

**RELATÓRIO BREVE DO OBSERVATÓRIO  
PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA SOBRE  
BLOQUEIOS AO ANDAMENTO DOS PROCESSOS E  
PROPOSTAS DE SOLUÇÃO**

**BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS**

**(1999)**



## INTRODUÇÃO

A partir dos projectos de investigação concluídos no OPJ sobre a morosidade da justiça foi possível identificar alguns dos principais bloqueios no andamento dos processos, bem como sugerir algumas medidas que poderão ajudar a removê-los.

Neste breve relatório, começaremos por sucintamente referir, apenas para efeitos de contextualização, os diferentes tipos de morosidade. Passaremos depois à enumeração das suas causas principais, por tipo de morosidade. Para melhor identificação dessas causas, enumeramos ainda os principais bloqueios ou factores de dilação detectados em três estudos de caso de processos crimes de longa duração. Por último, apresentamos um conjunto de sugestões para a solução dos problemas enunciados.

### 1. TIPOS DE MOROSIDADE

A construção teórica da duração dos processos deve distinguir a **duração necessária** do processo – o “prazo razoável” necessário à defesa dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos – da **morosidade**, ou seja toda a duração irrazoável ou excessiva do processo desnecessária à protecção das partes intervenientes.

A **duração necessária** do processo deveria corresponder à **duração legal** do processo. No entanto, de acordo com investigação anterior, a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade. Assim, a duração legal, poderá equivaler à duração necessária ou incluir para além desta, procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de **morosidade legal** (excesso de formalismo ou formalismo desnecessário).

A morosidade pode ser também **organizacional** ou **endógena** ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais.

Por último, a excessiva duração dos processos judiciais pode ser também criada pelos actores judiciários (magistrados, advogados, partes, polícia, peritos, funcionários judiciais, etc.). Esta **morosidade provocada** pode ser **não intencional** ou **intencional**. A primeira decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos actores judiciários. A segunda é provocada por uma das partes no litígio,

ou em seu nome, em defesa dos seus interesses. A fronteira entre o não intencional e o intencional é difícil de captar num sistema com grandes insuficiências organizacionais, razão pela qual só considerámos determinado acto como de morosidade provocada intencional quando tal facto resultou sem margens para dúvidas, das metodologias usadas, o que significa eventualmente que alguns actos intencionais de morosidade sejam qualificados como não intencionais.

Na primeira parte deste relatório faremos uma síntese das causas de morosidade mais relevantes que encontramos nos nossos projectos de investigação, enquanto na segunda parte enunciaremos algumas propostas de solução.

## **2. CAUSAS DA MOROSIDADE**

### **2.1 A MOROSIDADE LEGAL (CIVIL E PENAL)**

A legislação, designadamente a processual e de custas, prevêem procedimentos processuais que podem vir a ser qualificados como excesso de formalismo ou formalismo desnecessário à protecção das “partes” intervenientes.

Santos e al. 1996 simularam a duração de uma acção declarativa civil, com processo comum sob a forma ordinária, em “condições óptimas” (intervenientes residem na comarca, não há incidentes, os progressos legais são todos respeitados) e por mero efeito dos prazos processuais, essa acção teria 16 meses e 21 dias “reais” de tempo de vida. Por entrevistas com actores judiciais a situação não se alterou com as alterações introduzidas nos últimos anos no código de processo civil e na legislação sobre custas.

Não existe uma avaliação dos efeitos da entrada em vigor da recente legislação penal, processual penal e da consequente organização da investigação criminal. Mas, parece-nos, como veremos que há que intervir ao nível da investigação criminal, dos processos crime de pequena gravidade, e na especialização/desjudicialização das respostas penais para os jovens imputáveis (16-25 anos).

## **2.2. A MOROSIDADE ORGANIZACIONAL OU ENDÓGENA**

### **2.2.1. Causas gerais**

Ao longo da nossa investigação conseguimos identificar as seguintes causas de morosidade organizacional ou endógena:

- a) Condições de trabalho – organização de trabalho, afectação/distribuição de espaço e equipamentos;
- b) A irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e distribuição de magistrados (vacatura de lugares, excesso de mobilidade, adequação do quadro de pessoal);
- c) Impreparação e negligência dos funcionários judiciais e magistrados judiciais e do Ministério Público (não cumprimento dos prazos legais sem justificação);
- d) Volume de trabalho (explosão da litigiosidade – litigação de massa - com o aumento da distribuição de processos sem alteração da organização de trabalho/de pessoal afecto ao trabalho);
- e) Recursos a perícias – o recurso a perícias de hospitais, Instituto de Medicina Legal e Polícia Judiciária atrasa os processos durante anos;
- f) Não cumprimento das cartas precatórias e rogatórias – as deprecadas para citação e penhora são cumpridas muito para além dos prazos.
- g) Demora de entrega de relatórios sociais nos processos de justiça de menores.

### **2.2.2. As causas de morosidade organizacional ou endógena em processos com duração superior a 5 anos**

Para além das causas referidas no número anterior foi possível ainda identificar:

- a) A complexidade das acções - Numa primeira aproximação considerámos complexas, as que têm uma causa de pedir e uma fundamentação de direito complexa (as acções de propriedade e responsabilidade contratual são as que proporcionalmente têm um maior número de processos a durar 5 anos), bem como as que tem várias excepções dilatórias ou peremptórias para decidir ou são atravessadas por muitos e vários incidentes processuais. No entanto, muitas das acções que duram mais de 5 anos são simples, com litígios de baixa intensidade, só que são apanhadas na teia das causas de morosidade que estamos a analisar;
- b) Especial negligência no cumprimento de prazos legais (na nossa investigação encontramos acções paradas há anos à espera de um despacho de citação ou da concretização duma notificação) e “esquecimento” de processos em armários ou nos “montes de processos”;
- c) Especial relevância do não cumprimento das cartas precatórias nos processos que duram mais de 5 anos;
- d) Especial demora de actos a praticar por terceiros (conservatórias, hospitais, Institutos de Medicina Legal e polícias).

