Em relação ao processo penal, não se percebe que a C.E.D.H. limite ao arguido o direito à Justiça em prazo razoável, sobretudo quando a vítima do crime é cada vez mais motivo de preocupação dos modernos Estados e dos criminalistas

**1.2.** O artigo 6.º da Convenção não é a única norma convencional que consagra o direito à Justiça em prazo razoável.

Também o artigo 5.º estabelece regras para uma Justiça célere.

Mas o artigo 5.º tem um campo de aplicação diferente: o da defesa da liberdade do cidadão.

As normas do artigo 5.º da Convenção dirigem-se ao arguido privado de liberdade e são normas especiais, inconfundíveis com as do direito à Justiça em prazo razoável do artigo 6.º.

**2.** Delimitado o âmbito do artigo 6.º e a sua relação com o artigo 5.º da C.E.D.H., é possível passar à análise do direito à Justiça em prazo razoável como direito autónomo na Convenção.

O direito à Justiça em prazo razoável é o direito que cada cidadão tem de ver o Tribunal interno solucionar negativa ou positivamente a sua petição ou contestação em tempo útil.

No fundo, o que se consagra é o direito a que os tribunais funcionem, respondendo às solicitações de Justiça dos cidadãos.

É óbvio que este direito não significa que ao cidadão o tribunal reconheça razão ao apreciar o mérito do litígio pendente.

O que se exige é que o Tribunal julge e julge depressa.

É na Constituição da República que o cidadão encontra o primeiro fundamento do direito à Justiça em prazo razoável, ao ver consagrado no artigo 20.º o acesso ao direito e aos tribunais.

O acesso ao direito e aos tribunais implica a eficácia do meio e a resposta em tempo útil por parte dos tribunais.

Se a Justiça não responder em tempo útil será ineficaz e ficará frustrado o direito de acesso consagrado na Constituição.

Mas o artigo 20.º da Constituição prende-se mais com o direito de acesso aos tribunais dos cidadãos privados de condições económicas.

Por outro lado, a Convenção Europeia tem uma norma específica que impõe aos Estados que garantam ao cidadão um meio judicial idóneo para defender os seus direitos (artigo 13.º).

Por isso, o direito à Justiça em prazo razoável adquire autonomia e dignidade próprias.

Trata-se de um direito básico que condiciona a defesa de todos os outros direitos.

Por outro lado, não é indiferente à comunidade internacional que se reforce a confiança na Justiça interna dos Estados por parte dos cidadãos, prevenindo os riscos de uma Justiça ineficaz, com o retorno às formas de Justiça privada, às revoluções internas e ao desprestígio dos Estados democráticos.

### 3.1. Qual o fundamento do direito à Justiça em prazo razoável?

Tomando aqui por fundamento o valor que a consagração ou protecção do direito tem em vista, entendemos que a norma do artigo 6.º (n.º 1) da C.E.D.H. tem um fundamento imediato e um fundamento mediato.

O interesse do cidadão não é o fundamento imediato do direito à Justiça em prazo razoável.

A nossa experiência nos processos determinados por queixas dos cidadãos, formulados no âmbito do artigo 25.º da Convenção revela-nos que o valor primordial que a Convenção visa proteger, ao consagrar o direito à Justiça em prazo razoável, é o *prestígio do Estado e o reforço da democracia interna*.

Só secundariamente se salvaguarda o interesse do cidadão na Justiça célere.

O que verdadeiramente a experiência nos ensina é que a comunidade europeia, entendida como Conselho da Europa, pretende antes de tudo reforçar a soberania interna dos Estados membros.

Para tanto, é preciso evitar as convulsões sociais internas que conduzam à luta de classes e ao desprestígio dos órgãos de soberania.

Para isso, mais do que *massificar o exercício do direito de queixa* consagrado no artigo 25.º da Convenção, levando grande número dos cidadãos de um mesmo Estado a explorar os vícios da legislação ou da administração interna, interessa à Comissão e ao Tribunal Europeus acolher casos exemplares que lhes permitam alertar os Governos para as correcções necessárias à uniformização das Justiças dos Estados, sem que sejam ultrapassados os limites de censura que ponham em risco a própria auto-vinculação dos Estados à Convenção Europeia.

Esta fraqueza das instâncias judiciais de Estrasburgo é perfeitamente razoável e é revelada até na forma discreta com que se faz a divulgação pública dos meios de exercer o direito de queixa individual perante a Comissão Europeia.

Essa divulgação não ultrapassa certos meios sociais quase exclusivamente formados por juristas.

E mesmo os juristas andam mal informados, felizmente para certos Estados...

Trata-se de um pragmatismo que, embora compreensível, se revela no desenrolar do processo nas instâncias de Estrasburgo em termos que julgamos desnecessários para assegurar o prestígio do Estado. (1)

---

(1) Melchior salienta o pragmatismo que leva a Comissão e o Tribunal europeu a não irem demasiado longe nas suas tomadas de posição para não ultrapassarem os limites para além dos quais os Estados deixariam de se inclinar perante os mecanismos da Convenção (Michel Melchior — «Noções Vagas ou Indeterminadas na C.E.D.H.» pág. 411 e segs. in *Protecting Human Rights: The European Dimension* — Köln — 1988).

**3.2.** Com efeito, podemos assinalar nos processos determinados por queixas na Comissão Europeia dos Direitos do Homem, como sintomas da secundarização do interesse do queixoso, os seguintes:

- a) o rigor da Comissão na decisão sobre a admissibilidade das queixas;
- b) o segredo exigido pela Comissão sobre o processo;
- c) o tempo que a Comissão tarda a decidir se uma queixa é admissível;
- d) a intervenção de um órgão diplomático — o Comité de Ministros do Conselho da Europa — no processo, após a decisão da Comissão sobre admissibilidade da queixa.

Analisemos cada um destes factores, sem a preocupação de esgotar o tema.

a) *O Rigor da Comissão na decisão de admissibilidade.*

A Comissão tem por função receber as queixas decidindo a questão prévia da sua admissibilidade para reforçar este juízo liminar com um relatório sobre a violação da Convenção, tendo em vista seleccionar os casos que merecem ser apreciados pelo Tribunal.

A Comissão começa por fazer um registo provisório das queixas, eliminando logo aquelas que não merecem registo definitivo.

Dos elementos estatísticos disponíveis (os dados estatísticos até 1973 não oferecem segurança) pode dizer-se que até ao fim do ano de 1983 a Comissão tinha feito o registo definitivo de 10.709 queixas, das 25.308 recebidas.

Julgou inadmissíveis 8.812 liminarmente, sem sequer ouvir os Governos dos Estados e, após as respostas destes, julgou inadmissíveis mais 846.

Só foram admitidas 326 (108 entre 1955 e 1972 e 218 entre 1972 e 1984)!

Quer isto dizer que a Comissão eliminou 98% das queixas neste período.

