

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

2078/18.1BELSB

6 de janeiro de 2022

Dora Lucas Neto

DESCRIPTORES

ART. 6.º CEDH > Atraso da justiça > Indemnização

SUMÁRIO

- i) No ordenamento jurídico português o direito de acesso à justiça em prazo razoável constitui uma garantia inerente ao direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva;
- ii) O cômputo do lapso temporal de atraso indemnizável deve ser calculado tendo por base o tempo global de pendência do processo em tribunal e não por instância.
- iii) No caso em apreço, a excessiva demora do processo na 1.ª instância, foi, em parte, compensada por uma resposta célere ao nível dos tribunais superiores, o que revela que o sistema, no seu todo, pode funcionar por checks and balances.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

I. Relatório

O Ministério Público veio interpor recurso da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, de 03.10.2019, que julgou a ação parcialmente procedente, e em consequência decidiu condenar o **Estado Português**, a pagar ao A., a título de indemnização por danos não patrimoniais, a quantia de € 2.166,00 (dois mil cento e sessenta e seis euros).

Também o A. veio recorrer da sentença proferida pelo tribunal a quo.

O **Recorrente Ministério Público**, nas alegações de recurso que apresentou, culminou com as seguintes

conclusões:

«(...) 1 - Na presente acção foi o R. - Estado Português condenado a pagar ao A. a quantia de € 2.166,00 (dois mil cento e sessenta e seis euros), a título de danos não patrimoniais, por alegados danos causados pela violação do direito à decisão em prazo razoável.

2 - Para que haja responsabilidade civil por atraso no funcionamento da justiça torna-se necessário que os atrasos na prática de actos processuais, sendo injustificados, venham a pesar no tempo de prolação da decisão final, com consequências para as partes.

3 - Nos termos do artigo 22º da Constituição da República Portuguesa, "O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem".

4 - Tal responsabilidade civil corresponde, no essencial, ao conceito de responsabilidade extracontratual por factos ilícitos consagrado no Código Civil, pelo que, para que o A. pudesse ver ressarcidos os prejuízos eventualmente sofridos, sempre teriam que se mostrar reunidos os pressupostos da responsabilidade civil enunciados no artigo 483º do citado código.

5 - De acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem são critérios para determinação do prazo razoável a natureza e complexidade do processo, o comportamento das partes e o comportamento dos órgãos do poder judicial, executivo ou legislativo, critérios que, por sua vez, deverão ser aferidos, não em função da demora de um qualquer acto de sequência processual ou de prolação de decisão interlocutória, mas relativamente a todo o conjunto do processo.

6 - Não basta a simples ou mera violação dum prazo previsto na lei para a prática de certo acto judicial para concluir logo no sentido de que foi violado o direito à justiça em prazo razoável.

7 - Para aferir da ilicitude por violação do direito à justiça em prazo razoável, é necessário ter em conta as circunstâncias da causa e os critérios consagrados pela jurisprudência, em especial a complexidade do caso, o comportamento do requerente e o das autoridades competentes, bem como aquilo que está em causa no litígio para o interessado.

8 - A obrigação de indemnizar, por parte do Estado, relacionada com os atrasos injustificados na administração da justiça, só o poderá ser no respeitante aos danos que tenham com esse ilícito, consubstanciado na morosidade do processo, uma relação de causalidade adequada.

9 - Não deve deixar de se realçar o esforço do R. - Estado Português na tentativa de resolução dos

constrangimentos que afectam o desenvolvimento célere dos processos a correr termos na jurisdição administrativa.

10 - Tal esforço é, ainda mais digno de realce numa altura em que se mostra a nu a escassez de meios económicos que afectam gravemente os meios financeiros do estado condicionando gravemente todas as suas áreas de actuação, designadamente, a da justiça. (...)».

Por seu turno, o A., no recurso que interpôs, concluiu nos termos seguintes:

«(...)

1- a pena de DEMISSÃO é uma “situação contínua”, perpetuada no tempo:

-em 26-11-2010 o A. foi alvo da pena de DEMISSÃO por parte do MAI

-em 18-12-2015 o TAC anulou o Despacho do MAI

-em 20-6-2017 o STA anulou a pretensão do A.

-20-6-2017 mais 3 anos conduz a 20-6-2020

2 - o A., está em tempo para a acção; trata-se de uma “situação contínua ” à luz do affaire IORDACHE contra ROMÉNIA, proc. 6817/02 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem; o erro do réu é patente e o A. está em tempo para a lide, pelo que a Sentença deve ser revogada nesta parte e julgada a questão suscitada na PI.

3- o Tribunal Europeu fixa 1.000€ por cada ano de demora do processo. 2.166€ por 11 anos é quantum irrisório para os danos causados ao A. que se presumem à luz da Justiça da COUR.

4- o caso iniciou-se em 16-4-2006 e transitou em julgado em 5-9-2017....ONZE ANOS é prazo irrazoável. O processo disciplinar pendeu de 21-4-2006 a 26-11-2010 num total de 4 anos 8 meses e 5 dias; entre a data da entrada da acção no Tribunal Administrativo e o transito em julgado decorreram mais de seis (6) anos; o caso arrastou-se de 16-4-2006 a 5- 9-2017, num total de 11 anos 4 meses e 5 dias, prazo irrazoável à luz do artº 6º- 1 da Convenção Europeia e cfr. Acórdão VALADA MATOS DAS NEVES contra Portugal - proc. 73798/13 de 29-1-2016 publicado no sítio de apoio à Procuradoria Geral da Republica: <http://gddc.ministeriopublico.pt/search/all/Valada> (Portugal foi condenado a pagar 11.830,00 € a este queixoso por demora de 9 anos 11 meses e 20 dias, Acórdão de conhecimento oficioso do réu Estado Português).

