



UNIVERSIDADE
CATOLICA
PORTUGUESA

Centro Regional do Porto – Pólo da Foz

Faculdade de Direito

O regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, no âmbito da morosidade processual (violação do direito a uma decisão em prazo razoável)

**Dissertação de Mestrado elaborada sob a orientação da Professora
Doutora Marta Portocarrero**

**Diogo Alberto Marques Vale
N.º 340107133
Porto
Outubro de 2015**

Agradeço em primeiro lugar à Professora Doutora Marta Portocarrero – orientadora da presente dissertação – por todos os conhecimentos transmitidos e por toda a dedicação que teve para comigo.

Agradeço também, de uma forma especial aos meus Pais, à Filipa e a todos os meus amigos pelo apoio prestado durante a elaboração deste trabalho.

Lista de abreviaturas

Ac.	Acórdão
CC.	Código Civil
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEJ	Centro de estudos judiciários
Cfr.	Conferir
CJA	Cadernos de Justiça Administrativa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
MP	Ministério Público
p.	Página
Proc.	Processo
NRAU	Novo regime do arrendamento urbano
RLJ	Revista de Legislação e Jurisprudência
ROA	Revista da Ordem dos Advogados
RRCEE	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
Vd.	Veja-se

Índice:

1. Introdução.....	6
2. O direito a uma decisão em prazo razoável.....	7
2.1. O artigo 20.º n.º4 da CRP	9
2.2. O artigo 6.º da CEDH	10
3. Consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável	11
4. O regime da Responsabilidade civil do Estado pela função jurisdicional – Artigo 12.º do RRCEE.....	12
5. Pressupostos da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.....	13
5.1. Facto ilícito	13
5.1.1. O Prazo razoável	15
5.1.2. Critérios desenvolvidos pela jurisprudência do TEDH.....	16
5.1.3. Complexidade do caso	17
5.1.4. Conduta do requerente	17
5.1.5. Conduta das autoridades.....	18
5.1.6. A importância do litígio para o interessado	19
5.1.7 O cômputo do prazo: determinação e perspectivas.....	20
Determinação:	20
Perspetivas:.....	21
Perspetiva global:	21
Perspetiva pontual:	22
5.2. Na Culpa	23
5.2.1 Culpa do lesado	25
5.3. Dano.....	26
5.3.1 Tipos de danos indemnizáveis.....	26
5.3.2. <i>Quantum</i> Indemnizatório	28
5.4. Nexo de causalidade	30
6. Índices estatísticos.....	31
7. Conclusão:.....	33
8. Bibliografia:.....	34

1. Introdução

O presente estudo tem como principal objetivo a análise do regime da responsabilidade civil do Estado, no âmbito da violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. Este direito encontra consagração tanto a nível constitucional (artigo 20.º, n.º 4 devendo ser conjugado com o artigo 22.º) desde a 4ª revisão constitucional (1997) como a nível do Conselho da Europa (artigo 6.º da CEDH) desde 1978. Com a revogação do antigo Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967 pela Lei 67/2007, de 31 de dezembro, que aprovou o regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que introduziu no nosso ordenamento jurídico o regime da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, consagrado no artigo 12.º do RRCEE.

Apesar da responsabilidade do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável fazer parte dos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, a própria norma contida no artigo 12.º do RRCEE faz remissão expressa para os factos ilícitos cometidos no âmbito da função administrativa, e como tal vão ser analisados os pressupostos da responsabilidade civil por factos ilícitos: facto ilícito, culpa, dano e nexos de causalidade.

Por fim, seria pertinente indicar alguns dados relativamente à duração da tramitação processual de dois ramos do direito, e de igual modo indicar as estatísticas do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativamente às condenações que Portugal tem sofrido desde que ratificou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

2. O direito a uma decisão em prazo razoável

Com a aprovação da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, doravante “regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas” introduziu-se no nosso ordenamento jurídico, pela primeira vez, o regime da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, nomeadamente através do seu artigo 12.º. Sendo que este diploma veio revogar o Decreto-Lei n.º 48051, no qual regulava a responsabilidade civil do Estado de demais entidades públicas no domínio dos atos de gestão pública.

O Decreto-Lei n.º 48051 não estava de acordo com o princípio constitucional contido no artigo 22.º da CRP de 76, sendo que este é o princípio fundamental da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas. Posto isto, a nova lei¹ era indispensável. No entanto, foram várias as iniciativas de substituir o Decreto-Lei n.º 48051, sendo que esta substituição deveria ser feita por uma nova Lei que respeitasse a Lei Fundamental bem como os seus princípios. Estas iniciativas iniciaram-se a partir de Novembro de 2001, mas por vicissitudes da índole constitucional, não chegaram à luz do dia². Diferente destino teve a proposta de Lei n.º 56/X, foi aprovada pela Assembleia da República, dando origem ao Decreto da Assembleia 150/X³, enviada para promulgação em 8 de Agosto de 2007, vetada politicamente pelo Presidente da República. Contudo, este decreto foi reapreciado pela Assembleia da República nos termos constitucionalmente previstos, e aprovado com alterações em reunião plenária, em 18 de Outubro de 2007, dando origem ao Decreto da assembleia 171/X. Mais tarde foi promulgada em 10 de Dezembro de 2007, referendada e publicada no Diário da República de 21 de Dezembro de 2007 – como Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.⁴

Este novo diploma é dividido em cinco capítulos, dos quais fazem parte as matérias relativas à responsabilidade pelo exercício da função administrativa no Capítulo II do RRCEE (Crf. Artigos 7.º a 11.º). No Capítulo III, estão reguladas as

¹ Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.

² Cfr. Maria José Mesquita, O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia, Coimbra, Almedina, 2009, cit, p.10.

³ Publicado do Diário da AR II Série A n.º 124/X/2, de 2/8/07, pp. 2-7.

⁴ Maria José Mesquita, “O Regime da Responsabilidade...”, cit, p.11.

matérias relativas à responsabilidade por danos cometidos no âmbito da função jurisdicional (Cfr, artigos 12.º a 14.º). O capítulo IV, ocupa-se da responsabilidade por danos cometidos no âmbito da função legislativa (Cfr. Artigo 15.º). Ainda acrescem o Capítulo I (artigos 1.º a 6.º) e o Capítulo V (artigo 16.º), que introduzem regimes que são aplicáveis a todas as funções mencionadas.⁵

Contudo, no nosso estudo, só iremos abordar a responsabilidade do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, que foi introduzido pelo novo diploma (Lei 67/2007), uma vez que o DL n.º 48051 não abarcava esta hipótese. No âmbito nacional, desde o celebre caso “Garagens Pintosinho, Lda.”⁶ que na altura foi considerado um *leading case*⁷ da jurisprudência nacional, sendo que a jurisprudência nacional não tem hesitado em condenar o Estado Português, pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável

A nível do Conselho da Europa, no período contido entre 2003 e 2008, Portugal não foi condenado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, pois o TEDH considerava que o Estado português detinha meios no âmbito interno, para indemnizar os lesados pela morosidade da justiça.⁸ No entanto, uma recente condenação⁹ veio por fim a este jejum.

Apesar daquela mudança legislativa, há quem levante questões relativamente à redação do artigo 12º¹⁰, uma vez que a norma só se limita a dizer que o Estado é responsável pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, mas não especifica quais as especificidades do regime, nem determina quais os pressupostos da responsabilidade, apesar de remeter expressamente para o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa.

⁵ Cfr. Mário Aroso de Almeida, Teoria Geral do Direito Administrativo, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2015, p.469.

⁶ Esta ação foi intentada no TAC Lisboa contra o Estado português, sendo que estava em causa a responsabilidade civil por dilações indevidas, foi pedido que o Estado fosse condenado a pagar uma quantia de 958 448\$00, uma vez que o processo principal tinha sido muito moroso, sobretudo porque o juiz do processo após ter procedido ao julgamento da matéria de facto, demorou 5 anos a proferir a sentença, quando a lei desse tempo dizia que deveria ser proferida no máximo em 3 dias. Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989, processo n.º 26524.

⁷ Palavras de Gomes Canotilho – Anotação ao acordo do STA de 7 de Março de 1989, RLJ, ano 123.º, n.º 3799, p.305.