### **2.2.3 As causas de morosidade nas acções executivas de duração superior a 5 anos.**

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

#### 2.2.4 A morosidade nos processos crimes que duram mais de 5 anos

- a) A Impossibilidade e, também, negligência dos magistrados do Ministério Público no cumprimento dos prazos de investigação – os inquéritos “arrastam-se” à espera de diligências;
- b) 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;
- c) **As entidades policiais** – não investigam ou não podem investigar “grandes grupos” de inquéritos (juntos contra desconhecidos; crimes de pequena e média gravidade, que arguidos e testemunhas sejam fáceis de encontrar);
- d) **Os peritos** –especial atraso nas peritagens do IML, das Faculdades de Medicina, dos hospitais e dos peritos da polícia judiciária;
- e) O actual processo de **notificações**, que, apesar disso, se torna num excesso de trabalho para as polícias;
- f) Os magistrados permitem com facilidade os **adiamentos** nas audiências de julgamento

### 2.3 A MOROSIDADE PROVOCADA PELOS “INTERESSADOS”

#### 2.3.1. Causas

- a) Expedientes dilatatórios – requerimento de apoio judiciário não fundamentado, junção de documentos, recursos “injustificados”;
- b) Falta de arguidos e testemunhas a actos de instrução e ao julgamento – o arguido “desaparece” do local onde habitualmente habita, impossibilitando as notificações, o andamento do processo e potenciando a prescrição do procedimento criminal;
- c) O interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções;

- d) A dificuldade do credor ou do autor em dar o impulso processual ou negligência no impulso processual;
- e) Solicitações de adiamentos e requerimentos de suspensão de instância “para chegar a acordo”.

#### 2.4. CONCLUSÕES GERAIS SOBRE AS CAUSAS DE MOROSIDADE

- a) A morosidade é tanto mais forte quanto mais variadas, intensas e cumulativas foram as suas causas. Consequentemente, apenas serão eficazes as medidas de combate, que forem tomadas de forma coordenada pelas várias entidades envolvidas e direccionadas para todas as causas que a provocam. Só assim será possível evitar o **efeito de transferência** da morosidade de uma causa para outra, ou seja o agravamento de uma dada causa de morosidade em consequência de uma medida tomada isoladamente para atenuar outra causa. Esse efeito perverso ocorre em vários tribunais, os quais, por se encontrarem com muitos processos acumulados e em situação de pré-ruptura, beneficiariam, embora em grau diverso, da nomeação, por parte do CSMJ e do CSMP, e para além do quadro, de juizes e delegados do Ministério Público, interinos ou auxiliares. Contudo, se essas medidas dos dois Conselhos não forem, em regra, acompanhadas por medidas da DGSP, no sentido de completar ou reforçar os quadros de funcionários judiciais, verifica-se **um efeito de transferência de morosidade de uma causa para outra, ou seja, os processos parados em virtude da ausência de despacho dos magistrados passaram a ter como causa de morosidade, directa ou indirecta, a incapacidade dos funcionários lhes darem o devido andamento.**
- b) As diferentes causas de morosidade actuam, assim, em **sistema de feedback** umas sobre as outras. A morosidade provoca acumulação de processos a qual agrava a insuficiência dos quadros e as más condições de trabalho, que por sua vez potenciam morosidade e desculpabilização. Por exemplo, a exiguidade do espaço, não é causa directa e necessária de morosidade, mas **tem um efeito potenciador** da irracionalidade na distribuição dos recursos humanos por falta de lugar onde os acomodar potenciando a acumulação e aumento de pendência de processos com a consequente desmotivação para o trabalho e desresponsabilização dos magistrados

e funcionários perante todos os atrasos nos processos judiciais que se venham a verificar.

- c) A irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais ocorre com maior frequência nos tribunais com piores condições de trabalho e quando essa irracionalidade é, por si só, uma “causa forte”, a pendência de processos e o volume de trabalho nas secções aumenta de imediato. Acresce, ainda, que as más condições de trabalho são causas de grande mobilidade de funcionários os quais, assim que podem, pedem imediata transferência para outro tribunal, o que por sua vez constitui uma causa adicional de morosidade. Efectivamente, o factor de irracionalidade mais comum são as prolongadas vacaturas de lugares existentes e necessários, a inadequação dos quadros de funcionários, insuficientes face às necessidades e a grande mobilidade de funcionários. A irracionalidade na distribuição de funcionários tem duplo efeito: **a acumulação** de processos e de morosidade; e **um efeito desculpabilizador** dos outros funcionários para os atrasos nos processos que se verificam nas secções em que trabalham.
- d) A impreparação ou negligência dos funcionários judiciais ou dos magistrados verifica-se em qualquer tipo de tribunal e quando acontece tem, por si só, uma forte repercussão no aumento da morosidade.

A ocorrência desta causa de morosidade é independente do volume de trabalho dos tribunais. Caracteriza-se, na sua essência, por um magistrado ou funcionário não movimentar, nem deixar movimentar, os processos por longos meses e anos, não os despachando ou não lhes dando o devido andamento.