5- face ao tempo que demorou o caso deve o réu ser condenado a pagar 11.000,00 € sendo 1.000.00 € por cada ano de pendência do processo, pois o A. sofreu frustração, desespero e angustia pela pendência e demora do processo o que se presume: “no que diz respeito à avaliação equitativa do dano moral sofrido em virtude da duração do processo, o Tribunal Europeu considera que uma quantia que varia entre 1.000 a 1.500 Euros por ano de duração do processo (e não por ano de atraso) é o ponto de partida para o cálculo a efectuar. O resultado do processo nacional (quer a parte requerente perca, ganhe ou acabe por fazer um acordo) não tem importância como tal sobre o dano moral sofrido pelo facto da duração do processo. O montante global será aumentado de 2.000 €uros, se o que estiver em causa for importante, nomeadamente em matéria de direito do trabalho, estado e capacidade das pessoas, pensões, processos particularmente importantes relativamente à saúde ou à vida das pessoas.” Acórdão Apricella c. Itália de 10-11-2004, Acórdão Emestina Zullo c. Itália de 10-11-2004 e Acórdão Riccardi Pizatti c. Itália de 10-11-2004.

5- a Decisão de demitir o A. do cargo que desempenhou por cerca de 20 anos não foi proporcional nem adequada; os factos pelos quais foi arguido e acusado em processo disciplinar, sempre negados pelo A., não respeitaram os princípios da adequação e proporcionalidade; não foi ponderada medida menos gravosa que a demissão como, por exemplo, multa, suspensão ou admoestação.

6- a PSP decidiu pela medida mais gravosa sem ponderação da menor ingerência possível, isto é, sem ponderar se outra pena satisfazia o desideratum da Sociedade; o Estado Português, através dos seus órgãos PSP e Tribunal Administrativo, não ponderou pela aplicação do direito à menor desvantagem possível “ GOMES CANOTILHO em Direito Constitucional, pag 270; o réu não observou o princípio da proibição do excesso, optando por aplicar pena desproporcionada e desadequada; deve ser condenado a pagar 10.000,00 € ao A.

7- o réu ostracizou a aplicação de pena menos grave face ao tempo decorrido; entre a data de ingresso na PSP e a decisão de demissão decorreram dez anos; desde o ingresso na PSP até ao trânsito em julgado decorreram 20 anos, facto a que o réu não atendeu.

8- a PSP acatou a versão do participante e ostracizou a negação do A.; sem mais elementos que tal versão, o A. foi julgado culpado e demitido, contra o Princípio do tratamento mais favorável ao arguido em processo disciplinar/ penal; a medida aplicada ao A. traduz ausência de imparcialidade; a PSP/MAI não explicita em concreto nos fundamentos da Reunião de 21-6-2010- acta 1/2010- fls 451 dos autos- por que razão uma pena de advertência, de multa ou de aposentação compulsiva não satisfaz o prestígio da instituição PSP; a PSP optou pela “rotura total do vínculo” sem ponderar a idade do A., a ausência de antecedentes, a manutenção do vínculo por 20 anos e o princípio do tratamento mais favorável ao arguido; optou por pena que viola o artº 6º- 1 da Convenção Europeia; por esta violação deve o réu ser condenado a pagar 10.000,00 € ao A.;

9- o A. foi notificado da Decisão favorável proferida no Douto Tribunal Administrativo que, em atenção aos arts 5.º- 2 do CPA e 266-2 da Lei Fundamental aplicou o Princípio da Proporcionalidade e anulou o Despacho que aplicou a pena de demissão; contudo o réu recorreu e em sede de recurso, sem audiência pública, o A. nunca ali foi ouvido, o TCAS optou por acatar a demissão; a ausência de audiência pública e sem ouvir o A. traduz preterição de formalidade essencial e violação do artº 6º- 1 da Convenção Europeia; por esta violação deve o réu ser condenado a pagar 4.000,00 € ao A. DEVE SER REVOGADA A DECISÃO RECORRIDA !!!!...

10- a Sentença recorrida não fundamento em concreto de forma especificada os argumentos invocados pelo A. pelo que é nula.

A Sentença recorrida deve ser revogada in totum e o réu Estado Português condenado a pagar o quantum petitionado assim se fazendo Justiça! (...)»

Tendo o **Recorrido Ministério Público** contra-alegado e concluído, como se segue:

«(...) 1 - Na presente acção pretende o A. a condenação do R. - Estado Português com fundamento em responsabilidade civil extracontratual, pelo direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

2 - Computando conjuntamente a duração de um processo disciplinar, de natureza administrativa, onde lhe foi aplicada a pena de demissão.

3 - Com a duração do processo judicial, de natureza jurisdicional, onde se pretendia a impugnação dessa decisão.