⁸ Cfr. Ricardo Pedro, contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, Lisboa, AAFDL, 2011, p.29.

⁹ Acórdão do TEDH, de 10 de Junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal.

¹⁰ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.29.

2.1. O artigo 20.º n.º4 da CRP

Em relação ao direito Constitucional, o direito a uma decisão em prazo razoável encontra apoio no artigo 20.º, n.º4 da nossa Constituição. O reconhecimento formal deste direito deu-se em 1997, com a 4ª revisão constitucional. Contudo, antes da revisão de 1997 e como afirma Ricardo Pedro¹¹, a doutrina já se inclinava em considerar este direito como um direito análogo em fonte de direito Internacional.¹²

O artigo 20.º, n.º4, encontra-se fora do catálogo dos Direitos, Liberdades e Garantias, contudo este direito pode ser considerado um direito fundamental de natureza análoga. De acordo com Vieira de Andrade¹³ essa natureza análoga deve respeitar cumulativamente dois critérios: tratar-se de uma posição subjetiva individual ou pelo menos uma garantia que possa ser referida de modo imediato, associado à ideia de dignidade da pessoa humana, ou seja, que integre a matéria de direitos fundamentais; e essa posição subjetiva ou garantia ser determinada a nível constitucional a um nível que seja considerado materialmente constitucional.

Posto isto resta saber qual o regime aplicável aos direitos de natureza análoga. De acordo com o artigo 17.º da CRP, o regime que lhes é aplicável é o regime dos Direitos, Liberdades e Garantias. Com efeito, estes direitos em questão tem aplicabilidade direta e vinculam tanto as entidades publicas como as entidades privadas.¹⁴

Por fim, a doutrina e a jurisprudência têm procurado densificar o princípio do processo equitativo através de outros princípios: direito à igualdade de armas ou direito à igualdade de posições no processo, sendo que ficam proibidas todas as discriminações ou diferenças de tratamento arbitrárias; o direito de defesa e o direito ao contraditório traduzido fundamentalmente na possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e de direito, oferecer provas, controlar as provas da outra parte e pronunciar-se sobre o valor e resultado destas provas ; direito a prazos razoáveis de ação ou recurso,

¹¹ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.29.

¹² Entre muitos, Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, Coimbra editora, 1998, p.159. Neste sentido antes da revisão de 1997, referindo-se a todo o artigo 20.º, vd. Gomes Canotilho, “Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989 – anotação”, RLJ, Nº 3799, p.306.

¹³ Vd. Viera de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra, Almedina, 2007, p.198.

¹⁴ Cfr. Artigo 18.º CRP

sendo proibidos os prazos de caducidade exíguos do direito de ação ou de recurso¹⁵; direito à fundamentação das decisões; direito à decisão em tempo razoável; direito ao conhecimento dos dados processuais; direito à prova e por fim o direito a um processo orientado para a justiça material sem demasiadas peias formalísticas.¹⁶

2.2. O artigo 6.º da CEDH

Em primeiro lugar gostaria de fazer algumas referências sobre a o surgimento da CEDH, cujo nome oficial é “Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”¹⁷. Assim a CEDH foi elaborada em sede do Conselho da Europa, cujo o principal objetivo era “assegurar a promoção, defesa e garantia colectiva¹⁸ de alguns direitos que tinham sido consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem”¹⁹. Em 5 de Maio de 1949, em Londres foi assinado o tratado que instituiu o Conselho da Europa, por 10 Países²⁰, sendo que este tratado reconhecia o princípio do primado do Direito e o princípio de que qualquer pessoa goza dos direitos humanos e das liberdades Fundamentais (Cfr. Artigo 3.º do Estatuto do Conselho da Europa)²¹. Portugal, aderiu ao Conselho da Europa em 22 de Setembro de 1976, mas só ratificou a CEDH em 1978.

No âmbito do direito do Conselho da Europa também podemos encontrar a tipificação do direito a uma decisão em prazo razoável, nomeadamente no artigo 6.º da CEDH, no qual reconhece que as decisões devem observar um prazo razoável (a determinação do prazo razoável, será abordada no próximo capítulo), sendo que a CEDH tem aplicação no nosso ordenamento jurídico desde 1978, data em que o Estado Português ratificou a mesma. No entanto, há quem considere que o normativo tem um valor supra legal, assim a maioria da doutrina vai no sentido da supra legalidade e infra

¹⁵ Cfr. Acórdão do TC n.º 187/87.

¹⁶ Cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 415-416.

¹⁷ Cfr. Ireneu Barreto, Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.87.

¹⁸ Note-se que foi citado como estava escrito na legislação anotada.

¹⁹ Cfr. Ireneu Barreto, Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.87.

²⁰ Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia.

²¹ Cfr. Ireneu Barreto, Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.87.

constitucionalidade²². No entanto, no a jurisprudência nacional nas suas decisões deve ter em conta a CEDH, nomeadamente o artigo 6.º/1, sob pena de violar uma norma de Direito Internacional, e incorrer na violação do princípio do primado.

3. Consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável

As consequências variam consoante os atos a praticar, ou seja, se forem as partes (autores, réus) do processo a ter de praticar certos atos (por exemplo: oposição a um procedimento oficial de despejo, as partes têm 15 dias para se oporem, de acordo com o artigo 15.º-F do NRAU) caso não o façam irá ter repercussões negativas nos processos em causa, repercussões essas que passam pela extinção do direito a praticar certos atos, pois, em regra, os atos a que têm de praticar estão tipificados na lei ou foram estipulados pelo juiz, bem como os prazos legais para a prática dos referidos atos.

O mesmo não acontece quando a prática de certo ato diz respeito a um juiz ou a um funcionário judicial, é certo que existem consequências, contudo estas consequências vão ser diferentes do caso referido *supra*. Como afirma Conceição Gomes²³ nestes casos apesar de a lei estabelecer um certo prazo para a prática de um ato (ou mesmo sendo o juiz a estipular) esse prazo é meramente indicativo. Sendo que os atos a praticar podem ser praticados intempestivamente, não existindo a possibilidade de o ato não ser praticado. Contudo, as consequências verificam-se a nível indemnizatório, quando esses atos interfiram com o direito a uma decisão em prazo razoável²⁴.

A reparação destes danos vai operar à parte do processo, ou seja, irá dar origem a um processo indemnizatório (se as partes assim o desejarem)²⁵, assim no âmbito nacional, as partes poderão interpor nos Tribunais Administrativos e Fiscais uma ação contra o

²² Entre outros, Ireneu Barreto, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 2005, p.35.; Rui Medeiros/Jorge Miranda, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, sl, Coimbra Editora, 2005, p.95.

²³ Cfr. Conceição Gomes, *os atrasos na justiça*, Lisboa, FFMS, 2011, p.37-38.

²⁴ Em outros casos, como no âmbito do processo-crime tem outras consequências, nomeadamente a prescrição do processo-crime.

²⁵ Muitas vezes as partes não interpõe ações indemnizatórias contra o Estado, pois as taxas de justiça são elevadas

Estado, no entanto, também têm a possibilidade de fazer uma “queixa” ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, procedimento este que funciona à parte da ação interposta nos Tribunais nacionais, que iremos analisar em outro momento.

4. O regime da Responsabilidade civil do Estado pela função jurisdicional – Artigo 12.º do RRCEE.

Como anteriormente já tinha referido, o artigo 12.º foi uma novidade no nosso ordenamento jurídico, pois na vigência do Decreto-lei n.º 48051 tal não estava contemplado, a não ser na CRP, que após a sua 4ª revisão aonde foi tipificado o direito a uma decisão em prazo razoável no artigo 20.º, n.º4. Posto isto, quando exista uma violação do direito a uma decisão em prazo razoável, irá despertar a responsabilidade do Estado/Juiz, não havendo uma responsabilização individual e concreta de um indivíduo, esta será imputada de igual modo ao Estado, pelo mau funcionamento dos serviços de justiça, caso contrário existira uma lacuna na lei, pois se não fosse possível identificar o lesado, não existiria responsabilidade.

