

「O tempo justo do processo: as causas e as medidas para reduzir a morosidade processual」

João Pedroso

Professor da FE e investigador do CES da U. Coimbra

Consultor do CFJJ (protocolo CES/CFJJ)

Centro de Formação jurídica e Judiciária: Conversas com...

jpedroso@fe.uc.pt

5.07.19



Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Centre for Social Studies
University of Coimbra



Organização
das Nações Unidas
para a Educação
a Ciência e a Cultura

Universidade de
Coimbra – Alta e Sofia
inscrita na Lista do Património
Mundial em 2013

- A questão da "**lentidão da justiça**", apesar de ser talvez o mais universal e um dos mais preocupantes dos problemas com que se defrontam todos os Tribunais é um tema sobre o qual existe **um deficit de investigação e conhecimento.**

- **A "lentidão da justiça"** constitui um importante interface entre o sistema judicial e o sistema político, particularmente em regimes democráticos, pelo que **é parte integrante do exercício e garantia dos direitos, sendo igualmente um relevante indicador sociológico da qualidade da democracia, da cidadania, da qualidade e da legitimidade dos Tribunais.**

Prazo razoável

- O art. 6º, n.º 1, da CEDH, prevê que "qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada (...) **num prazo razoável por um Tribunal (...) o qual decidirá** quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ele."
- Este prazo razoável é a **garantia necessária de que os tribunais asseguram o contraditório, produzem e apreciam as provas necessárias, respeitam e não violam os Direitos Humanos/Direitos Fundamentais (direitos individuais e coletivos) dos cidadãos/pessoas.**

TEMPO SOCIAL - um tempo composto por muitos tempos

- 1. Tempo da Justiça (de interesse público)**
- 2. Tempo biográfico ou das partes (interesse pessoal e privado)**
- 3. Tempo mediático (espaço público com interesse jornalístico ou de mercado de audiências)**

TEMPO(S) SOCIAL DAS JUSTIÇAS

1. Tempos (público) da Justiça (“normal” vs “urgente”)

- **tempo justo/prazo razoável** (muda organização e processo simples e garantístico) - Estado de Direito de forte intensidade
- **tempo burocrático, organizacional** dos tribunais e do **tempo do processo** (prazos legais) - Estado de Direito de fraca intensidade
- **tempo emergência ou de exceção** (sem garantia dos direitos humanos/fundamentais)
Estado de direito em erosão/Estado de exceção

2. Tempo (privado) biográfico ou das partes.

- resultante da combinação entre **os ciclos de vida dos indivíduos**, das suas **expectativas e motivações pessoais e do seu interesse estratégicos** em prolongar ou encurtar a resolução do litígio.

3. Tempo mediático

- **Comunicação instantânea**; efémera; sem contraditório formal; do mercado das audiências

Dessincronia entre tempos sociais (Justiça; pessoal; mediático)

- **Estes tempos sociais coexistem (e devem coexistir)** sempre nas sociedades democráticas. A “cada tempo” corresponde uma função social e a sua articulação consolida o Estado de direito.
- **As patologias de cada um dos tempos sociais** (a morosidade processual; subordinação ao interesse e poder de uma parte; o espetáculo, a parcialidade e o mercado de audiências) tem ser democraticamente e legalmente reguladas/ controladas.
- Essas patologias do “tempo da Justiça”, do “tempo biográfico” e do “tempo mediático” **não podem capturar o tempo justo e razoável da Justiça.**

Dessincronia entre tempos sociais (Justiça; pessoal; mediático)

- o tempo da justiça **pode ser um tempo de cidadania socialmente útil** quando compagina a resolução célere de um litígio com os direitos e a segurança jurídica das partes, **mas também pode ser um tempo perverso** quando constrange a procura e a efetividade da justiça, permitindo desnecessariamente **morosidade** na resolução de um litígio.