4 - Impugnação da decisão administrativa essa que sempre lhe foi negada, em sede de Tribunais Superiores, quer seja no Tribunal Administrativo Sul, quer no Supremo Tribunal Administrativo.

5 - Pelo que apenas aqui estará em análise o alegado atraso na tramitação dos autos com o nº 837/11.5BELSB, deste Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa, alegado atraso esse que, entendemos, não se verificou, pelo menos tal como o A. o configura.

6 - No mais, atento o princípio da economia processual, e a não verificação da prática de actos inúteis, como seja a sua repetição, damos aqui por reproduzidas na íntegra as conclusões das alegações de recurso interpostas nestes autos pelo R. - Estado Português, representado pelo Ministério Público.

7 - Não foi violado o artº 6º, nº 1 da CEDH.

8 - A, aliás douta, sentença mostra-se, quanto aos argumentos invocados pelo A. devidamente

fundamentada, pelo que não é nula.

9 - Pelo que se deverá, negar provimento ao recurso dela interposto, pelo A. (...)».

Colhidos os vistos legais, vem o mesmo submetido à conferência desta Secção do Contencioso Administrativo para decisão.

I. 1. **Questões a apreciar e decidir**

O objeto do recurso é delimitado, em princípio, pelas conclusões das alegações de recurso, sem prejuízo da apreciação de questões de conhecimento oficioso ainda não decididas com trânsito em julgado – cfr. art.s 635.º, 639.º e 608.º, n.º 2, 2ª parte, todos do CPC. E dizemos em princípio, porque o art. 636.º do CPC permite a ampliação do âmbito do recurso a requerimento do recorrido, situação que não se coloca nos autos.

No caso em apreço, cumpre, assim, aferir, antes de mais, da nulidade imputada à decisão recorrida, pelo **Recorrente autor**, ao dizer que «A sentença recorrida não fundamenta em concreto de forma especificada os argumentos invocados» cfr. conclusão de recurso n.º 10 - o que, embora não expressamente identificada, pode subsumir-se à nulidade prevista no art. 615.º, n.º 1, alínea d), do CPC.

E, ainda, dos erros decisórios que imputa à sentença recorrida ao ter decidido, in casu e na parte que releva para o âmbito do presente recurso, nos seguintes termos:

«(...) a) Julga-se procedente a excepção peremptória de prescrição;

b) Julga-se parcialmente procedente a pretensão do Autor, e consequentemente, condena-se o Réu Estado Português a pagar ao Autor, a título de danos não patrimoniais, a quantia de 2.166,00 euros, acrescida de juros à taxa legal, desde a data da citação até ao efectivo pagamento;

c) Absolve-se o Réu Estado Português dos demais pedidos (...)».

No âmbito do recurso interposto pelo **Ministério Público**, quanto à decisão constante da alínea b) supra transcrita, mais especificamente por erro de julgamento quanto à verificação de ilicitude – cfr. 1.ª a 7.ª conclusões de recurso.

Por seu turno, no âmbito do recurso interposto pelo A., quanto à decisão do tribunal a quo constante da alínea a) que antecede, por entender que não se verifica a excepção perentória de prescrição do direito do A., relativamente aos factos decorrentes entre 02.05.2006 e 03.02.2011 - e que correspondem ao procedimento disciplinar que tramitou junto do Ministério da Administração Interna (MAI) - cfr. conclusões

de recurso n.º 1 e 2 - e, bem assim, também quanto à decisão constante da alínea b), mas apenas quanto ao específico erro de julgamento quanto ao cômputo do atraso e quanto ao quantum indemnizatório - cfr. conclusões de recurso n.º 3 e 4 -, pois que toda a matéria alegada referente ao procedimento disciplinar subjacente à ação sobre cujo atraso a sentença recorrida se pronunciou, é irrelevante para a apreciação da mesma em sede de recurso, pois que sobre essa matéria o tribunal a quo não se pronunciou - cfr. conclusões de recurso n.º 5 a 9.

II. Fundamentação

II.1. De facto

Na sentença recorrida foi considerada provada a seguinte factualidade, que não vem impugnada em recurso e que aqui se transcreve *ipsis verbis*:

«(...)

A) O Autor, que ingressou a PSP a 4/09/1997, foi alvo de um processo disciplinar instaurado a 2/05/2006, no seguimento de uma queixa apresentada contra si a 21/04/2006 - facto parcialmente admitido por acordo e sentença proferida na acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

B) A 27/11/2009, o Núcleo de Deontologia e Disciplina da PSP apresentou proposta de aposentação e demissão do Autor - facto admitido por acordo;

C) A 26/11/2010, o Ministro da Administração Interna proferiu despacho nos

termos do qual foi aplicada ao Autor uma sanção disciplinar de demissão, tendo o Autor sido notificado daquela decisão a 3/02/2011 - facto parcialmente admitido por acordo e acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

D) A 4/04/2011 o Autor propôs contra o Ministério da Administração Interna Acção Administrativa Especial, na qual peticionava a anulação a decisão que lhe aplicou uma sanção disciplinar - cfr. fls. 3 e seguintes da acção administrativa, apensa aos presentes autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

E) Mediante ofício de 12/04/2011, foi o Ministério da Administração Interna citado para os termos da acção, tendo apresentado contestação a 23/05/2011 - cfr fls. 53 a 65 da acção administrativa, apensa aos presentes autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