**É difícil muitas vezes definir as fronteiras entre o que é negligência e o que é a duração dos processos resultantes de outras causas de morosidade, nomeadamente do volume de trabalho e acumulação de processos.** No entanto, encontram-se situações perfeitamente claras de negligência e até de ilícito criminal. Estas situações arrastam-se, em regra, durante meses e anos nos mesmos tribunais, verificando-se que as entidades tutelares demoram muito a pôr-lhes fim, permitindo que elas acentuem o **efeito de acumulação** de processos e, conseqüentemente, o aumento da morosidade.

e) A irracionalidade na distribuição de magistrados é uma das causas de morosidade mais controladas, mas quando se verifica, a duração dos processos aumenta de imediato. Os lugares de magistrados por preencher não assumem actualmente a gravidade de outros tempos. No entanto, ainda hoje é vulgar os tribunais estarem longos períodos sem juiz, nomeadamente quando os titulares estão em comissão de serviço, doenças prolongadas, licenças de maternidade e não são substituídos durante esse tempo por qualquer outro magistrado. Os atrasos daqui resultantes, devido aos referidos efeitos de acumulação e desculpabilização, demoram anos a recuperar.

A distribuição de magistrados é também afectada pela sua mobilidade. Esta situação tem um efeito mais grave nas comarcas de primeiro acesso. Estas comarcas de “passagem” sofrem na sua morosidade o impacto das mudanças constantes de magistrado, nomeadamente judicial.

f) 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*,**

- g) A especialização dos tribunais por objecto e, dentro destes, pelo grau de complexidade das acções contribui para a diminuição da morosidade;
- h) A gestão da distribuição dos funcionários judiciais e magistrados deve ser de molde a não permitir que haja tribunais, mesmo que temporariamente, com os quadros de magistrados ou funcionários incompletos;
- i) **A reacção aos focos de irracionalidade na distribuição ou negligência dos recursos humanos de um tribunal tem que ser tomada pelas entidades tutelares de imediato a fim de evitar acumulação de processos e atrasos de difícil recuperação;**
- j) A morosidade endógena é comum a todo o sistema, mas tem características específicas de comarca para comarca, e mesmo de secção para secção, pelo que, para além das medidas gerais para a sua diminuição, **têm que ser tomadas, em**

**paralelo, medidas destinadas especificamente a certos tribunais, e que tenham em atenção a importância que o factor pessoal tem na duração dos processos.**

- k) A análise efectuada aos processos de longa duração mais de 5 anos, permite-nos concluir que os pontos de bloqueio desses processos cíveis e criminais assumem naturezas diferentes. São, no entanto, igualmente afectadas nas suas diversas fases processuais, embora de modo diferente pelas más condições de trabalho (exiguidade de espaço, falta de fotocopiadoras, etc.) e pela irracionalidade na distribuição de magistrados e funcionários judiciais (vacatura de lugares, desproporção no seu preenchimento, etc.).
- l) Nos processos cíveis **detectou-se como causa comum da sua longa duração a organização do trabalho dos magistrados e funcionários judiciais** que permite que em todos os processos se possam detectar atrasos, para além do prazo legal, na prática de actos processuais.
- m) Paradoxalmente, **nem sempre a morosidade causada tem origem na complexidade processual ou substantiva da acção** ou na alta intensidade do litígio, dado que entre os processos analisados se encontravam “acções simples”, como as acções declarativas de “cobrança de dívida” e de responsabilidade extracontratual de acidente de viação, nas quais os dias de morosidade verificados são unicamente justificáveis pela perda de controlo, nomeadamente pelo magistrado judicial, da sua situação processual.
- n) A situação observada nestes tipos de acções, indicia a **necessidade da sua detecção atempada pelos serviços de inspecção a magistrados e a funcionários.**
- o) A análise efectuada confirmou a opinião comum aos diversos actores judiciários de que, na justiça cível, o despacho saneador (antes das alterações processuais mais recentes), as sentenças e o processo executivo, com as eventuais acções de embargos, eram os grandes pontos do seu bloqueio.
- p) No entanto, as causas de longa duração destes processos cíveis são sistémicas e para além da morosidade organizacional e endógena referida, as partes **não**

**efectuam requerimentos e registos em tempo útil, utilizando nos litígios complexos e de alta intensidade estratégias processuais e de litigação que tornam, o processo moroso de modo a potenciar o eventual acordo, a erosão de prova, atrasar o desfecho do litígio ou simplesmente gerir a actividade do seu escritório, permitindo-lhes a comparência em actos processuais originariamente designados para a mesma data (v.g. requerimentos de suspensão da instância, faltas e adiamentos de julgamentos).**

- q) Para além desta morosidade provocada, tem ainda o efeito de retardamento em alguns processos a **actuação de entidades terceiras ao tribunal que demoram longos períodos a efectuar peritagens ou a proceder a registos obrigatórios.**
- r) Por sua vez, na análise dos processos crime é de salientar que para além das causas de morosidade organizacional ou endógena que se fizeram sentir, quer na fase de instrução, quer na fase de julgamento, **o primeiro grande ponto de bloqueio está na fase de investigação criminal.** Para além da demorada investigação policial, assumem um especial relevo a **“paragem” dos processos nos institutos de medicina legal** ou faculdades de medicina sempre que, para a sua instrução seja necessário recorrer a perícias médicas oficiais.
- s) Na fase de julgamento, o “desaparecimento” dos arguidos das suas residências habituais e consequentes faltas sistemáticas a julgamento foram grandes indutores da longevidade desses processos.
- t) Os estudos de caso que efectuámos permitem-nos assim concluir que para além de eventuais alterações às leis adjectivas, a redução da morosidade no sistema judicial exige o 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 detecção em tempo útil da morosidade provocada de modo a atenuar os seus efeitos.