- **Os níveis de análise do Tempo da Justiça:**
 - **individual** (partes e atores Judiciais)
 - **organizacional** (organização dos processos de trabalho e práticas profissionais do Tribunal)
 - **Institucional** (Tribunal como órgão de soberania; cultura jurídica)
 - **normativo** (Direito ; normas de procedimento)

- **O estudo do tempo social e dos níveis de análise da justiça permite dar resposta em termos da análise:**
 - **da relação entre o indivíduo, a ação e a estrutura** (ou, dito de outro modo, entre o subjetivo e o objetivo, entre o micro e o macro, ou entre a ação e as estruturas sociais, profissionais ou o Tribunal)
 - **mas também, à definição e às implicações de escolhas de política pública de administração da Justiça** e das reformas judiciais para reduzir a morosidade, legitimar os Tribunais e potenciar o acesso ao Direito e à justiça.

Uma imagem para morosidade processual



Os (poucos) estudos sociojurídicos e de política pública de administração da Justiça sobre a morosidade tem-se centrado na análise:

- da oferta e da procura e da distribuição no território dos serviços judiciais (e não judiciais) ;
- organizacional dos Tribunais;
- desempenho dos Tribunais;
- culturas jurídicas “nacionais”/”locais”;
- com recurso à teoria dos papéis sociais;
- jurídica da legislação processual, da organização Judiciária e custas.

A construção teórica e analítica da duração dos processos

A construção teórica e analítica da duração dos processos deve distinguir:

- **duração necessária** do processo – o tempo justo; o “prazo razoável” necessário à defesa dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos.
- **morosidade** - ou seja toda a duração irrazoável ou excessiva do processo desnecessária à proteção das partes intervenientes.
- **morosidade legal** - a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade (excesso de formalismo; formalismo desnecessário; efeitos perversos não previstos).

A construção teórica e analítica da duração dos processos

- **morosidade organizacional** ou **endógena** ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, condições e organização do trabalho e dos tribunais.
- **morosidade causada ou provocada pelos atores judiciais** (Juízes, Ministério Público, Advogados, Partes, Polícia, Peritos, Funcionários judiciais, etc.).
 - **não intencional** - decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos atores judiciários.
 - **intencional** - é provocada por um dos atores judiciários em defesa de um interesse de uma parte.

Metodologia da investigação das causa de morosidade

- Estudo da legislação – impacto na duração do processo;
- Estatísticas da Justiça;
- Amostra de processos em primeira instância (fichas de processos; análise “das paragens”; contagem de prazos da tramitação) com duração até 5 anos e com mais de 5 anos de duração;
- Relatórios da Inspeção do CSM e do COJ;
- Entrevistas
- Focus grupos
- Presença e Observação nas secções de processos

1. A MOROSIDADE LEGAL

- A legislação, designadamente a processual e de custas, preveem procedimentos processuais que podem vir a ser qualificados como formalismo desnecessário à proteção das “partes”.
- Em Santos e al. 1996 simulámos a duração de uma ação declarativa civil, com processo comum sob a forma ordinária, em “condições ótimas” (intervenientes residem na comarca, não há incidentes, os progressos legais são todos respeitados) e por mero efeito dos prazos processuais, essa ação teria desde a instauração até ao julgamento **16 meses e 21 dias “reais” de tempo de vida.**

2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA - Causas gerais

- **Condições de trabalho** – organização de trabalho, afetação/distribuição de espaço e equipamentos;
- **A irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e distribuição de magistrados** (vacatura de lugares, excesso/falta de mobilidade, adequação dos quadros de pessoal);
- **Impreparação e negligência dos funcionários judiciais, Juízes e do Ministério Público** (não cumprimentos dos prazos legais sem justificação);

Causas da morosidade – morosidade organizacional

2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA - Causas gerais (cont.)

- **Aumento da procura/volume de trabalho** (litigação de massa; com o aumento da distribuição de processos sem alteração da organização de trabalho/de pessoal afeto ao trabalho);
- **Recursos a perícias** – o recursos a perícias de hospitais, Instituto de Medicina Legal e Polícia Judiciária atrasa os processos durante anos;
- **Não cumprimento das cartas precatórias e rogatórias** – as deprecadas para citação e penhora são cumpridas muito para além dos prazos.
- **Demora de entrega de relatórios sociais por entidade externa** nos processos de justiça de menores.