F) Mediante ofício de 06/06/2011 foi a contestação notificada ao Autor - cfr. fls. 65 da acção administrativa

apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

G) Após conclusão de 12/09/2011, foi proferido despacho saneador nessa mesma data - cfr. fls. 67, 68 e 69 da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

H) Mediante ofício de 15/09/2011, foram as partes notificadas do despacho saneador, tendo o Autor apresentado alegações escritas a 11/10/2011 e o Ministério da Administração Interna a 22/12/2011 - cfr. fls. 73 e 86 da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

I) Aberta conclusão a 13/01/2012, foi a 12/02/2013 proferido despacho no qual consta “Abro mão dos autos” - cfr. fls. 98 da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

J) Aberta conclusão a 15/02/2013, a 26/02/2013 foi proferido despacho no qual se determinava o cumprimento do provimento n.º 18/2005, tendo a secretaria dado cumprimento ao mesmo a 27/02/2013 - cfr. fls. 101 a 2013 da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

K) Aberta conclusão a 1/03/2013, a 5/06/2014 foi proferido despacho no qual se suscita oficiosamente um vício do acto impugnado, tendo as partes sido notificada para se pronunciarem mediante ofício de 12/06/2014 - cfr. fls. 104 a 108 da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

L) O Ministério da Administração Interna pronunciou-se a 25/06/2014 - cfr. fls. 111 a 118 da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

M) A 20/11/2014 foi proferido despacho no qual se determinava a vista aos juízes adjuntos - cfr. fls. da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

N) A 18/12/2015 foi proferida sentença que anulou o despacho do Ministro da Administração Interna de 26/11/2010 que aplicou ao Autor a pena disciplinar de demissão - cfr. fls. da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

O) A 8/02/2016 o Ministério da Administração Interna interpôs recurso da sentença referida, tendo o Autor apresentado contra-alegações a 15/04/2016 - cfr. fls. da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

P) A 2/05/2016 foi proferido despacho no qual se determinou a subida dos autos ao Tribunal Central Administrativo Sul - cfr. fls. da acção administrativa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

Q) A 30/05/2016 foi emitido parecer pelo Ministério Público - cfr. fls. da acção administrativa apensa aos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

R) A 12/01/2017 foi proferido Acórdão pelo Tribunal Central Administrativo Sul, o qual concedeu provimento ao recurso interposto pelo Ministério da Administração Interna e, consequentemente revogou a sentença na parte impugnada e, em substituição, absolveu o Ministério da Administração Interna do pedido - cfr. fls. da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

S) A 14/02/2017 o Autor interpôs recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo - cfr. fls. da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

T) A 1/02/2017, foi proferido despacho de aperfeiçoamento do articulado de recurso, o que o Autor veio fazer a 19/05/2017 - cfr. fls. da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzida;

U) A 20/06/2017, o Supremo Tribunal Administrativo proferiu Acórdão de não admissão do recurso de revista interposto pelo Autor - cfr. fls. da acção administrativa apensa, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido;

*

Não se provaram outros factos relevantes para a boa decisão da causa.

*

IV.III. MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

A convicção do Tribunal relativamente à matéria de facto resultou da apreciação crítica e conjugada de todos os meios de prova produzidos, nomeadamente, do teor dos documentos juntos aos autos, que submetidos a apreciação resultaram no acervo probatório documental que se encontra especificado nos vários pontos da matéria de facto provada.(...).»

II.2. De direito

i) Da nulidade imputada à sentença recorrida ao não ter fundamentado «em concreto de forma especificada os argumentos invocados» cfr. conclusão de recurso n.º 10.

Estipula o art. 615.º do CPC, sob a epígrafe «Causas de nulidade da sentença», que «1 - É nula a sentença

quando: b) Não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão; (...).»

As situações de nulidade da decisão encontram-se legalmente tipificadas neste art. 615.º, n.º 1, do CPC, cuja enumeração é taxativa, comportando causas de nulidade de dois tipos: uma causa de carácter formal – cfr. alínea a) - e várias causas respeitantes ao conteúdo da decisão – cfr. restantes alíneas b) a e).

A nulidade da decisão com fundamento na omissão de pronúncia apenas se verifica quando uma questão que devia ser conhecida não ter tido qualquer tratamento, apreciação ou decisão, na decisão recorrida, e sem que a sua resolução tenha ficado prejudicada pela solução, eventualmente, dada a outras questões.

No caso em apreço, o tribunal a quo conheceu dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual em função das causas de pedir invocadas pelo A., e concluiu pela procedência parcial do pedido.

Neste pressuposto diga-se, desde já, que a invocada nulidade da sentença não ocorre, não devendo confundir-se um eventual erro da fundamentação de facto e de direito, com uma falta absoluta de fundamentação, pois só a esta última se reporta a alínea b) do n.º 1 do art. 615.º, do CPC, aqui convocado, conforme jurisprudência e doutrina unânime.

Nesta medida, improcede a arguição da nulidade da decisão recorrida.

ii) Do erro de julgamento de direito em que incorreu a sentença recorrida ao ter considerado procedente a exceção perentória de prescrição do direito do A., relativamente aos factos decorrentes entre 02.05.2006 e 03.02.2011 - e que correspondem ao procedimento disciplinar que tramitou junto do MAI.

