

O PROCESSO EQUITATIVO, EM ESPECIAL NA VERTENTE DA DURAÇÃO DOS PROCESSOS INTERNOS, NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM (TEDH) EM CASOS CONTRA PORTUGAL

- O sistema de controlo jurisdicional da Convenção (pelo TEDH) assenta no princípio da queixa individual, que não está sujeita a pagamento de custas ou taxas, nem exige, na primeira fase, constituição de advogado, e deve ser apresentada no prazo de 6 meses após a última decisão interna definitiva que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, constitua esgotamento dos meios de recurso internos existentes. A filtragem, que é feita em seguida pelo TEDH (através do sistema do “juiz único”), conduz ao arquivamento *in limine*, por falta de condições manifestas de admissibilidade, de cerca de 90% das queixas recebidas (em contrapartida, nas queixas admitidas, também cerca de 90% dão lugar à condenação dos Estados).

- Através dos órgãos do Conselho da Europa, onde estão representados os 47 Estados-membros, decorre um processo permanente de reforma do TEDH, através da elaboração e aprovação de sucessivos protocolos adicionais à Convenção (que devem ser aprovados por unanimidade dos Estados) e que consagram medidas para fazer face aos novos desafios, designadamente os decorrentes do alargamento do número de Estados membros (em estádios diferenciados no que respeita ao cumprimento dos direitos do Homem) e do acréscimo exponencial do número de queixas (já atingiu perto de 150 mil queixas pendentes mas, através dos novos métodos de tratamento, tem-se registado uma redução substancial).

- Entre outros métodos e práticas introduzidos nos últimos anos, destaca-se a qualificação de queixas como “repetitivas” e o seu tratamento de forma massificada (com comunicação aos Estados de grupos de queixas, com propostas para resolução por acordo através do pagamento de indemnizações indicadas pelo TEDH) ou o *arrêt pilot* (o Tribunal suspende um número elevado de queixas similares, que emergem do mesmo problema sistémico interno, na condição de o respetivo Estado se comprometer a resolver esse problema em determinado prazo e por determinada forma).

- O direito a que a causa seja decidida em prazo razoável é uma das vertentes do direito a um processo equitativo; para além dessa exigência, o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem exige também que a causa seja examinada, publica e equitativamente (com respeito pelo contraditório, pela igualdade armas ou com a possibilidade de apresentação e refutação de meios de prova), por um tribunal independente e imparcial, instituído por lei, e (em princípio) com realização de audiência pública.

- Os casos de queixas por atraso nos processos perante os tribunais portugueses entraram na qualificação de casos repetitivos, relativamente aos quais o TEDH tem já uma jurisprudência estabelecida e considera que emergem de um problema sistémico, cuja evolução e medidas para o combater são objeto de acompanhamento pelo Serviço de Execução de Acórdãos do Tribunal. Na prática, o TEDH tem comunicado, cerca de três/quatro vezes por ano, grupos de queixas desta natureza (aproximadamente de dez a vinte queixas de cada vez) às quais o Estado deve responder em três meses, caso não aceite o acordo proposto pelo próprio Tribunal, que serão decididas através de um procedimento simplificado e por um Comité de três juízes.

- O TEDH definiu, há muito, os critérios para avaliar se houve violação do direito à decisão em prazo razoável, avaliação que apenas pode ser feita perante as circunstâncias de cada caso. Esses critérios são conhecidos e invocados, frequentemente, pela jurisprudência interna (em especial nas ações administrativas de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado) e são: *a complexidade da causa* (incluindo as questões de facto e de direito colocadas, o número de intervenientes, o volume do processo, as instâncias percorridas, o tipo de prova produzida, etc.); *a atuação das autoridades judiciais*; *o contributo das partes para a duração do processo*; e *os interesses que estão em jogo no processo* (relevando, mais intensamente, os casos que respeitam, por exemplo, aos direitos de um sinistrado por acidente de trabalho ou a uma ação referente a responsabilidades parentais; neste último caso, uma duração inferior a 3 anos já foi considerada excessiva).