Causas da morosidade – morosidade organizacional

2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA em processos cíveis com duração superior a 5 anos - Causas específicas (cont.)

- **A complexidade das ações** - uma causa de pedir e uma fundamentação de direito complexa (propriedade e responsabilidade contratual), ou várias exceções dilatórias ou perentórias ou vários incidentes processuais.
- **Especial negligência no cumprimento de prazos legais** - ações paradas à espera de um despacho de citação ou de uma notificação e “esquecimento” de processos em armários ou nos “montes de processos”;
- **Especial relevância do não cumprimento das cartas precatórias;**
- **Especial demora de atos a praticar por terceiros** (conservatórias, hospitais, Institutos de Medicina Legal e polícias).

2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA em processos executivos com duração superior a 5 anos - Causas específicas (cont.)

- Não cumprimento atempado dos despachos pelos funcionários, por negligência, excesso de trabalho, falta de transporte e falta de especialização;
- Grande demora no cumprimento das cartas precatórias;
- O incidente de reclamação de créditos;
- O registo das penhoras;
- O desconto nos vencimentos;
- O sistema de venda judicial.

Causas da morosidade – ofício do J. Cível do Porto a J.C. de Lisboa

“ A deprecada a que me refiro nasceu no dia 25.2.86.

E, neste momento, embora um pouco tarde, não queria deixar de pedir a V.ª Ex.ª - não o cumprimento da deprecada, uma vez que, certamente, isso iria dar muito trabalho aos funcionários desse tribunal - que transmitisse à visada os meus cumprimentos pela passagem do seu quarto aniversário natalício.

Já agora, e dado o tempo que já se passou, solicitava a V.ª Ex.ª que me informasse do estado da deprecada, designadamente sobre se já anda sozinha, já fala, já conhece as pessoas e as cores, etc.

Desde já muito grato pela atenção dispensada. - Assinatura”

Causas da morosidade – morosidade organizacional

2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA em processos crime com duração superior a 5 anos - Causas específicas (cont.)

- **A Impossibilidade e/ou negligência dos Procuradores no cumprimento dos prazos de investigação** – os inquéritos “arrastam-se” à espera de diligências;
- **A articulação entre o Ministério Público e as polícias é deficitária** – as polícias não comunicam em tempo, no início do processo, nem o Ministério Público despacha, em tempo, requerendo novas provas;
- **As entidades policiais** – não investigam (ou não podem) “grandes grupos” de inquéritos (furtos contra desconhecidos; crimes de pequena e média gravidade);
- **Os peritos** – do IML, das F. de Medicina, dos hospitais e dos peritos da PJ;
- O processo de **notificações** - excesso de trabalho para as polícias;
- Os magistrados permitem com facilidade os **adiamentos** nas audiências de julgamento