Sobre esta questão, o discurso fundamentador da decisão recorrida foi o seguinte «(...) constata-se que, no caso dos presentes autos, o Autor tomou conhecimento de todos os pressupostos necessários ao exercício do direito que se arroga, e no que respeita à suposta delonga do procedimento disciplinar que tramitou junto do Ministério da Administração Interna, pelo menos, desde a data em que foi notificado da decisão do Ministro da Administração Interna mediante a qual aplicou ao Autor uma sanção disciplinar de demissão, a 3/02/2011 (cfr. Item C) do probatório).

Ora, o Autor dispunha do prazo de 3 anos a partir do conhecimento naturalístico do facto que lhe causou dano para exercer o seu direito; o que significa que, deveria ter exercido o seu direito até 03/02/2014 relativamente aos danos que imputa à suposta delonga do procedimento disciplinar que tramitou junto do Ministério da Administração Interna.

Ou seja, o direito do Autor relativamente aos factos que decorreram durante o período que mediou entre o dia 2/05/2006 e 03/02/2011 - e que correspondem ao procedimento disciplinar que tramitou junto do MAI - está prescrito, considerando que a presente acção apenas foi proposta a 12/11/2018. (...)».

Desde já se adianta que o assim decidido é para manter. Vejamos porquê.

No presente caso importa distinguir, como fez a sentença recorrida, o tempo procedimental, que se refere à duração do procedimento disciplinar instaurado contra o A. pela Polícia de Segurança Pública (PSP), da alegada demora excessiva na prolação da decisão judicial do P.873/11, que correu termos no TAC de Lisboa e no qual se impugnou a decisão administrativa disciplinar que aplicou uma pena de demissão ao Autor.

Neste sentido, v. recentíssimo acórdão deste tribunal de recurso, de 18.03.2021, P.865/16.4BELSB (1), no qual se sumariou, com interesse para o caso, o seguinte:

«I. (...)

II. A delonga procedimental imputável à Ordem dos Advogados pelo exercício da ação disciplinar, decorrente do processo disciplinar instaurado, que durou quase 6 anos, não se reconduz ao regime da responsabilidade civil do Estado pelo atraso na justiça, em virtude da demora excessiva na prolação de uma decisão judicial.

III. Antes está em causa o exercício da função administrativa, sendo de enquadrar a responsabilidade civil pelos danos decorrentes pela demora do procedimento disciplinar no regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa por factos ilícitos.

IV. A mera invocação da demora do procedimento disciplinar só por si não permite fundar a verificação do requisito da ilicitude.

V. Recai sobre o Autor os ónus da alegação e da prova dos factos constitutivos do direito à indemnização fundada em responsabilidade civil extracontratual.»

Aderindo à doutrina que dimana do citado aresto, por inteira aplicabilidade aos factos do caso em apreço, improcede, sem necessidade de mais amplas considerações o invocado erro de julgamento, sendo de manter, nesta parte, por ter decidido com acerto, a decisão recorrida.

ii) Dos erros de julgamento imputados à sentença recorrida ao ter julgado «parcialmente procedente a pretensão do Autor», e consequentemente, condenando «o Réu Estado Português a pagar ao Autor, a título de danos não patrimoniais, a quantia de 2.166,00 euros, acrescida de juros à taxa legal, desde a data da citação até ao efectivo pagamento»:

a. por não se verificar nenhuma atuação ilícita – cfr. conclusões de recurso do **R. Estado Português**; e

b. por erro de cálculo do cômputo do período de atraso e do respetivo quantum indemnizatório – recurso do A.

Estes erros de julgamento serão analisados conjugadamente.

Vejamos.

Atentemos no discurso fundamentador da sentença recorrida:

«(...) cumpre esclarecer que, na perspectiva do Autor o processo em questão pendeu desde 2006 a 2017; dado que, contabiliza, para este efeito, o tempo em que o procedimento disciplinar tramitou junto do Ministério da Administração Interna e, bem assim, o tempo em que pendeu a acção administrativa no âmbito da qual foi impugnado o acto final proferido naquele procedimento disciplinar pelo Ministro da Administração Interna.

Porém, conforme já sobredito, haverá que bipartir o tempo correspondente à tramitação procedimental, do tempo correspondente à tramitação judicial;(...) Acresce que, conforme resulta, também, do sobredito, o direito do Autor relativamente aos factos que decorreram entre o período de 2/05/2006 a 03/02/2011, encontra-se prescrito.

Assim, impõe tão só averiguar se se encontram reunidos os pressupostos previstos para a responsabilidade civil extracontratual do Estado Estado por factos ilícitos decorrentes da função judicial, designadamente por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, quanto à tramitação da acção administrativa com o n.º 837/11.5BELSB e que tramitou entre Abril de 2011 e Junho de 2017.

(...)

Atenta a visão global do processo e, bem assim, de toda a sua tramitação, constata-se que o processo teve uma duração de cerca de 4 anos, 8 meses e 8 dias na 1ª instância, e de cerca de 1 ano e 6 meses e 8 dias nas instâncias superiores.

Donde resulta que, na sua globalidade o processo teve a duração de 6 anos, 2 meses e 16 dias.