- No entanto, embora esses critérios se mantenham atuais, nas metodologias de tratamento massificado e célere deste tipo de queixas, os mesmos ficam algo diluídos e, perante uma jurisprudência estabelecida que aponta para a existência de um problema de ordem sistémica na origem dos atrasos nos processos, é muito difícil contrariar essa ideia e retirar dos “blocos de queixas”, aqueles casos em que, de acordo com os critérios enunciados pelo próprio Tribunal, se considera que não deviam dar lugar à condenação do Estado. Na prática, isso só se consegue em casos muito raros, de evidente abuso de direito de queixa ou de litigância de má-fé, ou quando é evidente que o requerente não promoveu o andamento do processo, por exemplo, deixando passar muito tempo até instaurar a ação executiva ou não dando impulso ao processo levando mesmo a uma decisão de suspensão ou interrupção da instância.

- Estando em causa a responsabilidade do Estado, a quem compete organizar o sistema de justiça, adotar medidas adequadas e “dotar-se do arsenal” jurídico, organizacional, de meios humanos e materiais necessários ao bom andamento dos processos, o TEDH não tem atendido a razões justificativas que, por vezes, são invocadas a nível interno, tais como acumulações de serviço por razões conjunturais, doenças de magistrado, reorganização dos serviços, transição de processos, etc.

- A análise da duração do processo tem em conta a situação no seu conjunto e não uma tramitação passo-a-passo. Assim, pode acontecer que, analisada toda a tramitação, não se encontrem momentos significativos de paragem ou atraso evidentes mas, no entanto, a duração (por exemplo, superior a sete ou oito anos) seja considerada, só por si, como excessiva. Por outro lado, mesmo que durante toda a tramitação do processo apenas se verifique uma paragem ou atraso em determinado momento, o TEDH não tem apenas em conta esse período de tempo, para efeitos de cálculo da indemnização que atribui, mas sim todo o tempo de duração do processo.

- No caso de ação declarativa seguida de execução de sentença, o tempo de duração sequencial das duas fases é contado como um todo. De facto, o TEDH considera todo o tempo que decorre até que haja uma efetiva satisfação do direito.

- Outra situação que o TEDH não tem relevado como justificativa do tempo de duração é o da suspensão de um processo enquanto aguarda que seja proferida decisão em outro, se o tempo de suspensão, por ser excessivo ou indefinido, coloca em causa o direito à decisão em tempo razoável. Recentemente, isso foi dito numa queixa referente a processos criminais por infração

fiscal, que estavam suspensos há vários anos a aguardar, nos termos de uma norma do artigo 47.º do RJIT, que fosse decidida em processo de natureza fiscal uma questão subjacente.

- Nas ações executivas, tem-se suscitado, com frequência, nos últimos tempos, a questão dos atrasos e outras anomalias da responsabilidade direta de solicitadores de execução. Contudo, o TEDH tem considerado que continua a caber ao juiz a responsabilidade pelo controlo do processo e a adoção de medidas para pôr fim a essas situações, concluindo que continua a ser o Estado o responsável pela duração excessiva desses processos. Referiu mesmo, num recente acórdão, que “decorreu muito tempo até o juiz ter tomado a decisão de substituir o solicitador”.

- O mesmo tipo de raciocínio tem sido feito relativamente aos atrasos provocados com a entrega de relatórios periciais.

- Ainda nas ações de execução que se “arrastam” por muito tempo pode colocar-se uma questão algo diversa, mas ainda no âmbito do direito de acesso a um tribunal: que o Estado não garantiu ao cidadão que obteve o reconhecimento de um direito a sua efetivação (o que em alguns Estados, sobretudo do leste da Europa, constitui um problema sistémico e dá origem a um número elevado de queixas “repetitivas” contra esses Estados). Isso foi já concluído num caso contra Portugal em que a execução da sentença (demolição de varandas num prédio de vários andares) se tem revelado muito complicada e se mantém num “impasse” há diversos anos.

- Pode dizer-se que, de um modo geral, os maiores problemas de atraso em casos contra Portugal se têm verificado em antigos processos de falência, envolvendo um grande número de credores (muitas vezes sem “solução à vista” até por dificuldade em realizar a venda dos bens), em ações executivas, em processos de inventário; mais recentemente, têm surgido queixas por atrasos muito significativos, com registo de paragens por vezes durante vários anos, em ações administrativas, quer na primeira, quer na segunda instância, e em processos pendentes no Tribunal de Comércio.

- As indemnizações que o TEDH atribui a título de danos morais por duração excessiva de processos resultam de tabelas, não públicas, que têm em conta os índices económicos de cada Estado. No nosso caso, os valores aproximam-se de 800 euros por ano de duração do processo, podendo ser inferiores nos casos em que há um elevado número de requerentes ou em que os interesses em jogo sejam considerados menos relevantes e superiores em casos em que estão em causa interesses, geralmente de ordem pessoal, mais relevantes.