Em registo de 1985, assinalando 30 anos de direito de queixa individual, verifica-se que, de 31.146 queixas recebidas, a Comissão considerou «receváveis» apenas 467 (até 1/1/1986) e só mereceram registo definitivo 11.891 queixas.

Significa isto que os queixosos não conhecem a Convenção ou são pouco hábeis no exercício dos seus direitos?

Em nossa opinião, a primeira causa do insucesso das queixas reside no facto de em 35 anos nunca se ter feito a divulgação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do modo de funcionamento dos órgãos judiciais de Estrasburgo nem perante o público, nem perante os juristas (em Portugal essa divulgação só faria sentido após a ratificação da Convenção em 1978).

E não se fez, porque não houve interesse nisso, posto que os Estados se servem das Convenções Internacionais e dos organismos internacionais por elas instituídos para se auto-prestigiarem, fazendo crer ao resto do mundo que a Europa Ocidental é a mais civilizada zona do planeta, mantendo embora os cidadãos ignorantes para não afectarem a aparência de estabilidade e justiça internas.

Mas, não só. A Comissão Europeia dos Direitos do Homem tem a missão selectiva das queixas e pragmaticamente evita expor o Estado ao vexame de um julgamento no Tribunal, que, sendo público, pode afectar o prestígio já referido e constitui fonte de imitação dos cidadãos desse ou de outro Estado.

É evidente que a Comissão, mesmo quando julga uma queixa «irrecevável» pode exercer muitas vezes uma função útil aos cidadãos do Estado visado, aproveitando o caso concreto como aviso ao Estado para modificar o que não está bem (a função pedagógica da Comissão Europeia é salientada por Michel Melchior na obra citada a págs. 413).

O que não podemos aceitar é que os dados estatísticos referidos sirvam apenas de atestado de negligência àqueles que patrocinam o cidadão no exercício do direito de queixa na Comissão Europeia dos Direitos do Homem.

### b) *O Secretismo do Processo na Comissão*

A Comissão impõe às partes, sobretudo ao cidadão queixoso, sigilo absoluto acerca de tudo o que se relacione com o processo de queixa, impedindo a publicidade da queixa.

Fá-lo invocando para tanto o disposto no artigo 33.º da Convenção que dispõe que «a Comissão reúne-se à porta fechada».

E é ao abrigo desta norma que a Comissão faz pairar sobre o queixoso a ameaça de rejeição da queixa, por abusiva, sempre que o queixoso a torna pública.

Discordando desta posição e considerando que o artigo 33.º da Convenção não proíbe a publicidade da queixa (2), experimentámos violar a regra no caso Guincho, permitindo que fosse publicitado, embora sem o nosso decisivo contributo.

Apesar de o Estado português ter pedido a aplicação da sanção do n.º 2 do artigo 27.º da Convenção, a Comissão não considerou tal pedido.

Mas percebemos então que a interpretação que vem sendo dada ao artigo 33.º da Convenção e a defesa do secretismo se relacionam com a ignorância em que se pretende manter o público em geral acerca dos processos que chegam à Comissão.

Ainda, aqui se visa evitar a massificação das queixas, permitindo-se através de uma rigorosa selecção, dar oportunidade ao Estado para remediar o mal feito ao cidadão, sem se desprestigiar e sem pôr em causa a soberania interna e a organização do aparelho administrativo do próprio Estado.

Compreende-se a preocupação da Comissão Europeia, até porque a ninguém interessa inviabilizar as normas da Convenção, mas julgamos que o cidadão merece o mesmo respeito em que é tido o Estado, valendo tanto para aquele como para este a simples recomendação de certas condutas, sem necessidade de usar meios diversos para cada uma das partes: a ameaça para uma e a recomendação para outra.

---

(2) Não estamos sós nesta matéria, pois Laurids Mikaelsen insurge-se contra a interpretação alargada do artigo 33.º, considerando-a inaceitável (European Protection of Human Rights — 1980 — Maryland U.S.A. pág. 53.)

c) *O Prazo do processo na Comissão.*

A Comissão julga a viabilidade da queixa, verificando se merece ser submetida a Tribunal, em caso de verificação de violação de norma convencional e quando há lugar à fixação de indemnização nos termos do artigo 50.º da Convenção.

Na apreciação desta questão prévia a Comissão tarda em média mais de dois anos, sem que muitas vezes chegue a haver uma discussão oral da causa perante a Comissão.

Não cometeremos a injúria de afirmar que se pretende tirar ao cidadão ofendido o estímulo de apresentar queixas perante a Comissão, mas reconhecemos que este efeito é conseguido.

Mal se percebe que na apreciação de questões prévias ou prejudiciais, decididas sem recurso, a Comissão ultrapasse a razoabilidade do prazo que determinou a própria queixa.

No caso Guincho, por exemplo, em que o queixoso reclamou contra a demora do processo cerca de 18 meses após ter proposto a acção do Tribunal de Vila Franca de Xira, a Comissão tardou 34 meses a decisão sobre a admissibilidade da queixa.

Verifica-se que as coisas não foram mais razoáveis em cinco processos recebidos pela Comissão por queixas contra o Estado português que se encontram findos (³).

Já admitimos perante a Comissão que também ela era passiva de queixa ao Tribunal Europeu por violação do direito à Justiça em prazo razoável.

Sem curar de saber se esta queixa seria exequível, não pomos dúvida de que o direito do cidadão não fica salvaguardado com a actuação da Comissão que acabamos de descrever.

---

(³) No caso Guincho a queixa foi apresentada em 25/5/1980 e a decisão da Comissão foi em 10/3/83.

Nos casos Silveira e Vilar Dorés, as queixas foram apresentadas em 30/3/81 e as decisões da Comissão são de 6/7/82.

No caso Baraona a queixa foi levada à Comissão em 6/9/82 e a Comissão só levou a queixa ao Tribunal em 28/1/1986.

No Caso Marciano Gama Costa, a queixa de 21/1/87 foi decidida em 5/3/90.

**d) *A intervenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa***

O processo iniciado com a queixa do cidadão na Comissão não é conduzido de acordo com princípios de estrita legalidade.

Com efeito, após o juízo de admissibilidade da Comissão, as partes são remetidas para uma fase de conciliação com prazo determinado, durante o qual a questão é confiada ao Comité de Ministros (artigo 32.º da Convenção).

Findo o prazo de conciliação compete à Comissão tomar a iniciativa de levar a questão ao Tribunal, se a conciliação se frustrar (artigo 48.º da Convenção).

Sucedem que a iniciativa da Comissão está condicionada pelo parecer do Comité de Ministros e, pelo menos duas queixas de cidadãos portugueses, julgadas viáveis pela Comissão, foram inviabilizadas pelo Comité de Ministros (casos Silveira e Vilar Dores).