Há que distinguir quando a responsabilidade é imputável individualmente a um magistrado judicial, a um magistrado do Ministério Público ou a um funcionário judicial ou mesmo a um colaborador judicial (por exemplo, um agente policial), não tendo estes praticado os atos que lhes competem tempestivamente, ou como foi referido os danos podem ser causados exclusivamente pelo mau funcionamento dos serviços, sendo que neste ultimo caso as normas que vão ser aplicadas são as que constam nos artigos 7º, n.º4 e 9º, n.º2 do RRCEE. Temos aqui uma ideia alargada do regime de responsabilidade da função administrativa, uma vez que o direito de indemnização por danos emergentes do funcionamento dos serviços de justiça se integram na atividade judiciária administrativa, mesmo que tenham sido praticados por magistrados judiciais (atos de expediente, incumprimento de prazos).²⁶

Isto justifica-se, pois este regime geral da responsabilidade civil por danos decorrentes da função jurisdicional, consagrado no artigo 12º, diz respeito apenas à responsabilidade

²⁶ Cfr. Carlos Cadilha, Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidade Públicas, Anotado, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2011, p.247.

por danos ilicitamente causados pela administração de justiça, e por isso mesmo segue o regime da responsabilidade por factos²⁷ ilícitos cometidos no âmbito da função administrativa.

5. Pressupostos da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.

Para se aferir se existe ou não responsabilidade do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, é necessário analisar certos pressupostos. Como em matéria de responsabilidade civil por danos cometidos no exercício da função jurisdicional, o regime aplicável é o da responsabilidade por factos ilícitos no âmbito do exercício da função administrativa, e como tal os pressupostos são: facto ilícito, culpa, dano e nexos de causalidade, sendo que estes pressupostos tem de ser preenchidos cumulativamente, vejamos em pormenor cada um deles.

5.1. Facto ilícito

Ao falarmos de facto ilícito, será pertinente referir quais são as modalidades de ilicitude, podendo elas: ser a ilegalidade, a inobservância de deveres de cuidado e o funcionamento anormal do serviço, sendo que esta última modalidade, ao longo deste estudo, tanto poderá ser referida como mau funcionamento dos serviços de justiça, como a sua designação original.

Posto isto, das três modalidades que foram apresentadas, iremos abordar de uma forma mais pormenorizada a modalidade de ilicitude funcionamento anormal dos serviços de justiça²⁸, uma vez que será esse mau funcionamento dos serviços de justiça

²⁷ Cfr. Maria José Mesquita, in Revista do CEJ, 1º semestre 2009, numero 11, Dossiê temático, Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, p. 275.

²⁸ Esta modalidade pode ser extraída do artigo 9.º, n.2, cuja sua estatuição se encontra no artigo 7.º, nº 3 e 4 do RRCEE.

que irá provocar o facto ilícito, sendo que existirá ilicitude sempre que uma decisão ultrapassar o chamado prazo razoável.

No apuramento da responsabilidade por danos resultantes de um funcionamento anormal do serviço, não é necessário imputar o facto lesivo a um determinado órgão ou agente como pressuposto da responsabilidade das entidades publicas.²⁹ No caso em que os danos ocorram sem o comportamento concreto de determinada pessoa, ou no caso de a prova não poder ser feita, existe responsabilidade da entidade publica, desde que os danos produzidos possam ser imputados a um funcionamento anormal do serviço³⁰.

Este regime da responsabilidade por mau funcionamento dos serviços de justiça (artigo 9.º, nº 2), distingue-se do regime em que a conduta de um determinado agente irá provocar o facto lesivo (artigo 9.º, nº1 RRCEE), uma vez que facto lesivo assenta num juízo de censura, contudo não se reporta a uma conduta concreta de um agente, mas sim ao próprio funcionamento dos serviços de justiça. O mesmo juízo de censura que é feito no âmbito do artigo 9.º, nº1, também é feito no âmbito do funcionamento anormal dos serviços de justiça.

Ricardo Pedro³¹, aborda uma questão pertinente, será que se podem aplicar aqui causas de justificação?³² O autor, nega a aplicação de causas de justificação em sede de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Contudo, o mesmo Autor, considera que se poderia admitir como causa de exclusão o Estado de sítio e Estado de emergência, contemplado no artigo 19.º, n.º1 da CRP.

²⁹ Mário Aroso de Almeida, in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa, 2013, (Comentário ao artigo 9.º), p.249.

³⁰ Idem

³¹ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.100.

³² São elas: cumprimento de um dever, Estado de necessidade, consentimento do lesado, legítima defesa.

5.1.1. O Prazo razoável

O prazo razoável é uma das questões mais importantes deste estudo, pois é através da sua determinação que será possível determinar se há ou não responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

A sua determinação é complicada, pois não deixa de ser um conceito aberto ou indeterminado, e como tal é necessário atender a varias circunstâncias, como afirma Ricardo Pedro³³ para se estimar a diligência média exigível do exercício das funções estaduais, esta estimação resulta de fatores variáveis consoante a época, conforme a sensibilidade social e desenvolvimento efetivo dos serviços públicos. Conceição Gomes³⁴, entende que o prazo razoável vai variar consoante o caso em concreto (numero de atos praticados, complexidade da questão, etc.). Carlos Cadilha³⁵, bem como Luís Fábrica³⁶, entendem que para além das circunstâncias do caso, existem quatro critérios que servem se auxílio na aferição do prazo razoável, são eles: a complexidade do litígio, a conduta do autor³⁷, a conduta das autoridades competentes e a relevância da causa para o interessado.³⁸ Critérios estes que foram desenvolvidos pela jurisprudência do TEDH.

Contudo, a nossa jurisprudência também já mencionou estes critérios³⁹, partindo da ideia que o juízo feito sobre a duração dos processos deverá ser feito em termos gerais, tendo em conta a duração efetiva, e não de acordo com um método analítico, concentrado no computo dos prazos legalmente fixados e da sua eventual ultrapassagem⁴⁰. Será relevante ainda ter em conta os processos do mesmo género (complexidade do caso) sendo que estes vão servir como referência, para processos da mesma complexidade.

³³ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.100.

³⁴ Cfr. Conceição Gomes, “Os atrasos...”, p. 41.

³⁵ Cfr. Carlos Cadilha, Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidade Públicas, Anotado, Coimbra Editora, 2ª Edição, 2011, p. 246.

³⁶ Cfr. Luís Fábrica, , in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa, 2013, (Comentário ao artigo 12.º), p.332.

³⁷ A interpretação que faço deste critério, é a de saber se foi o próprio autor que atrasou o processo, praticando certos atos para o efeito.

³⁸ Critérios estes que tem vindo a ser adotados pelo TEDH.

³⁹ Por exemplo, Acórdão STA.1ª Secção de 9/10/2008, proc. Nº 319/08

⁴⁰ Cfr. Luís Fábrica, , in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa, 2013, (Comentário ao artigo 12.º), p.332.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do homem tem se debatido ao longo de vários anos sobre a qualificação do prazo razoável, assim tem indicado o prazo médio de 3 anos na primeira instancia, e para a generalidade das matérias 4 a 6 anos⁴¹, esta jurisprudência indica uma via de solução em três fases: em primeiro lugar deve se apurar a duração media da categoria de processos do mesmo género; em seguida, qualificar linearmente como casos de prazo razoável aqueles que se compreendam dentro dessa duração média (mesmo que a tramitação pudesse ou devesse ser mais célere) e qualificar linearmente como casos de prazo desrazoável aqueles em que a duração se afaste de uma forma chocante e inaceitável desse padrão medio, salvo culpa do próprio lesado (o prazo razoável pode considerar-se ultrapassado mesmo que as circunstancias do caso concreto não relevem atrasos injustificáveis, uma vez que tal significará simplesmente que os meios são insuficientes ou o processo está mal regulado, ao conduzir à violação de um direito fundamental); e por ultimo, terá de se proceder a uma análise mais precisa dos restantes casos, delimitados com a necessária elasticidade, apurando as suas circunstancias especificas, designadamente o eventual desrespeito pelos prazos devidos, com o apoio nos critérios orientadores enunciados na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

5.1.2. Critérios desenvolvidos pela jurisprudência do TEDH

Tal como anteriormente já referido, a jurisprudência do TEDH tem indicado quatro critérios de apreciação, sendo eles: complexidade do caso; conduta do requerente; conduta das autoridades e a importância do litigio para o interessado. Iremos abordar cada um com mais pormenor.