### **3. PRINCIPAIS FACTORES DE DILAÇÃO IDENTIFICADOS NA TRAMITAÇÃO DE TRÊS “GRANDES” PROCESSOS – CRIME.**

A escolha dos processos foi motivada pela sua repercussão social, atraindo o interesse dos *mass media*, e pela natureza da criminalidade objecto de acusação, de dimensão política e económica. Analisámos todos os actos dos processos, num total de 242 volumes distribuídos por 81 000 páginas. Um dos processos demorou cerca de 10 anos e terminou com a morte do arguido; outro teve uma duração de cerca de 13 anos e terminou com a extinção do procedimento criminal; e um terceiro entrou no sistema judicial há cerca de 16 anos e continua sem decisão definitiva. Outros estudos permitem-nos concluir que as principais causas da longa duração detectadas nestes processos não são “específicas” deles, estando presentes numa grande percentagem dos processos crime que entram na fase judicial.

### **3.1. Não cumprimento dos prazos por parte dos funcionários e magistrados.**

- a) O prazo previsto na lei para a conclusão das fases do inquérito e instrução só foi cumprido nas situações em que havia arguidos presos. A prisão preventiva funcionou como factor de celeridade do processo. Sempre que esta situação esteve ausente prevaleceu uma tramitação lenta, excessivamente “zelosa” e sofisticada, independentemente do conteúdo dos actos ou das situações em causa.
- b) Considerando os três processos estudados, cerca de 20 % dos actos praticados pelos funcionários judiciais foram praticados fora do prazo. Dos actos praticados pelos juizes, cerca de 2% foram-no fora dos prazos legais. Mas, a morosidade especialmente dilatória resulta dos atrasos dos juizes. O valor médio de dias de atraso dos actos dos funcionários é muito baixo (cerca de 2,5 dias), resulta da quantidade de actos praticados e não foi especialmente condicionante do andamento do processo. Ao contrário, a morosidade na prática dos actos dos magistrados foi, em média, muito mais elevada, verificou-se num número reduzido de actos e implicou sempre a paragem do processo. Nalguns casos o atraso na prática dos actos foi de largos meses e em dois casos foi de 188 e 217 dias. Foi nos tribunais superiores que se concentrou a morosidade com consequências mais dilatórias e foi também nestes tribunais que se registaram os valores mais elevados da morosidade dos juizes.

### **3.2 Atrasos no cumprimento de diligências ou na resposta a informações solicitadas**

Nestes processos para além das entidades polícias encarregues da investigação e dos tribunais competentes para a tramitação do processo, intervêm um elevado número de outras entidades: polícias, tribunais, organismos da Administração Pública e entidades privadas. A estas entidades são solicitadas informações e diligências várias. Por exemplo, às polícias de outras localidades pode ser solicitado a audição de pessoas aí residentes, buscas, apreensões, notificações, cumprimento de mandados de captura, etc. Mas também pode ser solicitado informações às conservatórias, repartições de finanças e às instituições bancárias para avaliação do património dos suspeitos e outros tribunais. Em muitas das situações estas entidades demoraram largos meses a responder e, em muitos casos, só o fizeram depois de muitas solicitações.

### **3.3 Ausência de informação centralizada.**

A ausência de informação centralizada em determinados serviços, no caso dos processos estudados em especial nas repartições de finanças e conservatórias, dificultou as investigações obrigando à solicitação de informação a cada um dos organismos em todo o país.

### **3.4 Comunicação de forma burocrática.**

A comunicação dentro e fora do sistema faz-se de forma excessivamente burocratizada. O sistema comunica em regra por ofícios, os quais obedecem, nos processos, a um complicado formalismo de entradas, saídas, aberturas de conclusões e despachos dos magistrados. Em média são elevados os tempos de resposta das várias entidades aos ofícios (cerca de 30 dias). Esta situação é ainda mais dramática quando a comunicação se faz dentro do próprio sistema judicial. O não funcionamento dos tribunais em rede e a ausência de mecanismos expeditos de comunicação leva a que a comunicação entre tribunais, por exemplo, para solicitar informações sobre o processo, se faça também por ofício que, por vezes, vão percorrendo várias secções e tribunais à “procura” dos processos e da informação.

### **3.5. Cartas precatórias**

Muitas das diligências foram requeridas por cartas precatórias, muitas delas demorando largos meses a cumprir. Em um dos processos analisados (criminalidade económica) era essencial para o sucesso da investigação a apreensão de diversos cheques, extractos de

conta e talões de depósito em instituições bancárias. Dado que parte dos elementos se encontravam em bancos fora dos limites da competência territorial do juiz de instrução onde corria o processo, a respectiva apreensão foi solicitada através de cartas precatórias. A demora no seu cumprimento foi crucial para a dilação da fase de investigação.

Considerando todas as cartas precatória dos três processos, num total de 357, o tempo médio de cumprimento foi de 30 dias, mas em muitos casos demorou largos meses (num dos casos demorou 217 dias). Foi especialmente elevado o tempo que decorreu entre a saída da secção que solicitou a diligência e a entrada na outra secção de outro tribunal a quem foi requerida – o que poderemos designar de tempo de trânsito entre os tribunais. Esta duração foi, em média, de 8 dias, evitável com recurso, por exemplo, a fax ou a *internet*. Várias diligências, solicitadas por esta via, não foram cumpridas, dado ter entretanto ocorrido o evento relativamente ao qual se justificavam.