Embora actualmente se tenham feito alguns esforços para evitar situações destas, continua a ser aberrante a interferência de um organismo de vocação diplomática na função judicial dos órgãos competentes do Conselho da Europa (a Comissão e o Tribunal).

Esta aberração só pode ter uma explicação: a de que afinal a conveniência dos Estados acaba por se sobrepor aos interesses juridicamente tutelados dos cidadãos, sendo possível pela via diplomática subtrair uma causa viável e justa à apreciação do Tribunal.

Saliente-se, porém, que recente regulamentação visa salvaguardar os interesses do cidadão a uma justa reparação em caso de violação dos seus direitos, quando o processo não é levado a tribunal após o período conciliatório.

Em casos destes a decisão acaba por pertencer ao Comité de Ministros (artigo 32.º da Convenção).

**3.3.** Ainda no âmbito deste capítulo, em que se pretende analisar o fundamento do direito à Justiça em prazo razoável, perfilhando em certa medida uma tese negativista que visa pôr

em relevo a real subordinação daquele direito ao interesse do Estado, na medida em que a sua apreciação não é regulada por critérios de exclusiva legalidade, valerá a pena salientar que a Comissão e o Tribunal Europeus não têm julgado casos em que a violação do prazo razoável ocorre em processos urgentes, como por exemplo providências cautelares.

Não temos experiência jurisprudencial ou doutrinária que permita concluir que teria sucesso uma queixa apresentada por cidadão que viu frustrada uma providência cautelar nos tribunais do seu Estado por não ter sido decidida em tempo útil.

A inutilização do meio processual pelo decurso do prazo razoável da Justiça equivale à negação do próprio meio conferido por lei.

Estar-se-ia perante a violação do artigo 13.º da Convenção que prevê que todo o cidadão deve ter um meio de recurso interno para defesa dos seus direitos.

Não poucas vezes entre nós uma providência cautelar de arresto ou arrolamento por exemplo tardou a ser decidida e, mesmo após a decisão, tardou a ser efectivada.

Trinta dias podem equivaler à violação do direito à Justiça em prazo razoável.

Desde já devemos perder as ilusões quanto à sorte de uma queixa com semelhante fundamentação na Comissão Europeia.

E não afirmamos isto por não reconhecermos que se pode estar perante a violação do direito à Justiça em prazo razoável.

Só que, por enquanto, as instâncias judiciais de Estrasburgo têm-se debruçado sobre casos relacionados com processos longos e não urgentes, em que é possível medir o tempo e detectar uma demora ou uma paragem anormal, sem cuidar de analisar a urgência que o interessado tem na solução da causa.

Ainda esta prática, que leva a considerar que a demora não razoável da Justiça tem que ser de alguns meses ou alguns anos, e não pode ser de algumas semanas ou dias, constitui uma limitação do direito à Justiça em prazo razoável previsto na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

#### 4.1. *O direito à Justiça em prazo razoável nas causas de natureza civil: Objecto ou conteúdo do direito*

A violação do direito à Justiça em prazo razoável coloca diversas questões, sendo primordial a que é suscitada pela noção vaga ou relativamente indeterminada do conceito usado pelo n.º 1 do artigo 6.º da Convenção.

A razoabilidade do prazo da Justiça é uma noção vaga que só pode aferir-se por factores objectivos e em face do caso concreto.

Em regra a jurisprudência e a doutrina têm dado relevância a três factores na ofensa do direito à Justiça em prazo razoável:

- a) a complexidade da causa;
- b) a conduta das autoridades, e
- c) a conduta do queixoso.

Quanto a nós, a razoabilidade do prazo terá que depender de um quarto factor a que até agora a Comissão e o Tribunal europeus não têm dado relevo devido: *a finalidade do processo interno* na perspectiva do interesse do queixoso.

Analisando de modo sucinto estes quatro factores, não podemos deixar de remeter para uma segunda parte a apreciação nesta matéria de alguns aspectos práticos que resultam do debate entre o queixoso e o Estado portugueses em processos decididos no Tribunal Europeu.

a) A complexidade da causa pendente no Tribunal interno ou neste decidida será determinante do juízo sobre a razoabilidade do prazo.

Compreende-se que assim seja, sem necessidade de mais comentários, pois o que em primeiro lugar se deverá ter em conta é o tempo necessário às diligências processuais no caso concreto.

Mas este factor só entra na apreciação das instâncias judiciais de Estrasburgo quando a queixa visa a falta de razoabilidade do prazo de todo o processo até à sua conclusão ou de toda uma fase do processo.

Em regra, o factor de complexidade da causa interessa sobretudo quando a queixa é apresentada no fim do processo.

Não assim, quando a queixa se refere ao facto de o processo, mesmo complexo, não ter andamento, estar parado, aguardando há meses ou anos uma diligência, nomeadamente a citação, o cumprimento de uma deprecada ou um despacho do juiz.

Nestes casos, nem sequer interessa saber se a causa é complexa para se decidir acerca da violação do direito (casos Guincho e Baraona por exemplo).

Resulta disto também que, como adiante melhor se demonstrará, a violação do direito à Justiça em prazo razoável não se verifica só após os processos internos terminarem, mas em processos parados ou com andamento irregular.

Em regra, as instâncias de Estrasburgo são sensíveis aos casos em que nos processos internos existem diligências de prova complicadas e efectuadas fora do Tribunal onde correm os processos: exames periciais; deprecadas ou rogatórias.

Mas esta matéria só pode ser apreciada em conjunto com outros factores, principalmente a conduta das autoridades.

b) A inércia do juiz é, para o efeito de saber se houve violação do direito, equivalente à inércia do Tribunal ou de qualquer autoridade dependente do tribunal em que corre o processo, i.é, que a este deva obediência.

Com efeito, tanto faz que o juiz seja negligente, como que não haja juiz ou haja só um juiz para fazer o serviço de dois juizes, ou haja muito serviço, ou não haja funcionários judiciais suficientes.

O Estado é sempre responsável pela desorganização do aparelho judicial (Ralph Beddard — *Human Rights and Europe* — 2.ª edição in *Modern Legal Studies* — págs. 150 e 151).

Do mesmo modo, serão responsáveis as autoridades do Estado se não accionaram os meios legais para impor o dever de obediência dos peritos, tribunais deprecados ou dos funcionários encarregados das diligências judiciais.

Neste ponto, entre nós, os tribunais limitam-se a mandar ofícios sucessivos a reclamar o cumprimento das perícias e a devolução das cartas precatórias.

Mas com tal prática não livram o Estado da responsabilidade por atraso da Justiça.

Questão diferente se coloca nos casos em que o atraso do processo ou da Justiça é determinado pela conduta de outro Estado (cumprimento de rogatória ou diligências administrativas no âmbito da Convenção Internacional relativa a alimentos devidos a menores).