⁴¹ Acórdão do TCA-Norte, 1ªSecção, de 5/7/2012, Proc. N.º 2767/06.3BEPRT, Isabel Fonseca, Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, *mamma mia*, comentário ao Acórdão do STA de 9/10/2008, Proc. 319/08, em “Cadernos de Justiça Administrativa” cit., pp. 45-46.

5.1.3. Complexidade do caso

Neste critério, teremos de ter em conta diversas situações, como: o número de indivíduos envolvidas no processo (por exemplo, partes, testemunhas, entre outros); o número de peças processuais, tipo e alcance;⁴² os meios de produção de prova e a quantidade requerida no decorrer do processo, e se essa prova teve de ser obtida no estrangeiro (o que será relevante, pois sendo a prova recolhida no estrangeiro em media demora mais)⁴³; a interação com os procedimentos administrativos e judiciais; complexidade das questões de direito; o número de jurisdições envolvidas por via de recurso e a elaboração da conta.⁴⁴

5.1.4. Conduta do requerente

Neste contexto, será pertinente abordar os casos em que há culpa do próprio requerente, sendo que esta conduta pode ser relevante na esmagadora maioria das decisões. Normalmente não se imputa a responsabilidade ao requerente, contudo ter-se-á de se verificar a sua conduta contribuiu ou não para a demora do processo. Nas palavras de Joaquim Pires de Lima⁴⁵ “é compreensível que se considere abusivo que alguém se queixe da demora não razoável do processo, quando contribuiu decisivamente para isso com a sua conduta negligente ou intencional”.

O TEDH tem entendido que há certas atitudes dilatórias, causando atrasos nos processos, que não podem ser imputadas ao próprio Estado, por dizerem respeito ao próprio requerente. Foram apontados como atitudes dilatórias que prejudicam o processo, os adiamentos injustificados das audiências do processo, solicitados pelo requerente; mudanças constantes de advogado; não apresentação à perícia médica ou perante o tribunal, desde que devidamente citado; situações de fuga do arguido; as

⁴² Por exemplo, Acórdão do TEDH, de 25 de Novembro de 1992, caso Abdoella.

⁴³ F. KUTY, le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 2001, sl, J.L.M.B., 2002, p. 594.

⁴⁴ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.107.

⁴⁵ Cfr. Pires de Lima, Considerações acerca do direito á justiça em prazo razoável, Separata, ROA, Ano 50, II, Lisboa, Dezembro de 1990, p. 683.

dilações produzidas pelo não exercício razoavelmente diligente dos próprios direitos processuais que são da responsabilidade das próprias partes na condução do processo.⁴⁶

5.1.5. Conduta das autoridades

O TEDH, tem entendido que deve ser observado o comportamento de outras autoridades, e não só ao comportamento das autoridades judiciais no processo, autoridades estas que dizem respeito aos órgãos do poder executivo e do poder legislativo, sendo indiferente que a violação ocorra por parte do juiz, do tribunal ou de qualquer entidade dependente do tribunal em que corra o processo, uma vez que o Estado é sempre responsável pelos serviços de justiça.⁴⁷

No entanto, podemos indicar alguns exemplos de dilações imputáveis ao Estado em cada caso concreto: dilações que dizem respeito à estrutura organizativa dos órgãos judiciais e demais entidades públicas, e dilações que dizem respeito ao deficiente funcionamento dos tribunais. Relativamente ao primeiro exemplo, tem vindo a considerar como dilações indevidas organizativas, tanto a nível estrutural como a nível de sobrecarga dos tribunais. Podemos dar alguns exemplos ilustrativos; a repetida mudança dos titulares de órgãos judiciais, mudanças motivadas por razões organizativas específicas de qualquer dos poderes públicos que vão implicar atrasos desnecessários. Relativamente ao segundo exemplo, fazem parte as dilações indevidas funcionais tanto as paralisações procedimentais específicas, que coincidem com a situação de sobrecarga de trabalho conjuntural ou estrutural, com as atuações processuais desnecessárias.⁴⁸

⁴⁶ Crf. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”,p.109.

⁴⁷ Veja-se os Acórdãos do TEDH, de 26 de Outubro de 1998, caso Martins Moreira c. Portugal e caso Moreira Azevedo c. Portugal, de 23 de Outubro de 1990.

⁴⁸ Crf. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”,pp.110-111.

5.1.6. A importância do litígio para o interessado

Este critério tem sido utilizado em processos que exigem uma maior celeridade, e tem tido autonomia em processos que digam respeito, ao emprego, indemnização por acidente rodoviário com consequências graves, a pedidos de assistência social, regularização de estados civis, prisão preventiva, processos sobre o Estado das pessoas e a iminência do falecimento do requerente.⁴⁹ De uma forma geral, este critério tem a sua autonomia quando estejam em causa casos considerados urgentes, como os que foram referidos *supra*.

O TEDH tem analisado este critério numa dupla perspetiva, primeiro tendo em conta as circunstâncias específicas do interessado no caso concreto⁵⁰, e em seguida tendo em conta a razão do conteúdo material do processo.⁵¹ O mesmo tribunal afirmou que a duração considerada em abstrato como razoável pode no caso concreto deixar de ser, se o processo exigir uma atuação ou a prática de uma diligência de caráter urgente e excecional por parte do tribunal.⁵² Este critério é acolhido e aplicado pela nossa jurisprudência, a título de exemplo o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, de 30 de Março de 2006 Processo n.º5/04.2.

⁴⁹ Crf. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.111.

⁵⁰ Acórdão do TEDH, de 26 de Abril de 1994, caso Vallée.

⁵¹ Acórdãos do TEDH, de 31 Março de 1992, caso X. c. França; caso Karakaia c. França, de 26 de Agosto de 1994; caso Silva Pontes c. Portugal, de 23 de Março de 1994.

⁵² Cfr. Isabel Fonseca, – “Do novo contencioso administrativo e do direito a uma decisão em prazo razoável”, *in estudos em comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2004, p.358.

5.1.7 O cômputo do prazo: determinação e perspectivas.

Determinação:

Antes de mais desenvolvimentos, será pertinente referir que o direito a uma decisão em prazo razoável se aplica a todos os processos, civis, penais, administrativos⁵³, fiscais, entre outros. Duvidas existem relativamente ao tribunal de contas, pois existem duvidas em relação aos seus atos.⁵⁴ Sobre esta problemática a doutrina e a jurisprudência não são unânimes a classificar o Tribunal de Contas como um “verdadeiro” tribunal, contudo o Tribunal Constitucional considera que o Tribunal de Contas português se caracteriza, do ponto de vista formal, estrutural e funcional, como um “verdadeiro” tribunal.⁵⁵ Assim qualquer decisão deve respeitar o direito a uma decisão em prazo razoável.⁵⁶

Relativamente à determinação do cômputo do prazo, esta é feita através do número de dias decorridos desde o momento inicial e o momento final do processo ou o tempo “morto” serve de base para que, em concreto, o juiz possa determinar se o prazo decorrido se é ou não tido como razoável, utilizando os critérios desenvolvidos pelo TEDH. Sendo que esta determinação pode ser feita de acordo com duas perspectivas, global ou pontual, e a determinação vai variar consoante a escolha do juiz.

⁵³ Acórdão do TEDH, de 1960, caso Lawless.

⁵⁴ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”,p.113.

⁵⁵ Cfr, artigo 214.º da CRP.

⁵⁶ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”,p.114.

Perspetivas:

Como foi referido no ponto anterior, e de acordo com a jurisprudência do TEDH, existem duas perspetivas do computo do prazo. Relativamente à perspetiva global⁵⁷, como o próprio nome indica, toma em consideração a duração da globalidade do processo, enquanto a perspetiva pontual, tem em conta, apenas e só os tempos “mortos”⁵⁸ ou de paralisação do procedimento, de *per si* podem levar à violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Em seguida iremos analisar.