### **3.6. Notificações.**

As dificuldades de notificação dos vários intervenientes estão presentes em todos os processos. Foram muitas as situações em que as cartas foram devolvidas. Nalguns casos o pedido de notificação foi também feito através de carta precatória, em muitos casos devolvida com a notificação frustrada largos dias depois do dia marcado para a diligência em que a pessoa teria que depor.

### **3.7. Desperdícios e actos inúteis.**

A comunicação de forma burocrática e a desarticulação no funcionamento dos tribunais gera elevados desperdícios e disfuncionalidades no funcionamento da justiça. Esta situação é particularmente dramática nos recursos que sobem em separado do processo principal, tendo como consequência a existência de muitos actos inúteis. Trata-se de actos praticados pelos vários agentes judiciais em vista da tramitação dos vários processos de recurso que sobem em separado e que em consequência de determinado evento, em regra ocorrido no processo principal, deixaram de ter eficácia em termos de resultado prático no processo de recurso em que foram praticados. A sua inutilidade é tecnicamente previsível a partir da ocorrência daquele evento. É o caso, entre muitos outros, dos recursos do despacho que ordena a prisão preventiva. Como o juiz procede ao reexame dos pressupostos da prisão preventiva, a requerimento ou por imposição legal, em curtos períodos de tempo, com o seu novo despacho, a manter a situação de prisão ou a colocar

os arguidos em liberdade, surge um facto novo que inutiliza o despacho anterior sobre a mesma matéria e conseqüentemente o recurso interposto desse anterior despacho. Como nada é comunicado aos processos em recurso, apesar dessa ocorrência continuam a sua tramitação e só na altura do julgamento se manda indagar (por ofício) qual a situação do processo principal. Esta desarticulação implica a prática significativa de muitos actos inúteis (num dos processos cerca de 35% dos actos desses recursos eram, nesta perspectiva, inúteis implicando um acréscimo médio de duração (inútil) dos recursos de cerca de 5 meses, representando cerca de 33% da duração média daqueles processos) o que significa um desperdício equivalente em recursos humanos e materiais.

Mas leva ainda a algumas decisões contraditórias e mesmo caricatas, como o caso de confirmação da prisão preventiva relativamente a um arguido absolvido em julgamento, entretanto já ocorrido. Estamos, assim, face a uma dupla incapacidade do sistema: não sendo capaz de decidir estes recursos em tempo útil não prevê um mecanismo que os faça parar evitando a prática de actos e tramitações inúteis.

### **3.8. Gestão não racional dos processos**

Foram identificadas várias situações de longas paragens dos processos à espera de uma informação rapidamente obténivel via telefone, e por várias ocasiões o processo foi devolvido a outros tribunais (porque não era possível tirar fotocópias ou por qualquer outra razão) para resolver questões completamente laterais à discussão da causa principal, como por exemplo, para levantamento de objectos apreendidos. Num dos casos estudados o processo esteve parado por razões daquela natureza, 1 ano e 3 meses.

### **3.9. Não concentração das audiências e adiamentos.**

A audição de um elevado número de pessoas (arguidos, testemunhas, declarantes, peritos) sempre que não é feita de forma planeada e concentrada tem como consequência a dilação destas fases. Num dos processos, em que foram ouvidas mais de uma centena de pessoas, o rigoroso planeamento e concentração dos interrogatórios (o que obriga necessariamente ao destacamento de equipas para o efeito) foi condição essencial para a celeridade e eficácia desta fase. Também o prolongamento das sessões de audiências de julgamento por vários dias, meses (num dos casos por mais de um ano) tem consequências dilatórias.

Os adiamentos de julgamento tiveram consequências mais dilatórias nos tribunais superiores.

### **3.10. Sigilo bancário**

Foram factores de dilação a dificuldade de acesso às contas bancárias dos diferentes suspeitos, sistematicamente recusado pelas entidades bancárias, com fundamento no sigilo bancário. Só foi possível ultrapassar a situação passados largos meses, com recurso às medidas excepcionais previstas na lei processual penal- apreensão em estabelecimento bancário.

### **3.11. Manutenção do principal arguido no exercício de funções.**

Num dos casos de criminalidade económica, a manutenção do principal suspeito em liberdade, e no exercício de funções administrativas, no caso Presidente de uma Câmara Municipal, durante o inquérito foi apontado como um factor de forte perturbação ao andamento do inquérito.

### **3.12. Estatuto sócio-económico dos arguidos.**

Neste tipo de processos, em especial nos casos de criminalidade económica, os crimes são, em regra, cometidos no âmbito de organizações de pessoas ou instituições com poderosos meios económicos. Os arguidos integram-se em grupos sócio-económicos relevantes ligados a grupos de pressão e redes de protecção e influência, nalguns casos, bem relacionadas dentro do sistema judicial, com fácil acesso aos recursos administrativos e que facilmente mobilizam recursos do Estado para salvaguarda e promoção dos seus interesses. Esta sua condição tornou mais difícil a investigação criando múltiplas barreiras.

### **3.13. Burocratização dos procedimentos processuais.**

Os procedimentos processuais são excessivamente burocratizados, formais e complicados. Não admira, por isso, que nos processos analisados cerca de 50% (média do conjunto dos processos) dos actos tenham sido praticados por funcionários. Acresce que, como se sabe, muitos dos actos praticados pelos magistrados judiciais são actos de mero expediente, por exemplo, ao longo das milhares de páginas dos processos existem inúmeros despachos dos juizes apenas a mandar cumprir uma carta precatória ou mandar satisfazer uma informação sobre o estado do processo. Em muitos casos esta solicitação era requerida por outros tribunais.