Ora, de acordo com o entendimento da Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e, bem assim, da Jurisprudência dos Tribunais Portugueses, é aceite o prazo de 3 anos como duração média de um processo em primeira instância - para a generalidade das matérias - e de 4 a 6 anos para a duração global da lide, ou seja, quando haja recurso para os Tribunais superiores ou fase de execução [Nesse sentido veja-se o Acórdão do TCAN de 07/07/2017 p. 01684/13.5BEPRT, disponível em www.dgsi.pt].

Ora, no caso dos autos, e conforme se disse, o processo teve a duração de 6 anos, 2 meses e 16 dias, sendo que apenas cerca de 1 ano, 6 meses e 8 dias decorreram no Tribunal Central Administrativo Sul e no Supremo Tribunal Administrativo.

Ora, pese embora, à luz da jurisprudência supra citada, a duração global da lide para a generalidade das questões, tenha uma média de 4 a 6 anos; a verdade é que, apurou-se um período de cerca de 2 anos, 2 meses e 2 dias em que processo, na primeira instância, não observou qualquer tipo de tramitação relevante. Donde resulta que, se apura um atraso de cerca de 2 anos e 2 meses.

Pois que, considerando que a média varia entre os 4 e os 6 anos, haverá que se atender às circunstâncias do caso concreto e apurar se se verificou algum atraso, designadamente se foram observados períodos em que o processo não tramitou. O que foi o caso dos autos.

Ante o exposto, e atenta a matéria de facto que resultou provada nos presentes autos, conclui-se que a acção administrativa com o n.º 837/11.5BELSB ultrapassou o prazo razoável, constatando-se, por conseguinte, que o Réu violou o direito do Autor à obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável, o que implica dizer que violou o disposto nos Artigos 20.º n.º 4 e 5 e 22.º da CRP e no Artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Estão verificados, portanto, os pressupostos do facto e da ilicitude. (...)».

Desde já se adianta que o assim decido não é para manter. Vejamos porquê.

Contextualizando, «a determinação da razoabilidade da duração do processo é feita casuisticamente e mediante uma análise global ou de conjunto do mesmo», (...) «tendo como ponto de partida a data de entrada da ação no tribunal competente e como ponto final a data em que é tomada a prolação definitiva, contabilizando as instâncias de recurso» (2).

Por outro lado, não bastará alegar a demora excessiva de um processo, para se concluir pela sua ilicitude. Na realidade, antes importa verificar - como se evidencia das decisões do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) sobre esta matéria -, se os casos sub judice, analisando-os detalhada e pormenorizadamente, estiveram indevidamente parados sem motivo justificado e em períodos de tempo excessivo por culpa da máquina da justiça.

Assim, se for de concluir, sem margem de dúvida, que a duração da respetiva causa observou o prazo razoável, não releva, para este efeito, que tenham ocorrido ligeiros e pontuais atrasos na observância de prazos processuais sem influência no resultado.

Apenas quando for duvidosa a observância do prazo razoável de duração do processo, é que se impõe o

recurso ao critério analítico do cumprimento ou não dos concretos prazos processuais.

Por contraponto, se for evidente que a duração do processo ultrapassou o tal prazo «A jurisprudência - tanto nacional como internacional - vem entendendo que a «apreciação da razoabilidade» de duração de um processo judicial deverá ser realizada «em concreto», «casuisticamente», atendendo, nomeadamente, à natureza do litígio - seu «objecto, consequências da decisão do mesmo para as pessoas envolvidas» - à sua complexidade - o tipo de acção, os incidentes suscitados, número de recursos - ao comportamento das partes - sendo de excluir o tempo de atraso injustificado, e que seja imputável à parte interessada na indemnização - e actuação das entidades competentes no processo. E vem entendendo, também, que essa apreciação deverá ser feita mediante uma «análise global», ou de conjunto, da respectiva causa, e não - necessariamente - na verificação do efectivo cumprimento dos prazos dos diversos actos processuais, pois que, apesar deste eventual não cumprimento, se aquela análise global apontar para uma duração irrazoável da causa sempre o Estado será responsável pela não criação de diferentes meios, mecanismos, prazos, aptos a atingir o objectivo da administração da justiça em prazo razoável.» (3)

A omissão de decisão em prazo razoável de decisão de um processo judicial, terá de ser objeto de um juízo de subsunção no quadro legal das «(...) situações de deficiente funcionamento da justiça que não resultam diretamente de atos jurisdicionais em sentido próprio (...) [mas] diferentemente, de uma responsabilidade que, não podendo ser imputada a um concreto interveniente processual resulta do funcionamento anormal do serviço, considerado no seu conjunto, (...) [cujo] dever de indemnizar pressupõe, não apenas um comportamento antijurídico, traduzido na prática de um acto ilícito, como também um juízo de censura que, quando imputável ao serviço em si mesmo considerado, equivale ao conceito de culpa do serviço. (...)» (4).

A jurisprudência dos nossos tribunais superiores, alinhados com a jurisprudência do TEDH, tem estabilizado no sentido de qualificar como prazo razoável de duração média de um processo, em 3 anos na primeira instância, para a generalidade das matérias, e de 4 a 6 anos como duração média global da lide (primeira instância - processo declarativo e executivo/recurso).