Perspetiva global:

A perspetiva global irá variar consoante os processos em causa, assim se estivermos no âmbito do processo penal, o processo terá início para o arguido, quando haja uma acusação formal de uma pessoa ou mesmo sendo ainda suspeito, esta condição tem consequências importantes sobre a sua situação.⁵⁹ Já em relação ao assistente o prazo começa a contar ou da data da sua constituição como assistente, ou da dedução do pedido de indemnização cível (PIC)⁶⁰, e vem a terminar tanto para o arguido como para o assistente com o trânsito em julgado.⁶¹ Em processo civil inicia-se com o primeiro momento em que as partes intervêm a nível processual, ou seja, com a petição inicial ou com a contestação.⁶² Neste tipo de processo deve-se ter em conta a execução das decisões judiciais que transitam em julgado como parte do processo para efeitos do artigo 6.º,n.º1 da CEDH.⁶³ De igual modo, deve-se ter em conta o tempo “gasto” em

⁵⁷ Por exemplo, Acórdãos do TEDH, de 19 de Fevereiro de 1992, caso Viezzer e caso Konig, de 28 de Junho de 1978.

⁵⁸ Como refere Conceição Gomes, pode-se entender por tempos mortos a “situação de paragem que impede que o processo avance para o passo seguinte”. Nesta perspetiva Conceição Gomes, O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade na justiça – Tribunais em Sociedade, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p 263.

⁵⁹ A título de exemplo, Acórdãos do TEDH, de 16 de Novembro de 2000, caso Martins e Garcia Alves c. Portugal e caso Gil Leal Pereira c. Portugal, de 31 de Outubro de 2002.

⁶⁰ A título de exemplo, Acórdãos do TEDH, de 27 de Fevereiro de 2003, caso Textile Traders c. Portugal e caso Sousa Marinho e Meireles Pinto c. Portugal, de 3 de Abril de 2003.

⁶¹ Cfr. Ricardo Pedro, “contributo para o estudo...” p. 115.

⁶² Acórdão do TEDH, de 23 de Abril de 1987, caso Erkner e Hofauner c. França.

⁶³ Acórdão do TEDH, de 6 de Julho de 2004, caso Bocancea c. Moldova.

instâncias de recurso, para o cômputo do prazo final com a finalidade de se apurar se houve ou não uma violação do direito a uma decisão em prazo razoável.⁶⁴

Por fim relativamente aos processos administrativos e fiscais , deve-se ter em conta os prazos gastos em “recursos” administrativos obrigatórios para aceder à via judicial.^{65/66}

Perspetiva pontual:

A perspetiva pontual permite que se analise o processo em cada uma das suas fases, podemos até considerar que através desta perspetiva se pode fazer uma análise pormenorizada das fases do processo, sem que se verifiquem dilações injustificadas ou indevidas.⁶⁷ Foi este entendimento que o TEDH teve em relação aos casos *Guincho e Baroana*⁶⁸, pois condenou o Estado português por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, uma vez que em ambos os casos os processos estavam estagnados há alguns meses, sendo que a decisão final ainda estaria longe. Sendo que existe a possibilidade de o lesado recorrer para o tribunal competente, mesmo antes da decisão ter transitado em julgado, o que pela minha parte faz todo o sentido, pois de outra forma o lesado teria ainda que esperar pelo o fim do processo para que as suas pretensões encontrassem a tutela do direito.⁶⁹

Na nossa jurisprudência, e como indica Ricardo Pedro⁷⁰ parece que foi esta a perspetiva utilizada pelo Juiz António Samagaio, no célebre caso já citado “*Garagens Pintosinho, Lda.*”, sendo que foi o primeiro caso sobre este tema.

⁶⁴ Por exemplo, Acórdão do TCAN, de 20 de Março de 2006, proc. 5/04.2; Acórdão do TEDH, de 8 de Março de 2001, caso *Pinto de Oliveira c. Portugal*.

⁶⁵ Toda a jurisprudência citada pode ser encontrada em: Ricardo Pedro, “contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas”, Lisboa, AAFDL, 2011, p.115-116.

⁶⁶ Veja-se ainda as referências doutrinárias e jurisprudenciais citadas por Jorge de Jesus Ferreira Alves, *Morosidade da Justiça – Como podem indemnizar os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Legislação Nacional*, Porto, Legis Editora, 2006, p.60.

⁶⁷ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.116.

⁶⁸ Acórdãos do TEDH, de 23 de Junho de 1986 e de 8 de Julho de 1987, respetivamente.

⁶⁹ Concordado assim com a posição de Ana Luísa Santos Pinto, *A Celeridade no Processo Penal: Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008, p.295.

⁷⁰ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo”, p.117.

Por fim, será de referir que o lesado tem a faculdade de desencadear a ação de responsabilidade antes do referido tempo “morto” ou da paralisação do processo ter terminado. Para tal, o lesado deve recorrer ao artigo 498.º do CC, sendo que o artigo 5.º faz tal remissão, assim o lesado tem três anos a contar do conhecimento da dilação indevida para desencadear a ação.

5.2. Na Culpa

A legislação anterior à lei 67/2007, doravante RRCEE, o pressuposto culpa encontrava suporte no Código Civil, nomeadamente no artigo 483.º. Contudo, com este novo regime este pressuposto encontra assento no próprio diploma, nos artigos 7.º, nº1, 8.º, nº1 e 2, e 10.º. Ora, o pressuposto culpa pode ser dividido em dolo, quando existe uma intenção de praticar o facto ilícito, ou seja, quando o magistrado judicial (por exemplo) praticou um determinado ato, ato este intencional, que irá corresponder à prática de um facto ilícito. Ou por outro lado não foi observado um determinado zelo que o cargo assim o exige (negligência grave)⁷¹.

O RRCEE, consagra três tipos de culpa, pessoal ou individual, coletiva e anónima, nestes dois últimos tipos de culpa deve-se falar em sentido improprio, como refere Vieira de Andrade.⁷² Quando não é possível apurar que determinados danos resultam de um comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente, utilizar-se-á estes tipos de culpa para que seja imputada responsabilidade ao Estado por mau funcionamento dos serviços⁷³, pois caso contrário, não era possível a verificação do pressuposto culpa, pois não se conheciam os autores do facto ilícito.

Neste novo regime, existe uma presunção de culpa leve dos atos jurídicos ilícitos (artigo 10.º, nº2), presunção esta defendida pelo STA. Sendo que este tribunal tem vindo a defender que é difícil estabelecer uma linha de fronteira entre os requisitos da ilicitude e da culpa, e estando em causa a violação do dever de boa administração, a culpa assume um aspeto subjetivo da ilicitude, que se traduz na culpabilidade do agente por

⁷¹ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.125.

⁷² Cfr. José Carlos Vieira de Andrade, A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades publicas, RLJ, Ano 137, nº 3952, Julho-Agosto, 2008, p. 363.

⁷³ Sendo o funcionamento anormal do serviço uma exceção a este regime.

ter violado as regras jurídicas ou de prudência que tinha obrigação de conhecer ou adotar.⁷⁴ O artigo 10.º, n.º2 consagra um desvio à regra de demonstração da culpa, invertendo o ónus da prova (artigo 344.º, n.º1 CC) não tendo o particular de provar o facto que alega (artigo 350.º, n.º1 CC), contudo trata-se de uma presunção ilidível, de acordo com o artigo 350.º, n.º2 do CC.

Será ainda pertinente indicar alguns aspetos de diferenciação entre a responsabilidade pelo exercício da função administrativa e responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, no âmbito da responsabilidade solidaria: no âmbito das relações externas, não existe solidariedade (contrariamente ao que acontece no âmbito da responsabilidade administrativa, no qual existe responsabilidade solidaria entre o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público e os respetivos titulares dos órgãos, funcionários ou agente, em caso de dolo ou culpa grave se as ações ou omissões tiverem sido cometidas no exercício das suas funções e por causa desse exercício) uma vez que os magistrados judiciais ou do Ministério Público não podem ser diretamente responsabilizados; em relação às relações internas, se a responsabilidade for imputável à função jurisdicional, só existe solidariedade nos casos de dolo e culpa grave do magistrado judicial ou do Ministério Público, sendo que os restantes casos de culpa leve ou mera negligência, o Estado terá responsabilidade exclusiva, que decorre também do princípio da irresponsabilidade dos magistrados.⁷⁵

Por fim podemos abordar a problemática de saber se os titulares de órgãos, funcionários ou agentes atuaram no âmbito das suas funções e por causa delas. Relativamente a esta questão, a nossa jurisprudência tem demonstrado que nem sempre é fácil determinar se os “agentes públicos” atuaram, ou não, no âmbito das suas funções e por causa delas⁷⁶, sendo que se pode questionar se não deve haver responsabilidade solidaria ou exclusiva do ente público quando exista um “nexo instrumental” entre a atividade pessoal danosa e o exercício da função administrativa, quando esta fornece a oportunidade de produção do dano.⁷⁷

⁷⁴Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, pp. 127 – 128; Cfr. Entre outros, Acórdãos do STA, de 21 de Fevereiro de 2008, Proc. n.º 1001/07; de 5 de Dezembro de 2007, Proc. N.º 655/07 e de 27 de Setembro de 2005, Proc. N.º 353/03.