### **3.14. Não utilização de meios informáticos nos registos dos actos e na elaboração de peças processuais.**

Os registos dos actos dos processos e a elaboração de peças processuais, incluindo os despachos e decisões dos magistrados, são na sua quase totalidade feitos de forma manuscrita. Existe um excessivo “apego” ao papel, visível pelas milhares de páginas destes processos. Muitas folhas contêm apenas o registo de um ou dois actos. Naturalmente que a informatização do processo dispensaria muito deste papel.

### **3.15. Excesso de garantismo e tempo dos recursos.**

Excesso de possibilidades de reclamações e de recurso. Nos três processos analisados foi muito elevado o número de reclamações e recursos. Num dos casos sucederam-se de tal forma as reclamações e recursos que a dada altura já não se sabia que decisão o processo aguardava. Por esta razão, nos três processos estudados mais de metade do tempo dos processos foi passado nos tribunais superiores, em especial no Tribunal Constitucional. Sem dúvida que, em muitos casos, o recurso para o Tribunal Constitucional teve objectivos meramente dilatatórios. Foi também nos tribunais superiores que se concentrou a maior parte da morosidade dos agentes judiciais e que se verificou a quase totalidade das situações que designámos de *andamento aparente* e de longas paragem dos processos.

Nalguns casos foi significativa a percentagem de desistências e de não apresentação de alegações de recurso, o que implicou a deserção dos mesmos.

### **3.16. Manipulação dos processos com intuito meramente dilatatórios.**

Foram muitas as situações detectadas, em especial em sede de recurso, em que os arguidos manipularam e fizeram uso do processo com objectivos meramente dilatatórios.

### **3.17. Alterações normativas e divergências na jurisprudência.**

As várias alterações legais, ocorridas durante a “vida” dos processos, provocaram situações de dilação em consequência de vários pedidos de esclarecimentos e posições divergentes dos tribunais. Nalguns casos, a deficiente redacção da norma induziu também a posições divergentes na sua interpretação, motivando decisões contraditórias e consequentemente recursos. Algumas divergências na interpretação normativa arrastaram-se durante largos anos. Num dos processos, o não cumprimento de uma decisão do

Tribunal Constitucional, pela Relação e pelo STJ, provocou um ciclo de recursos sobre a mesma matéria e a consequente “eternização” do processo.

### **3.18. Negligências dos agentes judiciais.**

Verificaram-se algumas situações de negligência por parte dos agentes judiciais (magistrados e funcionários) que contribuíram de forma significativa para a dilação do processo. Foi o que aconteceu com a não comunicação de determinados factos, o deficiente exame preliminar dos recursos (despachos a admitir recursos sem que se tenha fixado os seus efeitos, despachos errados a julgar desertos recursos por falta de alegações o que obrigou a reclamações), informações erradas, a falta de cuidado na apreciação de algumas situações e a existência de erros materiais que obrigaram à rectificação de vários acórdãos.

### **3.19. Tramitação nos tribunais superiores**

A tramitação dos processos nos tribunais superiores é também muito burocratizada. Em especial no que respeita à ida do processo a vistos. Foram poucas as situações que para qualquer das decisões nos tribunais superiores (incluindo reclamações) tenha havido dispensa de vistos. Num dos processos, no total de 13 anos, 1 ano; **1 mês e 10 dias** foi o tempo em que o processo circulou para colher vistos pelos juizes. Deste tempo, 1 ano, 1 mês e 10 dias foram gastos em vistos no Tribunal Constitucional.

### **3.20. Andamento aparente dos processos.**

Ao longo da tramitação dos processos são várias as situações em que, apesar de processualmente movimentado o processo, de facto não avança. É o caso, por exemplo, do processo a ser movimentado entre magistrados e funcionários com aberturas de conclusões e despachos num “jogo” de perguntas e respostas sobre se determinada informação já chegou ou não.