Nestes casos pode ser responsável pela ofensa do artigo 6.º da Convenção o Estado rogado ou de que depende a realização do direito do queixoso.

Nada impede que um português apresente queixa contra o estado francês por exemplo.

Mas, ainda neste ponto, deverá salientar-se que a simples violação de um prazo previsto na lei para certo acto judicial não é suficiente para decidir que foi violado o direito à Justiça em prazo razoável.

Esses prazos são em regra prazos muito curtos, que podem indiciar certa negligência ou desorganização da Justiça, mas não chegam para concluir pela ofensa do direito à Justiça em prazo razoável, salvo quando são escandalosamente ultrapassados.

c) A conduta do queixoso é tomada em consideração no juízo sobre a ofensa do direito invocado.

É compreensível que se considere abusivo que alguém se queixe de demora não razoável do processo interno, quando contribuiu decisivamente para isso com a sua conduta negligente ou intencional.

Neste ponto, temos sustentado que não é imputável ao queixoso a conduta de qualquer interveniente no processo, posto que o Tribunal, apesar do princípio dispositivo em matéria civil, tem sempre meios para impedir as manobras dilatórias das partes.

Por outro lado, não é justo imputar ao queixoso a demora do processo que resulta do exercício dos seus direitos, nomeada-

mente do direito de recorrer ou de suscitar incidentes, mesmo quando se vem a verificar que não tinha razão.

Por vezes o processo interno não teve andamento porque o tribunal tardou em indeferir um requerimento ou em julgar improcedente um incidente.

Nestes casos, não é o requerimento ou o incidente do queixoso que determinam muitas vezes a demora do processo, mas servem de pretexto ao Tribunal para pôr o processo de lado...

d) Quando as instâncias judiciais de Estrasburgo tiverem capacidade de resposta às solicitações dos cidadãos europeus, tomarão em conta na violação do direito à Justiça em prazo razoável o factor da finalidade da acção interna do queixoso.

Remetemos neste ponto para o capítulo 3.3. em que referimos o direito à Justiça em prazo razoável em processos urgentes.

Saliente-se que muitas vezes os tribunais tardam dois meses a decidir uma providência, mesmo quando o requerente na petição esclarece que visa evitar uma ofensa irreparável no prazo de 15 dias, sendo inútil o processo, decorrido esse prazo (caso em que se pretende evitar um acto lesivo irreparável previsto para data certa).

A razoabilidade do prazo está condicionada pela utilidade da Justiça, sobretudo nestes casos.

#### *4.2. A razoabilidade do prazo e a utilidade da Justiça*

A propósito seria interessante uma análise mais detalhada sobre a questão da inutilização da prova e da perda da acção interna pela demora excessiva do processo.

Mesmo quando o litigante não se desmotiva, após passar alguns anos sem saber notícias do seu processo, corre o risco de perder a prova.

Contra isto, vale pouco o argumento de que a lei prevê a produção antecipada de prova.

E vale pouco, se se tiver em conta que a antecipação da prova não tem por fundamento legal a demora do processo, só por si,

mas um facto previsto como muito provável: o perigo de perda da prova.

Para isso é preciso alegar que uma testemunha vai mudar de residência, vai emigrar ou está a morrer.

Só que, sem avisar ninguém, a testemunha pode mudar de residência para local desconhecido, pode emigrar e pode morrer.

Nestes casos, além da questão da violação do direito à Justiça em prazo razoável, suscita-se o problema de saber se a indemnização a arbitrar ao queixoso, nos termos do artigo 50.º da Convenção, não corresponderá algumas vezes a uma autêntica substituição da Justiça interna pela Justiça do Tribunal Europeu, na medida em que o prejuízo do queixoso pela violação daquele direito equivale à perda da utilidade da acção interna.

É, contudo uma questão que não cabe neste trabalho.

### 4.3. *O prazo e o ritmo do processo interno*

É ainda pertinente neste capítulo desfazer dúvidas sobre uma questão que tem sido suscitada pelo Estado português, aliás sem sucesso, quando se defende de queixas por violação do direito à Justiça em prazo razoável: a da oportunidade da queixa contra a demora de um processo que não terminou.

Ninguém hoje põe em dúvida que a violação do direito em análise tanto pode ocorrer em certa fase do processo, como tendo em conta a duração global do processo interno até ao trânsito em julgado.

Assim, a queixa tanto pode basear-se no facto de o processo não ter andamento e referir-se a processo não findo, como pode ser posterior ao trânsito em julgado, desde que neste ponto respeite o prazo de seis meses previsto no artigo 26.º da Convenção.

E, realmente, não faria sentido que o cidadão tivesse que aguardar o termo do processo (5 ou 10 anos) para se queixar da violação actual do direito, verificado que o processo interno foi instaurado e ficou parado, às vezes por falta de citação do réu ou de despacho saneador (casos há em que estes actos tardam anos).

Mas já se tem entendido que uma demora do processo, mesmo de vários meses ou anos, nomeadamente por falta de juiz no Tribunal ou por acumulação de serviço, pode vir a acabar em prazo razoável, se porventura for acelerado o seu andamento.

O andamento irregular de um processo seria uma questão de ritmo, compensável pelo futuro andamento mais rápido, por forma a fazê-lo terminar no tempo que normalmente tarda a conclusão desse tipo de processo nos tribunais portugueses.

Esta tese conduziria ao absurdo de só permitir concluir pela violação do direito à Justiça em prazo razoável no fim do processo.

Além disso, nega o direito de qualquer cidadão a ver a Justiça realizada em cada momento do processo, por forma a obter resposta rápida, ou tão rápida quanto possível, em cada fase do processo.

Foi por isso que o Tribunal europeu, nomeadamente nos casos *Guincho* e *Baraona*, condenou o Estado português por violação do direito à Justiça em prazo razoável quando em ambos os casos o processo estava praticamente parado na 1.ª instância há alguns meses e muito longe da decisão final.

De resto, a distinção entre prazo e ritmo do processo conduz à regionalização das normas da Convenção, criando a falsa ideia de que tudo vai bem nos nossos Tribunais, sendo tudo solucionável pelo método de «dar corda» à Justiça, quando há uma queixa na Comissão, concedendo prioridade ao processo que motiva a queixa e atropelando os direitos daqueles que têm outros processos pendentes, igualmente atrasados, no mesmo Tribunal.

Esclarecidos alguns aspectos do direito à Justiça em prazo razoável, tentaremos na 2.ª parte analisar alguns aspectos da experiência processual em queixas contra o Estado português.

## **II — ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA PROCESSUAL NAS QUEIXAS CONTRA PORTUGAL POR VIOLAÇÃO DO DIREITO À JUSTIÇA EM PRAZO RAZOÁVEL**

**1.1.** Neste parte do nosso estudo, apenas faremos referência às queixas submetidas ao Tribunal Europeu.

Teremos além disso em conta que apenas o Tribunal Europeu tem competência para condenar o Estado, não só pela violação do direito consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da Convenção, mas também, quando se justifica, em indemnização a favor do queixoso, fixada nos termos do artigo 50.º da Convenção.