⁷⁵Cfr. Maria José Mesquita, in Revista do CEJ, 1º semestre 2009, numero 11, Dossiê temático, Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado p. 278.

⁷⁶ A título de exemplo, um caso da jurisprudência nacional do empancamento de uma pessoa por um oficial que se encontrava de visita a uma base militar, indicado por Vieira de Andrade, “a responsabilidade...” p. 364.

⁷⁷ Neste sentido, Vieira de Andrade, “A responsabilidade...” p. 364.

5.2.1 Culpa do lesado

O instituto da culpa do lesado está tipificado na própria Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, no artigo 4.º, sendo uma norma que encontra correspondência com a norma contida no artigo 570.º do CC. No diploma anterior (Decreto-Lei n.º 48051) este instituto estava de igual modo consagrado no artigo 7.º. Este instituto tem como objetivo a “redução ou exclusão da culpabilidade do lesante por interferência da conduta do lesado no nexa causal/dano”⁷⁸ e por consequência fica reduzida ou excluída a obrigação de indemnizar. No nosso âmbito de estudo do artigo 12.º do RRCEE, a culpa do lesado vai interferir no plano da atividade administrativa dos tribunais, nomeadamente poderá o lesado atuar de forma a atrasar deliberadamente ou negligentemente o processo. Poderíamos ainda ir mais longe e afirmar que caso se prove a culpa do lesado e mesmo assim este interpõe uma ação com fim à condenação do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, existiria aqui abuso de direito, na vertente *venire contra factum proprium*.

⁷⁸Cfr. Carla Amado Gomes, A culpa do lesado: entre o moderno e o clássico, 2014, p.2. (http://www.plmj.com/xms/files/Eventos/2014/Documentacao_Conferencias/13-3-14_Conf_PUB/O_artigo_4o_do_RRCEE.pdf). Este documento serviu como base à intervenção feita pela Prof.ª Doutora Carla Amado Gomes, na conferência anula sobre Direito Público da PLMJ, com o tema Responsabilidade civil das entidades Públicas, no dia 13 de Março de 2014.

5.3. Dano

Podemos definir dano, como “ por um lado, o prejuízo real que o lesado sofreu *in natura*, em forma e destruição, subtracção⁷⁹ ou deterioração de um certo bem corpóreo ou ideal”, “por outro lado, pode entender-se por dano o valor, expresso numa soma de dinheiro, do prejuízo sofrido...”⁸⁰ Sendo que o dano assume diferentes modalidades, vejamos de seguida quais os danos que devem ser indemnizáveis.

5.3.1 Tipos de danos indemnizáveis

Relativamente aos danos que são indemnizáveis, em traços gerais, o artigo 3.º, nº3 do RRCEE, indica quais os danos que são indemnizáveis, danos patrimoniais, danos não patrimoniais, danos já produzidos (danos emergentes) e danos futuros (lucros cessantes). Ora, no que diz respeito à violação do direito a uma decisão em prazo razoável, só fará sentido fazer a análise dos danos não patrimoniais. Sendo que a indemnização em causa visa atenuar todo o sofrimento tido com o processo, sendo que a quantia monetária funcionará como uma espécie de compensação por todo o sentimento negativo que o requerente teve durante todo o processo.

Em relação aos danos não patrimoniais, o TEDH tem entendido que a duração excessiva do processo causa ao requerente um prejuízo não patrimonial - entenda-se que o dano que está aqui em causa diz respeito ao sofrimento causado com o arrastar do processo – causa ao requerente um dano não patrimonial, cuja prova não é obrigatória⁸¹, existindo assim uma presunção de dano patrimonial a favor do requerente⁸², e sempre que o juiz se queira afastar do entendimento deste tribunal está obrigado a uma fundamentação rigorosa. Contudo, este critério vale como principio geral, sendo necessário analisar o caso concreto.

⁷⁹ Note-se que o manual data de 1950, e como tal a citação foi feita sem adoção do novo acordo ortográfico.

⁸⁰ Cfr. Pereira Coelho, O problema da causa virtual na responsabilidade civil, Coimbra Editora, 1955, pp. 250-251.

⁸¹ Acórdão do TEDH, de 22 de Junho de 2004, Caso Bartl c. Republica Checa.

⁸² Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Riccardi Pizzati c. Itália.

Relativamente ao dano patrimonial, que é o dano comum (general damage)⁸³. Não se englobam todos os danos, mas sim o dano não patrimonial que de acordo com a presunção as pessoas sofrem quando não vêm as suas pretensões resolvidas em prazo razoável.⁸⁴No fundo, será o dano que, em regra, os cidadãos sofrem pela falta de celeridade processual.

Ainda neste contexto, não poderíamos deixar de referir os danos não patrimoniais especiais ou específicos, sendo que estes já estão fora do âmbito da presunção. Este tipo de danos, que podemos considerar como mais graves, situam-se no âmbito do foro psicológico, uma vez que afetam de tal forma as “vítimas” que em casos extremos podem levar ao desinteresse pela vida, estamos a falar nomeadamente de depressões, e estados psicológicos que causam incapacidades generalizadas.

Por fim, mas não menos importante, temos a interpretação do artigo 496.º, n.º1 do CC, feita por alguns tribunais nacionais que se contrapõe ao entendimento perfilhado pelo TEDH. Neste sentido, alguns dos nossos tribunais têm entendido que os danos não patrimoniais resultantes da justiça morosa, não são suficientemente graves para serem reparados. Contudo, esta norma deve ser interpretada de acordo com a jurisprudência do TEDH, sob pena de contrariar a interpretação de uma norma de direito internacional (cf. Artigo 6.º,n.º1 da CEDH)⁸⁵, podendo também ocorrer uma violação do princípio do primado.⁸⁶ Sendo que os tribunais nacionais devem assegurar as obrigações contraídas pelo Estado português, desde o momento da ratificação da CEDH. Assim, sempre que existir conflito entre o artigo 496.º,n.º1 do CC e a CEDH ou mesmo o entendimento jurisprudencial do TEDH, deve-se considerar inaplicável a norma do Código Civil, mesmo para aqueles que consideram que a CEDH tem um valor *supra* legal.

Podemos indicar o acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, Proc. N.º10/04.9 (não publicado) como exemplo da não interpretação da jurisprudência do TEDH, nesta decisão, embora com um voto vencido, entendeu-se que os danos não patrimoniais decorrentes das dilações indevidas, não mereciam tutela do direito, uma vez que não eram suficiente graves. Felizmente, foi revogado pelo acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, proc. N.º 308/07, que entendeu que a doutrina acolhida pelo TEDH

⁸³ Aceite numa decisão recente do TCAN, de 22 de Fevereiro de 2013, proc. N.º 01945/05.7BEPRT, Maria Brandão.

⁸⁴ Cfr. Ricardo Pedro, “Administração da Justiça Morosa”, anotação ao acórdão do STA, de 15.05.20013, Proc. N.º 0144/13. P.359. (<http://www.oa.pt/upl/%7B32fc0832-e88d-445e-9523-e1573222f97f%7D.pdf>.)

⁸⁵ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.141.

⁸⁶ Neste sentido, Gomes Canotilho/Vital Moreira, “*constituição...*” pp. 261 e 262.

era a mais correta para se aplicar, sendo que foi mais longe e considerou que os danos em causam tinham cariz indemnizatório.⁸⁷

Quanto a mim, penso que os danos sofridos no âmbito de um processo moroso possuem gravidade suficiente para serem alvo de indemnização, não perfilhando a interpretação feita por alguns tribunais nacionais ao artigo 496.º, n.º1, sendo que essa interpretação é muito arriscada, colocando até em causa a segurança jurídica.