## **4. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO**

## A - Reformas legais

- 4.1. A **longo prazo**, reforma da legislação processual penal e civil com reforço da oralidade e de modo a que ela incorpore práticas de organização e de automatização que eliminem actos processuais ou reduzam o tempo de outros;
- 4.2. A **curto e médio prazo**
  - a) **Eliminar os prazos para pagamento de preparos**. O preparo seria pago com a entrega do articulado através de aposição de estampilha no articulado ou de junção de talão de depósito ou de *ticket* de multibanco ao articulado/requerimento (analisar experiência da estampilha na injunção).
  - b) **Todos os requerimentos e articulados após a contestação seriam notificados ao advogado da parte contrária** através de correio ou de “livro de protocolo” directamente **pelo advogado articulante/requerente**, tendo a obrigação de enviar o articulado à parte contrária no mesmo dia que o entregasse em tribunal.
  - c) **Abolir**, a não ser com fundamentos excepcionais (imprescindível ou única prova) as **cartas precatórias e rogatórias**.
  - d) **As partes devem, em regra, apresentar as suas testemunhas em julgamento**, salvo as testemunhas que fundamentadamente sejam “hostis” ou impossíveis de fazer comparecer (o processo de trabalho tem esta solução sem que haja contestação e com sucesso).
- 4.3. A explosão da litigação rotineira burocratiza os Tribunais, aumenta desmesuradamente o volume de processos e os actos processuais materiais, potenciando a lentidão da justiça e os bloqueios no sistema. A sobrecarga dos Tribunais com este tipo de litígios, que vem assumindo contornos dramáticos desvia a justiça da sua função principal de promover e garantir os direitos dos cidadãos, o que acaba por se traduzir em menos justiça para todos. Assim, **propõe-se, ainda, a curto e médio prazo**:
  - a) o **recentramento da justiça 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.), - com a salvaguarda de prossecução em procedimento judicial quando necessário para garantir os direitos das partes -, para **procedimentos automáticos administrativos ou judiciais** (desenvolvimento da injunção e outros procedimentos), **bem como para meios alternativos de resolução de litígios designadamente “câmaras de cobranças de dívidas”** patrocinadas por entidades representativas dos credores e dos consumidores ou, ainda, permitindo a certificação da incobrabilidade duma dívida por um revisor oficial de contas;
- b) o desenvolvimento e 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);
- c) **acabar com o recurso para o Tribunal Constitucional depois de esgotada toda a cadeia de recursos ordinários.** A manter-se a fiscalização concreta, ela deve ser definida pelo Tribunal Constitucional logo a seguir à primeira decisão que contenha matéria considerada inconstitucional para evitar julgamentos sucessivamente errados que podem obrigar a idêntica cadeia de repetições.
- d) O recurso para o Tribunal Constitucional, salvo excepções, **não deve ter efeito suspensivo.**
- e) **remeter o Supremo Tribunal de Justiça para a função de tribunal de recursos de revista**, restringindo as causas com direito a duplo grau de jurisdição de recurso, de modo a transformá-lo num verdadeiro órgão doutrinador da realidade judiciária, fonte do direito aplicado.
- f) **em matéria de investigação** criminal, exercendo as polícias com frequência a investigação por delegação do Ministério Público, **importará apostar em estruturas de coordenação e de avaliação** de todas as autoridades policiais criando um Conselho de Coordenação Nacional, com uma Comissão Executiva restrita que estabeleça objectivos de gestão do sistema policial e avalie a eficiência e a eficácia de actuações do sistema.

- g) é necessário **definir com clareza os papéis de cada uma das forças policiais**. A Polícia Judiciária deve, naturalmente, ficar reservada para os casos mais graves e complexos que mobilizam maiores meios de investigação.
- h) **alguns exames** hoje efectuados no Laboratório de Polícia Científica, **devem ser concebidos e tratados cientificamente para uso generalizado** – as impressões digitais são disso um bom exemplo (todas as autoridades policiais deviam saber recolher impressões digitais e terem acesso a um banco nacional de dados onde pudessem de imediato associar a impressão recolhida às existentes nesse banco).
- i) **mas desde já, se deve defender o reforço da oralidade na investigação e na decisão dos processos relativos a crimes de pequena gravidade;**
- l) em alguns casos, os de menor gravidade, **oralizar a prova em inquérito desde que ela seja produzida perante o Ministério Público e haja imediata dedução de acusação.**
- m) o mesmo para os julgamentos e decisões de todos os processos de menor gravidade (**decisões ditadas de imediato para a acta**)
- n) devolução do **cheque à sua função exclusiva de título executivo;**
- o) criação dum sistema de mediação penal para jovens dos 16 aos 25 anos, para crimes de pequena gravidade.
- p) a diminuição da duração dos processos através de medidas concertadas; de natureza legislativa; ao nível do espaço e das condições de trabalho; da distribuição, formação e qualificação de magistrados e funcionários; 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.
- q) avanço das reformas legislativas no sentido da supressão de fases em todos os processos, usando até ao limite o impulso processual das partes. O processo tipo deve aproximar-se do modelo petição inicial e contestação, julgamento e decisão.

- r) as testemunhas e peritos ou são convocados para comparecerem ou a parte apresenta-as, onde quer que residam, com conseqüente fim das cartas precatórias.
- s) em sede executiva, deve ser a parte exequente que identifica logo os bens, em todos os processos havendo lugar à substituição dos bens só a requerimento do executado.
- t) a execução deve implicar sempre desapossamento do bem penhorado.
- u) o Ministério da Justiça disponibilizará, em cada capital do distrito, um armazém para depósito dos objectos penhorados ou apreendidos, garantindo a transparência dos negócios com esses objectos ou, pelo menos, livre acessibilidade de todos os interessados aos objectos e bens em venda.
- v) a criação do sistema de assessoria técnica relativamente a estes processos de família e menores.

## **B – A modernização administrativa e da gestão do sistema judiciário**

- 4.4. A modernização do serviço público de justiça aumentando a sua eficiência e transparência através do desenvolvimento dos **programas de informatização judiciária**, e de **criação dos programas de modernização e gestão das secretarias e secções judiciais** e o **programa de melhoria da qualidade do atendimento ao público**;

### **4.5. Programa de Informatização Judiciária**

Este programa no desenvolvimento da Resolução do Conselho de Ministros nº 138/98, de 4 de Dezembro, deve ser uma prioridade absoluta, orientado não apenas para simplificar a poupar trabalho aos operadores, mas também, para tornar transparente os sistemas para os clientes.

O Registo e subsequente tratamento dos processos deve ser integrado numa rede em que qualquer dos intervenientes possa ter conhecimento exacto do seu estado através da simples consulta de um terminal de computador e poderá comunicar com o tribunal através de correio electrónico.