E, para que se possam tirar conclusões acerca da posição do Estado português nos processos submetidos ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem por violação do direito à Justiça em prazo razoável, há que analisar os dados estatísticos da actividade daquele Tribunal em trinta anos da sua existência (1959-1989).

De acordo com esses dados (*Aperçus de la Cour Européene des Droits de l'Homme — 1959-1989 — Strasbourg — 24 Janvier 1990*), dos 191 casos derivados de 251 queixas que o Tribunal julgou em 30 anos (convenhamos que a tarefa do Tribunal Europeu, comparada com a dos Tribunais internos, é muito simbólica...), os Estados visados (das 251 queixas só uma delas era entre Estados, sendo as restantes de pessoas físicas, ou colectivas ou organizações não estaduais contra os Estados), foram condenados por violação da Convenção em 108 casos, sendo 43 casos julgados improcedentes e estando pendentes 33 casos no princípio do ano de 1990 (alguns acabaram por acordo antes da decisão de mérito do Tribunal).

Dos 108 casos decididos contra os Estados, 63 foram-no por violação do artigo 6.º da Convenção (cerca de dois terços).

Destes 63, cerca de metade resultaram de queixas por atraso do processo e os restantes de outras violações do artigo 6.º (falta de tribunal independente, desigualdade de armas, etc.).

Quer isto dizer que um terço das condenações proferidas pelo Tribunal Europeu resultaram de violações puras do direito à Justiça em prazo razoável.

Se tivermos em conta que a maioria dos Estados ratificaram a Convenção antes de Portugal (que se vinculou à jurisdição do Tribunal em fins de 1978, cerca de 20 anos após a sua instituição), que os Estados do Conselho da Europa eram até há pouco 23 e que Portugal já sofreu 4 condenações em Tribunal Europeu, todas por ofensa do direito à Justiça em prazo razoável, pode-

mos concluir que a posição do Estado português não é honrosa nesta matéria...

Quando se fala em queixas em Estrasburgo, ouve-se dizer, em relação a Portugal, que há pior. Não é o que resulta dos dados estatísticos de que dispomos.

Dos 6 casos levados ao Tribunal Europeu por queixas de cidadãos portugueses contra o Estado português (4), todos eles resultaram de ofensas do direito à Justiça em prazo razoável, 4 deles traduziram-se em sentenças condenatórias, estando um ainda pendente e o sexto caso acabou por se resolver por acordo já em Tribunal.

Pior que Portugal neste matéria nem sequer se pode dizer que estejam por exemplo a Alemanha Federal (com 7 casos de atraso de justiça julgados em Tribunal) ou a Áustria (também com 7 casos), pois estes Estados aceitaram a jurisdição do Tribunal Europeu de 21 de Janeiro de 1959, quase vinte anos antes de Portugal.

E nem mesmo se poderá dizer que o Estado português, em relação aos outros Estados do Conselho da Europa, não está mal colocado na tabela das queixas em geral por violação da Convenção e submetidos no Tribunal Europeu, i.é, por queixas cujo objecto tenha sido qualquer violação da Convenção, e não só a do direito à Justiça em prazo razoável.

Nos dados de que dispomos, o nosso país figura no meio da tabela, mas convém que se diga que depois de nós só se vincularam à norma da Convenção que prevê o direito de queixa individual (artigo 25.º) a França e a Espanha, a Grécia e São Marino, o Liechtenstein e Chipre, Malta e a Turquia.

Mesmo assim, a França, de 9 casos em Tribunal, só foi condenada 2 vezes e a Espanha outras tantas, ou seja, metade das condenações sofridas por Portugal.

Mas estes dados merecem ainda outro comentário, relacionado com a natureza do direito violado que determina a queixa.

---

(4) Trabalhamos com os dados estatísticos do tribunal Europeu, de Janeiro de 1990 e com os da nossa experiência ou conhecimento pessoais, mas pode haver algum caso posterior a Janeiro de 1990.

Portugal não pode orgulhar-se de não ter sido condenado no Tribunal Europeu a não ser por atraso da Justiça.

As ofensas a outros direitos, como a propriedade ou a igualdade de armas, são apanágio de povos civilizados, com um grau de consciência cívica que os portugueses não têm.

É por isso que o Estado sueco ou o Reino Unido são objecto de queixas por violação de direitos dessa natureza.

Em nossa opinião, seria mais salutar e indiciador de elevado nível social dos portugueses ver estes reagirem contra os atropelos à liberdade em matéria penal sem culpa formada, ou contra a violação do direito de propriedade por via de expropriações ou nacionalizações sem interesse público justificativo ou sem indemnização justa, etc..

### *1.2. Os processos contra o Estado Português no Tribunal Europeu.*

Num período de cerca de 10 anos, isto é, desde Maio de 1980 (data em que o caso Guincho foi levado à Comissão), seis processos de queixas de cidadãos portugueses conseguiram passar o rigoroso filtro da Comissão e as barreiras diplomáticas do Comité de Ministros e chegaram ao Tribunal Europeu.

Três das queixas foram motivadas por atrasos da Justiça em processos civis (Guincho, Martins Moreira e Neves e Silva) uma por demora de processo penal (Moreira de Azevedo), uma por demora de processo administrativo (Baraona) e outra por demora de processo laboral (Oliveira Neves).

Deduz-se do já exposto que cerca de um quinto dos processos por atraso não razoável da Justiça levados ao Tribunal Europeu dizem respeito aos Tribunais Portugueses, o que é comprometedor para organização do aparelho judiciário de Portugal, tendo em conta o conjunto dos Estados do Conselho da Europa e a data da nossa vinculação ao Direito Europeu da Convenção.

Dos seis casos contra Portugal levados a Tribunal nenhum foi julgado improcedente, quatro acabaram na condenação do Estado português por violação do n.º 1 do artigo 6.º da Convenção e indemnização por perdas e danos a favor do queixoso

(Guincho, Baraona, Martins Moreira e Neves e Silva), um está pendente ainda (Moreira de Azevedo) e o outro não chegou a ter decisão por ter havido um acordo indemnizatório (Oliveira Neves).

Os processos tardam no Tribunal pouco mais de um ano, em regra.

O caso Guincho foi decidido em cerca de 16 meses, sendo a decisão de 10 de Julho de 1984.

O caso Baraona foi decidido pelo Tribunal em 8 de Julho de 1987 e o processo decorreu cerca de 18 meses no Tribunal.

O caso Martins Moreira, decidido em 26 de Outubro de 1988, tardou cerca de um ano no Tribunal.

O caso Neves e Silva, decidido em Abril de 1989, esteve pendente no Tribunal cerca de 16 meses.