5.3.2. *Quantum* Indemnizatório

Em relação à fixação do quantum indemnizatório, relativamente a danos não patrimoniais devemos atender aos seguintes critérios, grau de culpa do lesante; condição económica do lesante e do lesado; outras circunstâncias do caso. É esta a ilação que podemos retirar dos artigos 494.º e 496.º, n.º3 do CC.

Contudo, há quem⁸⁸ hesite aplicar estes critérios, pois tais critérios não se conciliam com a função da responsabilidade civil do Estado por violação de o direito a uma decisão em prazo razoável. Se considerarmos que hoje a função desta responsabilidade é nada mais do que criar sensações positivas nos lesados, através de uma certa quantia monetária, pela demora dos seus processos, e não o sancionamento da própria atividade.

Relativamente ao primeiro critério, grau de culpa do lesante, que fará todo o sentido aplicar no âmbito da responsabilidade do Direito civil, mas não terá aplicação prática em sede de responsabilidade civil do Estado por violação de um direito a uma decisão em prazo razoável. Mesmo que tal se admitisse, se fosse possível configurar uma função punitiva na responsabilidade dos poderes públicos, no contexto de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, não seria uma tarefa fácil. Sabendo que, em regra, os atrasos injustificados se deve à culpa do serviço, pois não se consegue imputar a responsabilidade a alguém em concreto, mas mesmo que se possa imputar, sendo o lesante um juiz nada poderá ser feito para este ser punido,

⁸⁷ Sendo que este entendimento foi acolhido em outras decisões do STA, a título de exemplo, acórdão do STA, de 2 de Outubro de 2008, proc. N.º 0319/08 e acórdão do STA de 17 de Dezembro de 2008, proc. N.º 0973/08.

⁸⁸ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo...”, p.144.

uma vez que os magistrados não podem ser diretamente punidos, de acordo com o princípio da irresponsabilidade dos magistrados (cfr. Artigo 14.º, n.º1 do RRCEE). Nos casos em que o lesante é um funcionário judicial, já podemos considerar que o julgador pode considerar a atuação culposa, como refere Ricardo Pedro⁸⁹ e também partilhando da mesma opinião, só neste caso é que se poderá equacionar a aplicação do referido critério.

Em relação ao segundo critério, condição económica do lesante e do lesado, concordando com Ricardo Pedro⁹⁰, parece-nos que na fixação do quantum indemnizatório este critério não deve ser tido em conta. Mesmo em relação ao direito civil já se suscitaram dúvidas em relação à sua aplicação.

E por último, no que diz respeito aos critérios legais, temos as outras circunstâncias do caso, sendo que se caracteriza como um conceito aberto, que abrange outros fatores, como por exemplo a culpa do lesado ou qual a importância do bem violado para o lesado. Pela minha parte penso que é um critério que deve ter sido em conta no âmbito da responsabilidade civil do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, sendo que se deve ter especial atenção à culpa do lesado (artigo 4.º do RRCEE). Sendo que se deve ter uma especial análise da conduta do lesado, para se aferir se o processo padece de uma morosidade provocada pela própria parte que invoca o direito violado.

Posto isto, em jeito de conclusão, concordando com Ricardo Pedro⁹¹, considero que se deve fazer uma interpretação restritiva dos critérios grau de culpa do lesante e condição económica do lesante e do lesado e uma interpretação ampla e refletida da possibilidade de existência da chamada culpa do lesado. Sendo que se verifica a aceitação dos critérios de fixação do *quantum* indemnizatório do Direito Civil no Direito Administrativo, sendo que vai operar por via do artigo 3.º, n.º3 do RRCEE e dos artigos 496.º, n.º1 e 3 e 494.º do CC, que terá aplicabilidade no regime da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

⁸⁹ Cfr. Ricardo Pedro, “contributo para o estudo....”, p.146.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Cfr. Ricardo Pedro, “Contributo para o estudo....”, p.147.

5.4. Nexo de causalidade

Este é o último pressuposto da responsabilidade subjetiva, sendo que está implícito no artigos 7.º, nº1 e 8.º, nº 1 do RRCEE. Menezes leitão, aponta cinco critérios para o estabelecimento do nexos de causalidade entre o facto e o dano: teoria da equivalência das condições (também conhecida como teoria *conditio sine qua non*); teoria da ultima condição; teoria da condição eficiente; teoria da causalidade adequada; teoria do fim da norma violada.

Sendo que a nossa jurisprudência⁹², juntamente com a interpretação do artigo 563.º do CC, há muito que elegeu a teoria da causalidade adequada, como o meio de estabelecimento do nexos de causalidade. Ora, segundo esta conceção, “para que exista nexos de causalidade entre o facto e o dano não basta que o facto tenha sido em concreto causa do dano, em termos de *conditio sine qua non*. É necessário que, em abstrato, seja adequado a produzi-lo, segundo o curso normal das coisa”⁹³.

Assim, “a averiguação da adequação abstrata do facto a produzir o dano só pode ser realizada *a posteriori*, através da avaliação se seria previsível que a prática daquele facto originasse aquele dano (prognose póstuma)”⁹⁴.

No âmbito do estudo do regime da responsabilidade civil do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, resta-nos dizer que beneficiando da presunção de culpa leve ou do conceito de anormal funcionamento dos serviços de justiça, basta fazer prova do nexos de causalidade entre o facto ilícito e os danos decorrentes desse facto ilícito^{95,96}.

⁹² Por exemplo, Acórdão do STA, de 9 de junho de 2005, proc. 679/04; Acórdão do STA, de 17 de Janeiro de 2007, proc. 1164/06.

⁹³ Menezes leitão, Direito das Obrigações, Vol I, 11ª Edição, Coimbra, Almedina, 2014, p.312.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Cfr. Ricardo Pedro, “contributo para o estudo...” p.157.

⁹⁶ Note-se que existem ações de responsabilidade civil do Estado pela morosidade da justiça que não verificam o pressuposto nexos de causalidade, por exemplo, Acórdão do STA, de 24 de novembro de 1999, proc. n.º 45248, em que foi negado provimento por não verificação do nexos de causalidade.

6. Índices estatísticos

Por fim, este será o último ponto que irá ser abordado neste trabalho, sendo que gostaria de divulgar algumas estatísticas relativamente ao número de vezes que Portugal foi condenado pelo TEDH, pela não aplicação da CEDH, nomeadamente o artigo 6.º da mesma, e no âmbito nacional, fazer referência ao tempo de tramitação processual dos diferentes ramos do direito.

Começarei por indicar o tempo de tramitação processual no âmbito nacional, note-se que a análise feita não é a mais minuciosa possível, contudo permite perceber qual é o tempo médio de tramitação processual. No âmbito do direito penal, o processo está dividido em duas fases: a fase de inquérito e a fase de julgamento. A primeira fase tem como fim apurar se há ou não fortes indícios de que certa pessoa cometeu um determinado crime. Sendo que esta fase termina, com o arquivamento ou com a acusação por parte do MP. Sendo que havendo condenação o processo passa para a fase de julgamento. Nos anos de 2007 e 2008, desde a acusação até ao julgamento em primeira instância (com a exceção dos processos julgados sob forma sumária), foi em média, de 483 e 557 dias, respetivamente, e cerca de 8% dos processos demoraram mais de três anos. Relativamente à fase de recurso, quando esta exista, pois pode acontecer que as partes interessadas não estejam interessadas em recorrer, os indicadores são mais satisfatórios, no ano de 2008 70% dos processos de recurso no âmbito da justiça penal demoraram menos de 4 meses, e no que diz respeito às decisões do Supremo Tribunal de justiça, 80% dos processos duraram menos de 4 meses. Esta diminuição temporal em tribunais hierarquicamente superiores, justifica-se pela diminuição da massa de processos nos tribunais superiores, sendo fruto das reformas processuais que têm vindo a limitar a possibilidade de recurso, aliada a mudanças na tramitação dos processos e na interna daqueles tribunais.⁹⁷

Relativamente aos processos prescritos, em 2008, cerca de 2256 processos foram declarado prescritos, sendo que 44% dizem respeito a crimes de cheque sem provisão e os restantes dizem respeito aos vários tipos de crime. Note-se que a prescrição, quanto a mim, é mais um indicador da desorganização do nosso sistema de justiça, sendo que este não funciona nos termos em que deveria funcionar, o que neste caso é positivo para

⁹⁷ Cfr. Conceição Gomes, “Os atrasos...”, p.57-58.

o arguido, contudo o sistema de justiça vai frustrar as expectativas dos lesados por estes tipos de crime, colocando em causa a segurança jurídica.