Da mesma jurisprudência parece ainda resultar como via de solução articulada em três fases, os seguintes passos analíticos:

i) apurar a duração média daquela categoria de processos;

ii) apurar os casos de claro de afastamento desse padrão médio; e

i) em via de análise mais fina, apurar os restantes casos, com apoio nos seguintes critérios orientadores, enunciados na jurisprudência do TEDH (5), e acolhidos na jurisprudência dos nossos tribunais superiores, aos quais haverá que atender em sede de juízo de equidade definidor do valor a arbitrar pelos danos não

patrimoniais:

- a. a consideração da duração do processo em concreto, que deve ser feita levando em conta os anos que o mesmo esteve pendente, apurando-se estes no seu conjunto e não isoladamente por cada ano de demora/atraso;
- b. a importância do litígio e seu impacto na esfera jurídica da parte, com especial relevância para as ações laborais, sobre o estado e capacidade das pessoas, sobre pensões, ou relativas à saúde ou à vida das pessoas;
- c. o comportamento da parte durante o processo; e, por fim,
- d. o nível de vida do país.

Neste pressuposto, retomemos o caso em apreço.

O tribunal a quo, no cômputo que efetuou, cindiu a duração do processo por instâncias, constatando que o mesmo teve a duração global de 6 anos, 2 meses e 16 dias, e que apenas cerca de 1 ano, 6 meses e 8 dias decorreram no Tribunal Central Administrativo Sul e no Supremo Tribunal Administrativo, para depois concluir que «pese embora, à luz da jurisprudência supra citada, a duração global da lide para a generalidade das questões, tenha uma média de 4 a 6 anos; a verdade é que, apurou-se um período de cerca de 2 anos, 2 meses e 2 dias em que processo, na primeira instância, não observou qualquer tipo de tramitação relevante. Donde resulta que, se apura um atraso de cerca de 2 anos e 2 meses.»

Não se acompanha o assim decidido.

Este tribunal de recurso já teve oportunidade de se pronunciar sobre este concreto método de cômputo do atraso na prolação de decisão, cuja relevância se pretende aferir para efeitos de decidir sobre a responsabilidade do Estado por atraso na justiça, em acórdão de 16.04.2020, P.2798/16.5BELSB, e no qual se sumariou o seguinte:

- «i) No ordenamento jurídico português o direito de acesso à justiça em prazo razoável constitui uma garantia inerente ao direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva;
- ii) O cômputo do lapso temporal de atraso indemnizável deve ser calculado tendo por base o tempo global de pendência do processo em tribunal e não por instância.
- iii) No caso em apreço, a excessiva demora do processo na 1.^a instância, foi compensada por uma resposta célere ao nível dos tribunais superiores, o que revela que o sistema, no seu todo, pode funcionar por

checks and balances. (...)».

Com inteira adesão à doutrina que dimana do acórdão citado, por inteira aplicabilidade ao caso em apreço, tenhamos presente que:

A ação foi proposta em 04.04.2011, foi proferido despacho-saneador a 12.09.2011 e as partes apresentaram alegações finais a 11.10.2011 e 22.12.2011 - cfr. alíneas D), G) e H) da matéria de facto.

Foi proferida sentença a 18.12.2015 - cfr. alínea N) da matéria de facto;

Interposto recurso para este TCA Sul a 08.02.2016, foi este decidido a 12.01.2017 – cfr. alínea R) idem;

A 14.02.2017 o A. interpôs recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo – cfr. alínea S) idem;

Foi proferido despacho de aperfeiçoamento do articulado de recurso, o que o A. veio fazer a 19.05.2017 - cfr. alínea T) da matéria de facto;

A 20.06.2017, o Supremo Tribunal Administrativo proferiu acórdão de não admissão do recurso de revista interposto – cfr. alínea U) idem.

De onde decorre, que, sem negar a existência de períodos de tempo na 1.^a instância em que o processo em causa não teve uma regular tramitação, com paragens para as quais as partes nada contribuíram – cfr. alíneas I) e K) da matéria de facto – a verdade é que essas paragens e a consequente demora do processo na 1.^a instância, foi compensada por uma resposta célere ao nível dos tribunais superiores.

De onde resulta que, sendo a duração global verificada nos autos em causa, de cerca de 6 anos, 2 meses e 16 dias, e tendo em conta a importância do litígio e impacto da demora verificada na 1.^a instância na esfera jurídica do A., ora **Recorrente** foi mitigado.

Tendo em conta, porém, que a ação envolveu apenas dois sujeitos processuais, atenta a matéria disciplinar em causa e a concreta pena aplicada – demissão – cfr. alínea C) da matéria de facto -, que não se vislumbra que a mesma revestisse uma complexidade tal que impedisse ou que tenha dificultado a prolação de uma decisão num momento mais precoce, somos a considerar que 5 anos seria o prazo de duração global razoável para a presente ação, pois que 6 anos é o prazo máximo, ainda dentro de um critério de razoabilidade admitido pelo TEDH, mas que tem de se reservar para processos mais complexos, só podendo ser, aliás, excedido, em casos muito especiais. (6)