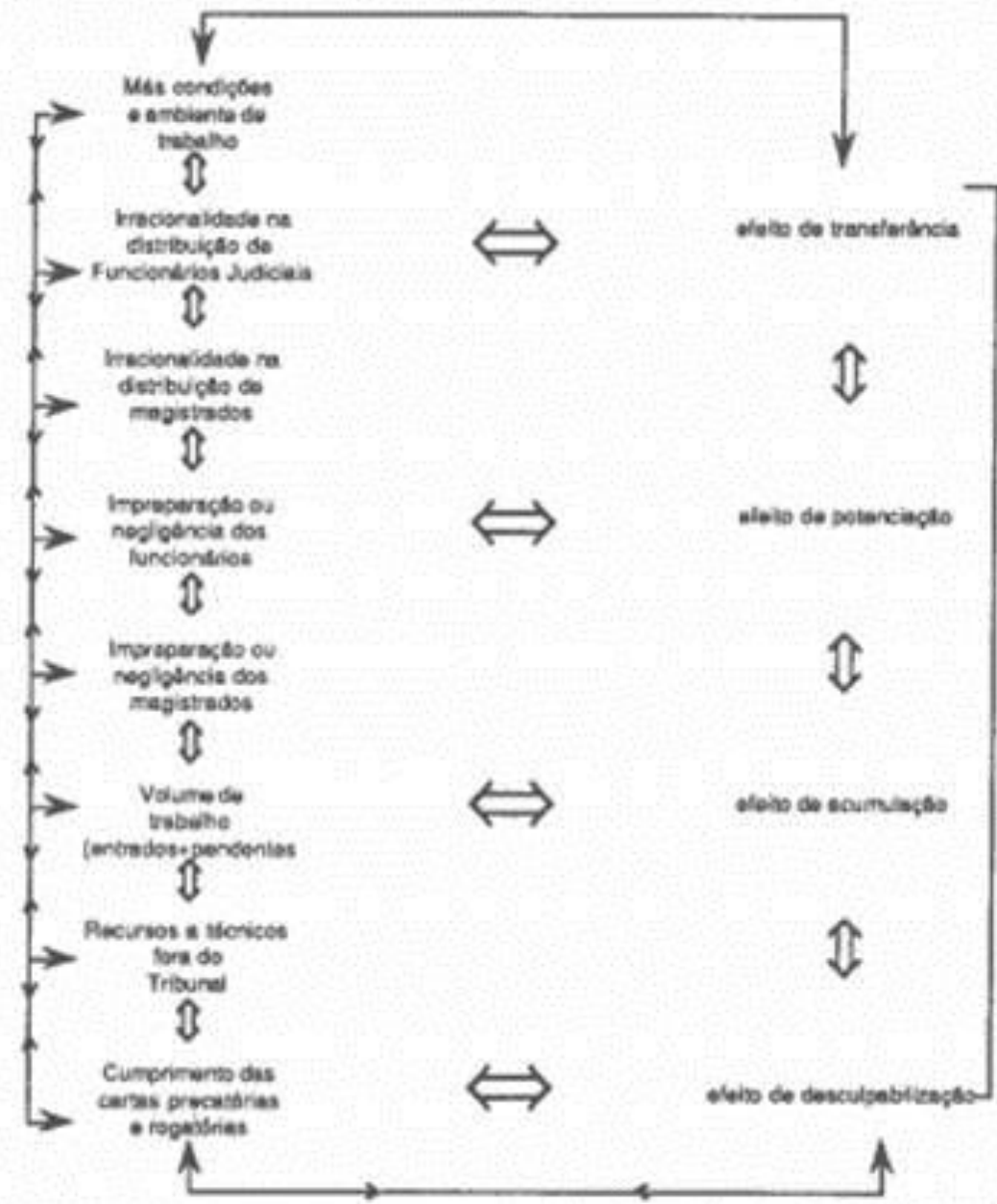
Causas da morosidade – morosidade

3. A MOROSIDADE PROVOCADA PELOS ACTORES JUDICIAIS “INTERESSADOS”

- **Expedientes dilatórios** – requerimentos não fundamentados, junção de documentos, recursos “injustificados”;
- **Falta de arguidos e testemunhas a atos de instrução e ao julgamento** – o arguido “desaparece”, impossibilitando as notificações, e potenciando a prescrição do procedimento criminal;
- **O interesse do devedor** em atrasar o andamento das “cobranças” e execuções;
- **A dificuldade ou negligência** em dar o impulso processual;
- **Solicitações de adiamentos e requerimentos de suspensão** de instância “para chegar a acordo”.

Figura 8.32

Diagrama da actuação das causas de morosidade



As medidas a adoptar para combater a morosidade têm de ser **tomadas de forma coordenada de modo a evitar os referidos efeitos de transferência, de potenciação, de acumulação e de desculpabilização, resultantes da actuação das causas de morosidade em sistema de *feedback*.**

Causas da morosidade – medidas

Os estudos de caso que efetuámos em Portugal permitiu-nos concluir que para além de alterações às leis adjetivas, a redução da morosidade no sistema judicial exige medidas concertadas de estudo e desenvolvimento de novos sistemas de gestão de processos, recursos humanos e informação que permita eliminar ou diminuir a morosidade organizacional ou endógena e facilite a deteção em tempo útil da morosidade provocada de modo a atenuar os seus efeitos.