Estes são os casos que foram decididos.

Analisemos resumidamente os fundamentos das quatro queixas decididas contra o Estado português, todas por violação do artigo 6.º (1.º) da Convenção e daquela queixa que acabou em transacção antes do julgamento no Tribunal Europeu.

a) No caso **Guincho**, o queixoso sofrera um acidente de viação em Agosto de 1976 e por tal motivo instaurou na Comarca de Vila Franca de Xira uma acção cível de indemnização por perdas e danos, em Dezembro de 1978.

Em 20 de Maio de 1980, isto é, cerca de ano e meio após a propositura da acção, apenas tinha terminado a fase dos articulados, faltando o despacho saneador.

As citações dos réus no processo interno tardaram mais de seis meses.

Tanto bastou para que a queixa fosse apresentada na Comissão e ali tivesse sucesso.

E, embora o processo *na 1.ª instância* tivesse acabado em 25 de Outubro de 1981, i.é, menos de 3 anos após a propositura da acção, o Tribunal Europeu condenou o Estado português por violação do direito à Justiça em prazo razoável e a pagar uma indemnização ao queixoso.

De salientar que a queixa foi formulada por atraso de processo pendente, a Comissão admitiu-a por considerar ter havido

violação da Convenção quando ainda não havia decisão da 1.<sup>a</sup> instância (Vila Franca de Xira) e o Tribunal Europeu proferiu decisão condenatória quando o processo interno ainda não findara.

Não só as instâncias de Estrasburgo rejeitaram a tese do Estado português de que neste caso o prazo não era excessivo (ver a questão do prazo e do ritmo no capítulo 4.3 da 1.<sup>a</sup> parte deste trabalho), como marcaram uma posição interessante sobre o direito à Justiça em prazo razoável em cada fase do processo, satisfazendo-se, para o reconhecimento da violação do direito, com um prazo que nem sequer é anormal nos processos em tribunais portugueses, considerada apenas a fase dos articulados.

Adiante trataremos algumas das questões (excepções) suscitadas pela defesa do Estado português nos processos no Tribunal Europeu.

b) No caso **Baraona**, em resultado do andamento de acção de indemnização contra o estado, pendente desde Julho de 1981 no Tribunal Administrativo de Lisboa, a queixa à Comissão foi apresentada em Setembro de 1982, isto é, *pouco mais de um ano* após a propositura da acção interna.

E tanto bastou para ser admitida pela Comissão e para ser fundamento de decisão condenatória do Tribunal Europeu.

Causará isto espanto aos cidadãos portugueses com processos pendentes há mais de 10 anos nos nossos Tribunais, mas é sem razão esse espanto, quanto a nós.

No caso Baraona, o cidadão havia pedido no tribunal interno a condenação do estado a pagar-lhe uma indemnização por acto ilícito.

Como é sabido, a nossa lei processual concede ao Ministério Público, representante do Estado, prazos especiais para contestar.

Com base nisso, o M.<sup>o</sup> P.<sup>o</sup> pediu cinco prorrogações, que levaram o processo a ficar parado (à espera da contestação) cerca de ano e meio.

À terceira ou quarta prorrogação o cidadão Baraona fartou-se e apresentou queixa internacional contra o Estado.

E fê-lo com êxito.

O tribunal Europeu foi peremptório ao julgar a conduta do representante do Estado português no processo interno e fez cons-

tar da sua decisão que a possibilidade legal para o M.º P.º de pedir prorrogações de prazos nos processos para os seus actos não exclui a responsabilidade do Estado pelos atrasos daí resultantes.

Estava lançado o aviso (aliás parece que não ouvido ou não percebido) de que o Estado português é responsável pela absurda consagração legal de privilégios processuais do Ministério Público em matéria de prazos em processo civil.

Também este processo interno não estava findo quando a queixa foi julgada na Comissão e no Tribunal Europeus.

c) O caso **Neves e Silva** reporta-se a uma queixa à Comissão, de Outubro de 1984, relativa a um processo pendente em tribunal interno desde 1972.

Embora o processo interno só tivesse tido solução definitiva na ordem jurídica portuguesa em 1985, a verdade é que, ao tempo da queixa apresentada à Comissão, já a Justiça no caso concreto tardara doze anos.

Pode, por isso, considerar-se este caso bem diferente dos outros dois, pelo menos no que respeita à questão do prazo objectivo da Justiça.

d) Também o caso **Martins Moreira**, resultante de uma acção por acidente de viação instaurada em Dezembro de 1977, decidida em Outubro de 82 na 1.ª instância (Évora), i.é, 5 anos depois e pendente na Relação até 1985, determinou a queixa à Comissão em Julho de 84.

Contudo, não só neste caso o processo já tinha sido julgado na 1.ª instância, como já tinham decorrido cerca de *sete anos* desde o seu início no tribunal interno.

Por isso consideramos que este caso se aproxima mais do anterior do que dos dois primeiros (Guincho e Baraona).

e) Igualmente resultante de queixa posterior à decisão final do processo interno, é o caso **Oliveira Neves**, que tardou cinco anos no Tribunal de Trabalho do Porto e que acabou com um acordo entre o queixoso e o Estado português antes do julgamento em Estrasburgo.

Omitimos mais referências ao caso pendente pelo respeito que nos merecem as partes e os julgadores.

## 2. *Questões suscitadas pela Defesa do Estado Português*

Não se ficaria com uma visão completa do direito à justiça em prazo razoável na sua afirmação processual nas instâncias internacionais, ou seja, na actuação do cidadão para o defender, se não tomássemos em conta os argumentos do Estado opostos às queixas e que pretendem sustentar a não violação do artigo 6.º (1.º) da Convenção.

Considerámos os cinco argumentos que nos pareceram mais importantes:

- a) A natureza abusiva da queixa;
- b) A intempestividade da queixa por não aplicabilidade da Convenção;
- c) A intempestividade da queixa por o processo interno estar pendente;
- d) A força maior;
- e) O não esgotamento dos meios internos (artigo 26.º da Convenção).

Do que já foi exposto, deduz-se que as instâncias judiciais de Estrasburgo rejeitaram todos estes argumentos da defesa do Estado português.

Mas ainda assim vale a pena fazer a sua apreciação crítica, mesmo que, sobretudo quanto ao último argumento, se corra o risco de sair do tema deste estudo.

a) A natureza abusiva da queixa foi suscitada pela defesa do Estado no caso *Guincho*, não só pelo facto de ter sido publicado o processo na fase da Comissão Europeia, mas por o queixoso ter produzido alegações escritas consideradas injuriosas pelo Estado.

Quanto à publicidade do processo na Comissão, já escrevemos o suficiente.

O certo é que a queixa não foi considerada abusiva.

De salientar que a Convenção refere-se à natureza abusiva da queixa no seu artigo 27.º (n.º 2), mas não diz quando é que a considera abusiva.