Neste pressuposto, e quanto ao quantum indemnizatório, o TEDH vem afirmando sucessivamente que o dano não patrimonial:

i) constitui uma consequência normal, ainda que não automática, da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, presumindo-se como existente, sem necessidade de dele fazer prova, sempre que a violação tenha sido objetivamente constatada; que

ii) essa forte presunção é ilidível, havendo casos em que a duração excessiva do processo provoca apenas um dano não patrimonial mínimo ou, até, nenhum dano desta natureza, sendo que, então, o juiz nacional deverá justificar a sua decisão, motivando-a suficientemente; e que,

iii) quanto ao modo de reparação, constatada a violação, por não ser já possível, pelo direito interno do Estado proceder à reintegração natural, o tribunal, nos termos previstos no art. 41º da Convenção fixará uma indemnização razoável, quando houver um prejuízo moral e um nexo de causalidade entre a violação e esse prejuízo. (7)

Daqui se extrai que, uma vez constatada uma violação do art. 6.º, § 1º, da CEDH, relativamente ao direito à emissão de uma decisão judicial em prazo razoável, opera, em favor do interessado, uma forte presunção natural da verificação de um relevante dano psicológico e moral comum, de natureza não patrimonial, que será sofrido por todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêem as suas pretensões resolvidas por um ato final do processo em tempo razoável.

Assim, e tendo em consideração tudo quanto já se disse e os padrões fixados pela jurisprudência do TEDH, que tem como bitolas 1.000€ a 1.500€ por cada ano de atraso injustificado - e não por cada ano de duração total do processo em tribunal, como pretende o **Recorrente autor** -, julga-se adequada uma indemnização fixada em 1.000€ por cada ano de duração do processo para além do razoável, quantia esta acrescida de juros de mora desde a data da citação até integral pagamento, nos termos dos art.s 805.º, n.º 3 e 806.º, n.º 1 do CC.

Face a todo o exposto, resultando nos autos um período de atraso relevante de 1 ano, 2 meses e 16 dias (através da subtração de 5 anos a 6 anos, 2 meses e 16 dias), será de revogar, nesta parte, a decisão recorrida, e, em conformidade, reduzir a condenação do R. **Estado Português**, atribuindo-se, em substituição, o montante de 1.216,00€, pelo atraso injustificado verificado na tramitação e decisão do Processo n.º 837/11.5BELSB.

Em face do que, imperioso se torna julgar procedente, em parte, e embora com distinta fundamentação, o erro de julgamento invocado pelo **Recorrente Estado Português** e improcede o erro de julgamento invocado pelo **Recorrente autor**.

III. Decisão

Nestes termos e face a todo o exposto, acordam os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal Central Administrativo Sul em:

- a) negar provimento ao recurso interposto pelo A.;
- b) conceder parcial provimento ao recurso interposto pelo Estado Português;
- c) revogar a sentença recorrida e, conhecendo em substituição,
- d) atribuir a quantia de € 1.216,00 (mil, duzentos e dezasseis euros) a título de compensação por danos não patrimoniais, a que acrescem juros de mora calculados à taxa legal, desde a citação e até efetivo e integral pagamento.

Custas pelos **Recorrentes** e **Recorridos** em partes iguais, sem prejuízo do apoio judiciário de que beneficia o **Recorrente autor**.

Lisboa, 06.01.2022

Dora Lucas Neto

Pedro Nuno Figueiredo

Ana Cristina Lameira

(1) E, bem assim, o ac. deste TCA Sul, de 18.06.2020, P. 1335/06.4BELSB, ambos disponíveis em www.dgsi.pt

(2) cfr. ac. do STA, de 10.09.2014, P. 090/12, que segue de perto anterior acórdão do STA, de 09.10.2008, P. 0319/08; e, bem assim, e entre outros, o ac. do Tribunal Central Administrativo Norte (TCA Norte), P. 1684/13.5BEPRT, de 07.07.2017.

(3) Cfr. voto de vencido lavrado no supra citado ac. 350/17, do STA.

(4) Cfr. CARLOS CADILHA, in Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, 2ª edição, Coimbra Editora, 2011, pgs.198-199

(5) Cfr. ac. TCA Sul, 04.07.2019, P. 1655/16.0BELSB e ISABEL CELESTE FONSECA, in Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia! Anotação ao Ac. do STA de 09-10-2008, Proc. 319/08, in CJA n.º 72, Braga, CEJUR, Nov/Dez 2008, pgs. 45-46, e demais jurisprudência citada pela autora.

(6) Cfr. ISABEL CELESTE FONSECA, op. cit. pgs. 45 e 46, e jurisprudência ali citada.

(7) cfr., entre outros, os acs. do TEDH (GC) de 29.03.2006 - c. «Scordino v. Itália n.º 01», §§ 203 e 204, e de 29.03.2006 - c. «Riccardi Pizzati v. Itália», § 94; e, também, o Ac. do TEDH (2ª Secção) de 10.09.2008 - c.

«Martins Castro e Alves Correia de Castro v. Portugal», §§ 54 e 55], sendo que tal jurisprudência já foi acolhida pela jurisprudência do STA, cfr. entre outros e muitos, os acs. de 17.01.2007, proc. nº 01164/06, de 28.11.2007, proc. nº 0308/07, de 09.10.2008, proc. nº 0319/08, de 11.05.2017, proc. nº 01004/16, de 05.07.2018, proc. nº 0259/18 e de 07.10.2021, proc. nº 01427/19.0BELSB, todos disponíveis em www.dgsi.pt

Fonte: <http://www.dgsi.pt>