No que diz respeito à justiça cível, encontramos um panorama semelhante. Cerca de 50% dos processos foram decididos em sede de primeira instância no prazo de um ano (com exceção das ações executivas), estes processos tem de ver, principalmente, com casos de dividas sem especial complexidade, quer no que respeita aos factos, quer no que respeita ao direito que lhes é aplicável⁹⁸. Contudo, cerca de 20% dos processos cíveis demoraram três ou mais anos. Esta situação está justificada por um maior volume de processos que se tem vindo a agravar em comarcas das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto⁹⁹.

Por fim resta referir os dados relativos à condenação do Estado Português por parte do TEDH. De acordo com as estatísticas realizadas em sede do próprio tribunal¹⁰⁰, o Estado Português, até 2014, foi condenado 122 vezes pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, contido no artigo 6.º, n.º1 da CEDH. A jurisprudência nacional deve ter em conta o Direito criado pelo TEDH, através da interpretação conforme¹⁰¹, caso contrario e como podemos observar Portugal irá ser alvo de mais condenações por parte do TEDH. Além do sistema judicial português não decidir em prazo razoável, violando o artigo 6º, n.º1 da CEDH, não tem um sistema útil e eficaz para indemnizar as vitimas pela morosidade processual, violando assim o artigo 13.º da CEDH, e por consequência o Estado é condenado à reparação razoável (Cfr. Artigo 41.º da CEDH)^{102/103}

A queixa feita ao TEDH deve ser utilizada como ultima medida, depois de esgotadas todas as vias no âmbito nacional. Muitas queixas chegam ao TEDH, mas esmagadora maioria não “passa da porta para dentro” e a principal causa é precisamente o não esgotamento das vias judiciais internas.

⁹⁸ Cfr. Conceição Gomes, “os atrasos...” p.59-60.

⁹⁹ Cfr. Conceição Gomes, “os atrasos...” p.60.

¹⁰⁰ (http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956867932_pointer).

¹⁰¹ Cfr. Ricardo Pedro, “Administração da Justiça Morosa”, anotação ao acórdão do STA, de 15.05.20013, Proc. N.º 0144/13. p.351. (<http://www.oa.pt/upl/%7B32fc0832-e88d-445e-9523-e1573222f97f%7D.pdf>).

¹⁰² Cfr. Ricardo Pedro, “Administração da Justiça Morosa”, anotação ao acórdão do STA, de 15.05.20013, Proc. N.º 0144/13. p.352. (<http://www.oa.pt/upl/%7B32fc0832-e88d-445e-9523-e1573222f97f%7D.pdf>).

¹⁰³ O que foi referido pode ser encontrado no Acórdão do TEDH, de 25 de outubro, caso Kulda c. Polónia.

7. Conclusão:

Chegando ao fim deste estudo, resta-me fazer algumas observações gerais sobre este tema tao badalado nos dias de hoje. Como já foi anteriormente referido, o direito a uma decisão em prazo razoável encontra assento, entre nós, no artigo 20.º, n.º4 da lei fundamental (desde 1997), não âmbito do Conselho da Europa no artigo 6.º, n.1, sendo que Portugal vigora desde a data da ratificação da CEDH (1978), e mais recentemente este direito foi introduzido na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro. Sendo que o caso mais célebre da nossa jurisprudência, caso “Garagens Pintosinho, Lda.” serviu para que a nossa jurisprudência não hesita-se em condenar o Estado português m casos posteriores, note-se que para a época foi um grande avanço, pois ainda vigorava o Decreto-Lei n.º 48051.

No que diz respeito ao artigo 12.º do RRCEE, como já referi, apesar de ter sido uma inovação, só estabelece que o Estado português é responsável pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, mas não esclarece quais a especificidades do próprio regime, nomeadamente no que diz respeito ao preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil, fazendo apenas remissão para o regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa. Numa revisão, penso que deveria ser tido em conta.

Sobre as condenações de Portugal no âmbito do TEDH, penso que da forma como o nosso sistema está organizado era inevitável, por outro lado os cidadãos teriam de esgotar as vias nacionais e não o fazem, assim mais de 90% dos casos são rejeitados liminarmente, penso que podemos considerar que existe uma espécie de culpa do lesado.

Por fim, tenho a dizer que foi para mim um prazer elaborar o presente trabalho, sendo que foi muito enriquecedor não só para a minha cultura enquanto Jurista, mas também para a minha cultura geral enquanto cidadão. A análise deste regime é muito interessante, apesar dos dados apresentados não serem muito satisfatórios, na medida em que Portugal é condenado em vários casos e sempre e pela mesmo motivo, violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

8. Bibliografia:

Andrade, José Carlos Viera de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 2007.

- “A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, RLJ, Ano 137, n.º 3952, Julho-Agosto, 2008, 360-371.

Almeida, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2015.

- in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa, 2013, (Comentário ao artigo 9.º), p.240-260.

Alves, Jorge de Jesus Ferreira, *Morosidade da Justiça – Como podem indemnizar os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Legislação Nacional*, Porto, Legis Editora, 2006.

Barreto, Ireneu Cabral, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

- *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3.ª Edição, sl, Coimbra Editora, 2005.

Cadilha, Carlos Alberto Fernandes, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidade Públicas, Anotado*, 2ª Edição, Coimbra Editora, 2011.

Canotilho, José Joaquim Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Canotilho, José Joaquim Gomes, “Ac. do STA de 7 de Março de 1989 – anotação”, RLJ, ano 123.º, n.º 3799, p.293-307.

Coelho, Francisco Manuel Pereira, *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 1955.

Fábrica, Luís, in Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas, Lisboa, 2013, (Comentário ao artigo 12.º), p.219-237.

Fonseca, Isabel Celeste M., *Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia!* - “Ac. do STA de 9/10/2008, Proc. 319/08 – anotação” CJA, n.º 72, Novembro-Dezembro 2008, p.28-46.

- “Do novo contencioso administrativo e do direito a uma decisão em prazo razoável”, in *estudos em comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2004, p.339-383.

- “A garantia do prazo razoável: o juiz de Estrasburgo e o juiz nacional Anotação ao Ac. do TCA de 30/03/2003, proc. n.º 12780, CJA, n.º 44, Março-Abril, 2004, p.43-67.

Gomes, Conceição, *Os atrasos na justiça*, Lisboa, FFMS, 2011.

- *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade na justiça – Tribunais em Sociedade*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

Kuty, F., le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 2001, J.L.M.B., 2002, pp.99-105.

Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, *Direito das Obrigações*, Vol I, 11ª Edição, Coimbra, Almedina, 2014.

Lima, Joaquim Pires de, “Considerações acerca do direito á justiça em prazo razoável”, Separata, ROA, Ano 50, II, Lisboa, Dezembro de 1990, pp.671-705.

Medeiros Rui/Miranda Jorge, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, sl, Coimbra Editora, 2005.

Mesquita, Maria José Rangel, “O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia”, Coimbra, Almedina, 2009.

- in Revista do CEJ, 1º semestre 2009, numero 11, Dossiê temático, Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, p.265-290.

Pedro, Ricardo, contributo para o estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, Lisboa, AAFDL, 2011.

Pinto, Ana Luísa Santos, *A Celeridade no Processo Penal: Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008.

Documentos Eletrónicos

Gomes, Carla Amado, “A culpa do lesado: entre o moderno e o clássico”, 2014. (http://www.plmj.com/xms/files/Eventos/2014/Documentacao_Conferencias/13-3-14_Conf._PUB/O_artigo_4o_do_RRCEE.pdf.) Este documento serviu como base à intervenção feita pela Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes, na conferência anula sobre Direito Público da PLMJ, com o tema Responsabilidade civil das entidades Públicas, no dia 13 de Março de 2014.

Ricardo Pedro, “Administração da Justiça Morosa”, anotação ao acórdão do STA, de 15.05.20013, Proc. N.º 0144/13. p.352. (<http://www.oa.pt/upl/%7B32fc0832-e88d-445e-9523-e1573222f97f%7D.pdf>).