- Questão conexa com as queixas por atraso é a do *meio de recurso interno* que exista e pelo qual os queixosos possam obter, a nível nacional, a reparação pela duração excessiva de um processo. Se esse meio existir e for considerado como meio adequado e efetivo, o Tribunal não aceita as queixas sem que o mesmo tenha sido previamente esgotado.

- Ora, embora a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, preveja a responsabilidade civil extracontratual do Estado em caso de deficiente funcionamento da justiça (independentemente da responsabilidade dos seus agentes) o TEDH tem considerado que esse meio não é eficaz e admite as queixas sem que os requerentes o tenham esgotado

previamente. A principal razão invocada pelo TEDH respeita a uma jurisprudência (que hoje parece menos significativa) que exigia a produção de prova sobre a existência de danos morais em caso de atraso na justiça e sem a qual não atribuía indemnizações. A tese do TEDH é que, em princípio, os atrasos provocam danos morais e que estes se devem presumir; o STA adotou também essa tese, que hoje é seguida em grande medida pelas instâncias inferiores. Contudo o TEDH ainda não alterou a sua posição, tendo vindo a exigir, para esse efeito, que haja um acórdão de uniformização de jurisprudência que acolha esse entendimento.

- Mas para que a ação administrativa interna seja aceite como meio interno eficaz – “tanto na teoria como na prática” - é ainda necessário que respeite outras exigências, tal como o TEDH definiu claramente num acórdão (*Scordinno contra Itália*): que o meio interno – que pode não ser judicial – seja ele próprio um meio célere (ou que na indemnização que seja atribuída se inclua também esse atraso); que siga os critérios definidos pela jurisprudência do TEDH quanto á ponderação sobre a duração; que atribua valores indemnizatórios similares aos que o mesmo Tribunal atribui, e que os pagamentos sejam efetuados em breve prazo (4 meses, aproximadamente).

Constituindo os atrasos nos processos a grande percentagem das queixas contra Portugal, outras questões se têm colocado no âmbito do artigo 6.º, n.º 1, e também dos n.ºs 2 e 3, que respeitam, respetivamente, à presunção de inocência e aos direitos do acusado em processo criminal (tomar conhecimento no mais curto prazo da “natureza e causa” da acusação/imputação que impende sobre si; dispor de tempo e meios para preparar a defesa; defender-se por si ou através de advogado da sua escolha ou, se não tiver meios, nomeado oficiosamente; interrogar ou fazer interrogar testemunhas e apresentar testemunhas em igualdade de circunstâncias; dispor de assistência gratuita por intérprete).

Destacam-se, entre as questões mais significativas que deram já lugar à declaração de violação do artigo 6.º (fora dos casos de atraso):

- Falta de notificação às partes de peças processuais, de documentos juntos aos autos, de pareceres do MP ou dos antigos despachos de sustentação;

- Carência manifesta de defesa (mesmo em casos em que foram nomeados sucessivos advogados oficiosos se o acusado, ficou, em momento crucial – por exemplo, na fase de recurso - sem advogado ou com advogado em quem já não confiava).

(De referir, a este propósito, que o problema da não representação por advogado tem-se colocado também em processos de outra natureza, designadamente em processos de proteção e promoção de crianças e jovens em risco, sobretudo quando as crianças foram institucionalizadas com vista à adoção sem que os progenitores tivessem tido advogado no processo).

- Direito a assistência por intérprete (por exemplo, quando o prazo para interposição de recurso foi contado a partir da notificação de acórdão em língua que o arguido não conhecia).

- Não audição de arguida em audiência realizada no Tribunal da Relação, apesar de ter sido requerida e de estar em causa o estabelecimento da culpabilidade e apreciação de eventual imputabilidade diminuída.

Algumas questões pendentes de decisão:

- Exigência de notificação de acórdão do Tribunal da Relação proferido em processo criminal, pessoalmente ao arguido e contagem do prazo de recurso a partir dessa notificação.

- Duração da prisão preventiva, reapreciação efetiva dos seus pressupostos a determinados espaços de tempo;

- Direito do arguido/advogado de exercer em processo criminal a sua própria defesa.

- Composição do Pleno dos tribunais superiores com participação de juízes que intervieram em decisões sob recurso.

Lisboa, 5 de março de 2015

Maria de Fátima da Graça Carvalho