É pena que não diga, sobretudo, quando permite o árbitro de a rejeitarem com esse fundamento...

b) A inaplicabilidade da Convenção ao caso foi suscitada também pelo Estado Português no caso Guincho, por considerar que os factos são anteriores à adesão de Portugal à Convenção (9 de Novembro de 1978).

Rigorosamente a publicação no D.R. da ratificação da Convenção por Portugal é de 2 de Janeiro de 1979, sendo discutível se só então a Convenção passou a vigorar em Portugal.

Mas, os factos que determinaram a queixa no caso Guincho em Estrasburgo não são os mesmos que constituíram a causa de pedir (acidente e danos) da acção no Tribunal de Vila Franca de Xira.

Aqueles *factos* são os relevantes para a ofensa do direito à Justiça em prazo razoável e só ocorreram após a pendência do processo interno e o atraso injustificado deste.

Ora a demora da Justiça, ou parte dela, ocorreu na vigência da Convenção em Portugal e, mesmo que parte da demora tivesse sido anterior, bastaria para alicerçar a queixa que tivesse havido atraso não razoável da Justiça no domínio da Convenção.

e) Considerando que em alguns casos o processo não findara e que ainda poderia terminar em prazo razoável, o Estado Português sustentou em alguns casos (Guincho — Baraona) e continua a sustentar na Comissão com regularidade, que deve distinguir-se entre o prazo e o ritmo do processo.

Já escrevemos o suficiente sobre o assunto (ponto 4.3 da 1.ª parte) e continuamos a considerar absurdo este argumento do Estado Português.

Neste ponto o que interessa e é relevante é que no momento da queixa (º) o cidadão já tenha sofrido a violação do seu direito

---

(º) De salientar que em certos casos a violação do direito não existe no momento da queixa, mas vem a afirmar-se no decurso do processo na Comissão.

à Justiça célere, e não apenas que, face a um atraso qualquer do processo interno, receie que esse direito venha a ser violado com mais demoras...

Mas o Estado não tem o direito de reclamar um prazo médio para demorar os processos nos seus Tribunais: tem que responder em cada caso com a maior brevidade possível — em prazo razoável — à petição concreta de cada cidadão.

Os tribunais julgam em nome do povo: não em nome do Estado.

**d)** A força maior foi, sobretudo nas primeiras causas julgadas em Estrasburgo, argumento pelo qual o Estado Português se bateu com empenho.

Na tese do Estado, o atraso da Justiça devia-se (ainda se deve?) ao 25 de Abril, à democratização, ao surto extraordinário de processos resultantes da liberdade e consciência cívica dos cidadãos.

Só que, em Novembro de 1978, ao vincular-se à Convenção, o Estado assumiu compromissos que devia saber se podia cumprir e já tinha tido quatro anos e meio para se organizar, após o 25 de Abril.

Por outro lado, nada justificava que o Estado continuasse em 1984 e em 1987 (para só citar os casos Guincho e Baraona) a usar o mesmo argumento no Tribunal Europeu para explicar a acumulação de processos nos Tribunais internos, a falta de Juízes e de funcionários judiciais e a falta de exigência do cumprimento dos deveres disciplinares e de obediência dos colaboradores ou auxiliares da Justiça.

Por isso viu sempre rejeitado este argumento.

**e)** O não esgotamento dos meios internos, como excepção, foi usado regularmente pela defesa do Estado Português.

Esta questão de esgotamento dos meios internos é uma exigência do artigo 26.º da Convenção e condiciona o direito de queixa: só se pode queixar à Comissão quem tenha esgotado os meios internos.

É óbvio que os meios internos divergem em função do direito convencional que se diz violado.

Assim, quanto à demora de um *processo findo*, os protestos ao Juiz do processo ou as queixas ao Conselho Superior da Magistratura não valem nada, posto que o poder judicial se esgotou.

Nos processos pendentes, parados ou com andamento lento, já podem valer.

Mas, que meios tem o cidadão no plano interno para se defender em caso de violação do direito à Justiça em prazo razoável?

Se o prazo razoável da Justiça foi ultrapassado e o direito violado, não se pode falar de meio interno a não ser para *atenuar ou reparar a ofensa*, isto é para fazer andar o processo ou para obter indemnização pelos danos decorrentes da ofensa.

Quer isto dizer que, se não houve ainda ofensa do direito à Justiça em prazo razoável, mas se receia que venha a haver, não há lugar a queixa à Comissão Europeia e não vale sequer falar de meios preventivos da ofensa ao direito.

Se já houve violação do direito, é que a questão dos meios internos se pode pôr e se há-de pôr de modo diferente, conforme o atraso da Justiça respeite a processo interno findo ou a processo pendente.

Em regra, a propósito do atraso da Justiça, referem-se entre outros, os seguintes meios internos ao alcance do cidadão: as petições <sup>(6)</sup> ao juiz do processo; as queixas ao Conselho Superior da Magistratura; as acções de indemnização contra os Juizes e (ou) contra o Estado.

Sempre nas instâncias judiciais internacionais sustentámos, aliás com sucesso, que o uso de qualquer dos meios referidos não se impõe ao cidadão como condição prévia do exercício do direito da queixa (artigos 25.º e 26.º da Convenção).

Com efeito, o meio interno só é de uso prévio obrigatório se for meio legal e desempenhar a função da queixa, suprimindo esta.

---

(6) Petição não tem aqui o sentido que hoje é dado na lei ao direito de petição do cidadão perante os órgãos de soberania e que não pode ser exercida sequer perante os tribunais.

Ora as petições aos juízes dos processos para que não se esqueçam de fazer justiça não são meios legais de fazer andar o processo, não tem por efeito fazer reconhecer a responsabilidade por violação do direito à Justiça em prazo razoável, nem sequer para fazer declarar que houve violação desse direito.

Quando muito será um meio facultativo, que tanto pode ter êxito como não e, em geral, não tem.

E não tem, sobretudo, quando a petição cai em «saco roto», como aconteceu no Tribunal de Vila Franca de Xira, em casos que antecederam o processo Guincho, já que não havia juiz, isto é, faltava o destinatário da petição...

As queixas ao Conselho Superior da Magistratura, segundo a nossa experiência, só têm efeitos negativos: são decididas tardiamente, são inúteis e provocam reacções desfavoráveis dos juízes, sobretudo quando é reconhecida a razão do queixoso.

Neste ponto, é oportuno salientar que mesmo o exercício do direito de queixa na Comissão Europeia, quando o processo não findou no tribunal interno, provoca muitas vezes reacções desfavoráveis dos juízes e atitudes que se reflectem negativamente nos interesses dos queixosos (7).

Por isso a doutrina e a jurisprudência internacionais têm salientado que só são meios internos a esgotar nos termos do artigo 26.º da Convenção, os que forem *idóneos, não temerários e eficazes*.