A - Reformas legais

- o **Recentramento dos Tribunais nas suas funções essenciais** de promoção e garantia dos direitos com o desvio da “litigação de rotina e de certificação” (dívidas, cheques, algumas situações familiares, etc.), - para **procedimentos (automáticos) administrativos ou judiciais** (desenvolvimento da injunção e outros procedimentos), **bem como para meios alternativos de resolução de litígios**
- **Reorganização Judiciária** desenvolvimento ou **a criação de estruturas de “justiça de proximidade”** designadamente serviços de conciliação e mediação (v.g. conflitos laborais, familiares, ou mesmo, penais) e de arbitragem (v.g. consumo, ambiente, conflitos civis e comerciais).

Causas da morosidade – medidas

- **Reforma da legislação processual designadamente civil:**
 - da supressão de fases e incidentes em todos os processos.
 - o processo tipo deve aproximar-se do modelo petição inicial e contestação, julgamento (preparação e realização) e decisão.
 - práticas de organização e de automatização que eliminem atos processuais ou reduzam o tempo de outros;
 - reforço da oralidade e gravação de prova;
 - desmaterialização, processo eletrónico e comunicações eletrónicas.
 - a criação do sistema de assessoria técnica relativamente a estes processos de família e menores.

B – Formação profissional inicial e complementar EXIGENTE de Juízes, Procuradores, Oficiais de Justiça, Advogados, Policias, Peritos, e demais profissionais

C– A reforma administrativa e da gestão do sistema judiciário:

- programas de informatização judiciária, processual e de
- gestão de processos
- programas de modernização e gestão das secretarias e secções judiciais (ex: Oficina Judicial de Espanha)
- programa de melhoria da qualidade do atendimento ao público.

Causas da morosidade – medidas

D – A reforma da gestão de recursos humanos

- “Bolsa” de Juízes, Procuradores e oficiais de justiça (ação concertada)
- mobilidade por pequenos períodos (evitar vacatura de lugares)

E – Controle interno

- reforçar as Inspeções aos Tribunais pelos CSMJ
- é necessário criar “auditorias de qualidade dos serviços”

F – Medidas Sistémicas para regular a procura

- regulação do crédito ao consumo ;
- necessidade de certificação judicial (crédito incobrável; ou ação de RRP de mães solteiras para atribuição de casa social)

Causas da morosidade – conclusão

EM CONCLUSÃO, a diminuição da duração dos processos tem de ser feita, assim, através de medidas concertadas de reforma de natureza legislativa (judicial ou processual); do espaço e das condições de trabalho; da distribuição e gestão e da formação e qualificação de Juízes, Procuradores e Oficiais de Justiça; das comunicações entre tribunais e outras entidades; de reforma da organização e gestão dos processos, das secções e secretarias judiciais; de desenvolvimento do programa de informatização judiciária e de automatização dos processos, de inspeção e auditoria, no contexto de medidas sistémicas para regular a procura.

PHASELLUS ELIT CONVALLIS



MUITO OBRIGADO !



CES | Alta

Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal
T +351 239 855 570
www.ces.uc.pt
ces@ces.uc.pt

CES | Sofia

Colégio da Graça
Rua da Sofia, 136-138
3000-389 Coimbra
Portugal
T +351 239 853 649
www.ces.uc.pt
ces@ces.uc.pt

CES | Lisboa

Picoas Plaza
Rua Viriato, 13 Lj 117/118
1050-227 Lisboa
Portugal
T +351 216 012 848
www.ces.uc.pt/ces-lisboa
ceslx@ces.uc.pt



Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Centre for Social Studies
University of Coimbra



Organização
das Nações Unidas
para a Educação
a Ciência e a Cultura



Universidade de
Coimbra – Alta e Sofia
Inscrita na Lista do Património
Mundial em 2013