E, com isto, quer significar que, para haver exigibilidade, é preciso que o meio, segundo a experiência forense, resolva a questão da violação do direito, sem risco para o cidadão interessado.

---

(7) A generalidade dos magistrados já percebeu que interessa à dignificação dos Tribunais a denúncia do Estado por atrasos injustificados dos processos, sobretudo por falta de juízes e de funcionários judiciais ou por acumulação de serviço.

Mas já houve casos, nomeadamente em processos da Comarca de Sintra, em que os juízes reagiram mal às queixas, quer fazendo verbal alusão aos interesses e pressões superiores para que o processo tivesse andamento rápido, quer atropelando as diligências e marcando o julgamento com pré aviso de 10 dias, em processo que não tinha andamento útil há anos.

Verifica-se, assim, que não há meios internos idóneos para obter a declaração de violação do direito à Justiça em prazo razoável, nem há meio exigível para prevenir essa violação.

Resta agora saber se, não havendo responsabilidade sem dano, verificados prejuízos por atraso não razoável da Justiça, haverá meio interno de fazer condenar em tribunal português o responsável, v.g. o Estado, pela violação danosa do direito à Justiça em prazo razoável.

É o que nos propomos apurar no capítulo seguinte, embora saindo um pouco do âmbito deste trabalho.

### *3.1. Existe acção de responsabilidade civil na ordem interna por violação do direito à justiça em prazo razoável?*

Entendemos que, mesmo que seja considerado o direito da Convenção como parte integrante da ordem jurídica nacional, não só não existe meio judicial de condenar o Estado apenas por violação do direito à Justiça em prazo razoável em Tribunal português, pelo menos sem que sejam alegados danos e pedida indemnização por eles, como não é exigível o recurso como condição prévia ou prejudicial do direito de queixa internacional por violação do direito à Justiça em prazo razoável.

Em nosso entender, o cidadão português não é obrigado a confiar na Justiça interna quando esta deu provas de não funcionar e não é obrigado a submeter-se a uma segunda violação do direito à Justiça em prazo razoável para poder apresentar a sua queixa contra o Estado Português na Comissão.

A demora no reconhecimento de um direito na ordem interna permite o recurso imediato à ordem internacional (Mikaelsen — op. cit. pág. 115).

De resto, o meio interno exigível nos termos do artigo 26.º da Convenção é o que visa atacar a decisão e não o que procura outra decisão compensatória do vício da primeira (Francis Jacobs — *The European Convention on Human Rights* — pág. 238).

Assim, a doutrina e a jurisprudência internacionais excluem do âmbito do artigo 26.º da Convenção, como meios internos exigíveis, aqueles que visam atacar o modo de funcionamento dos

órgãos de soberania do Estado, nomeadamente por desorganização ou falta de independência da Justiça (Mikaelsen op. cit. pág. 182), isto é, sempre que o cidadão põe em causa a compatibilidade das práticas administrativas internas com a Convenção Europeia (Jacobs — op. cit. pág. 237).

3.2. Apesar dos princípios que regem esta matéria permitir ao cidadão o exercício do direito de queixa imediato, continua a ter interesse a análise da questão de saber se o cidadão pode optar pelo uso de uma acção no tribunal português que vise responsabilizar alguém pelo atraso da Justiça.

É sabido que a demora anormal ou não razoável de um processo pode resultar de culpa ou dolo do juiz, de acumulação de serviço, de falta de juiz, de falta de outros meios no Tribunal ou ainda de incumprimento dos deveres de colaboração de outras entidades com o Tribunal em que corre o processo.

Já vimos que o não andamento de um processo em Tribunal português pode ser determinado por omissão de outro Estado (caso de incumprimento ou atraso no cumprimento de uma rogatória).

Quid juris?

Em princípio o artigo 1083.º do Código de Processo Civil permite responsabilizar o juiz quando actua dolosamente.

É uma norma que tem um campo de aplicação muito limitado e praticamente sem interesse para a questão que nos preocupa.

As violações do direito à Justiça em prazo razoável resultam muitas vezes de negligência de certo juiz.

Há quem considere que nestes casos o Estado pode ser responsabilizado, por entender que o artigo 22.º da Constituição permite essa responsabilização por *factos jurisdicionais*, embora os juizes sejam irresponsáveis (Profs. Canotilho e Vital Moreira — Constituição Anotada — 2.ª edição — vol. 1.º — pág. 185).

O S.T.A. tem admitido também a culpa funcional dos serviços, dispensando a imputação individual da culpa a certo titular do órgão da Administração (Ac. Doutrinaiis n.º 289 — pág. 30 e n.º 305, pág. 624 verso).

Mas sempre terá que haver *facto ilícito culposo*.

Foi uma hipótese destas que levou a 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo a proferir um Acórdão em 7 de Março de 1989 que condenou o Estado por violação do direito à Justiça em prazo razoável (Processo n.º 26525).

Trata-se de uma decisão sem precedentes e teve origem numa acção determinada pelo facto de o juiz do Tribunal de Trabalho ter demorado *5 anos* a proferir sentença em processo laboral que lei expressa manda ditar em *3 dias*.

Casos destes, felizmente, são raros e não chegam, aliás infelizmente, para alimentar a esperança de que os tribunais internos reconheçam a responsabilidade do Estado por violação do direito à Justiça em prazo razoável em situações menos escandalosas do que a que referimos.

Por isso também é que a Comissão e o Tribunal Europeus não reconhecem a eficácia de um meio interno, quando o cidadão não tem a garantia de uma jurisprudência interna a seu favor, mas tão só um ou outro caso isolado comprovativo do sucesso ocasional do meio utilizado.

3.3. Ora, os casos mais frequentes de violação do direito à Justiça em prazo razoável resultam da desorganização do próprio aparelho judiciário, da falta do órgão de soberania, ou seja da falta do Juiz da Comarca, ou de haver na Comarca um Juiz a fazer o trabalho de dois, ou de só recentemente haver Juiz e este ter recebido os processos parados há meses ou anos etc..

Pensamos que casos destes não cabem na categoria dos ilícitos culposos.

E também pensamos que só com muito boa vontade seria possível integrá-los na norma do artigo 9.º do Decreto Lei n.º 48 051, de 21/11/1967 que prevê a responsabilidade do Estado por *actos lícitos*.

A desorganização do aparelho judiciário não é um *acto administrativo* legal em sentido técnico, nem um acto danoso para certos cidadãos mas praticado *no interesse geral*.

Só se o interesse geral consiste aqui em o O.G.E. prever para a Justiça dotações insuficientes, poupando as Finanças do Estado...

Pela nossa parte continuamos a não ver meio processual idóneo e eficaz de responsabilizar o Estado na ordem interna por violação do direito à Justiça em prazo razoável.

Cascais, 30 de Novembro de 1990.