A deslocação ao tribunal no futuro ficaria, limitada aos actos necessariamente presenciais (julgamentos), conseguindo-se, do mesmo passo:

- evitar um conjunto infundável de actos inúteis de deslocação de utentes e de atendimento de funcionários, libertando-se tempo para outras tarefas,
- induzir maior eficácia no sistema por garantir maior e mais generalizado controlo de cada operador administrativo ou judiciário.

#### **4.6. Elaboração e execução dum Programa de melhoria da qualidade do atendimento ao público**

A justiça é um serviço público que deve ser prestado com qualidade. Para o efeito, há que tomar medidas nomeadamente:

##### **a) Ao nível da arquitectura**

- os tribunais a construir devem ter espaços de espera e atendimento com mobiliário e equipamento adequado.
- nos tribunais já construídos e que não tenham espaços de espera e atendimento, deve ser repensada a distribuição de espaço, de modo a humanizar a espera e o atendimento dos cidadãos;

##### **b) Na organização do serviço de atendimento**

- generalização em todos os tribunais e serviços, de sistemas de espera automatizados, com controle da ordem de chegada e do tempo de atendimento.
- nos tribunais, atenta a sua especialidade, instalação gradual de um sistema electrónico e sonoro de chamada que permita o conhecimento atempado do início

do julgamento e do respectivo local, mantendo-se a dignidade do acto e omitindo atropelos, confusões e desculpas.

- formação na área do atendimento e relações públicas a todos os funcionários do Ministério através dos Centros de Formação existentes ou com recursos à Secretaria-Geral.
- os tribunais, e os serviços devem evitar as deslocações desnecessárias dos cidadãos que recorrem aos seus serviços. Assim, as informações não confidenciais também devem ser disponibilizadas por telefone, fax ou a médio prazo por via electrónica (internet e correio electrónico).
- a entrega de requerimentos também deve ser possível a médio prazo por via electrónica, bem como o pagamento de guias, em todo o país, através nomeadamente da rede multibanco.

#### **4.7. Programa de modernização da organização e gestão das secretarias e secções judiciais**

Actualmente nos tribunais, o modelo organizativo é de carácter atomizado, pelo que cada tribunal, secretaria ou secção pode ter modos diversos de se organizar. Não existem critérios de eficiência e produtividade. Há poucas ferramentas informáticas e a secretaria é o ponto de encontro de funcionários, profissionais e público, o que implica contínuas interrupções do trabalho. Os funcionários são obrigados a desempenhar uma mescla de actividades administrativas e judiciais.

Ao nível do pessoal, verifica-se, ainda, um grande índice de mobilidade de magistrados e funcionários e de vacatura de lugares, com a consequente acumulação de processos.

O Programa de modernização em apreço deve desenvolver nomeadamente:

- a separação entre tarefas administrativas e tarefas judiciais e entre tarefas internas e externas à secretaria (citações, notificações, penhoras), autonomizando-se gradualmente nos tribunais de maior dimensão;

- gestão informática dos processos, da informação, das secretarias e das secções;
- atenuar a mobilidade de magistrados e funcionários;
- uma gestão a nível nacional, que não permita que lugares de magistrados, escrivães ou funcionários públicos estejam mais de 8 dias vagos;
- criar um corpo de magistrados e funcionários com competência a nível nacional para acorrer de imediato aos tribunais em pré-ruptura ou com lugares não preenchidos;
- os secretários dos tribunais terão que ter gradualmente formação em gestão (informação, atendimentos, recursos humanos, eficiência);
- criar um serviço de auditoria no Ministério da Justiça, que não seja uma auditoria jurídica, mas uma auditoria de gestão que identifique de forma continuada e sistemática, bloqueios e ineficiências e recomende medidas de organização ou legislativas de correcção, para além de assegurar o controle dos fluxos financeiros;
- criar um corpo de funcionários judiciais especializados em notificações e actos externos.

#### **4.8. A formação profissional**

A promoção da qualidade e da formação permanente levará que no acesso aos tribunais especializados deva ser dada preferência a quem tenha formação nessa área. Há, ainda que valorizar a avaliação curricular, em que a nota seja elemento importante mas não decisivo, como forma de obrigar os magistrados a actualizarem em permanência os seus conhecimentos, a alargarem os horizontes da sua acção, colaborarem com a sociedade em que se inserem através da participação em actos que sirvam de esclarecimento sobre o exercício de direitos.

Tal forma de avaliação para o provimento dos lugares traria ainda a vantagem de conferir coerência a um sistema de formação para tribunais especializados, que deixaria de aparecer como um exame de avaliação da capacidade, mas como um elemento adjuvante para a escolha.

Na sequência do que referimos anteriormente, para além da formação há que libertar os magistrados de tarefas menores, de natureza puramente burocrática para poderem concentrar-se no que é nuclear no exercício da sua actividade.

A título de exemplo, para além do ensino do direito e da adequada formação inicial e complementar, há que:

- contratar os assessores para os tribunais e avaliar a sua actividade;
- reflexão sobre o ensino jurídico, a formação profissional, a qualificação das profissões judiciais e a qualidade das decisões. Promoção da formação interdisciplinar de base e especialização designadamente nas áreas, da família e menores, administrativa e fiscal e nas áreas económicas.

#### **4.9. Controle interno**

É necessário criar “auditorias de qualidade dos serviços” e reforçar as inspecções aos magistrados.

**4.10. A alteração ou produção de nova legislação**, bem como a sua execução devem estar sujeitas a estudos prévios, avaliação e monitorização, nas ópticas social, económica e judicial, de modo a conhecermos previamente ou a acompanharmos os eventuais efeitos sociais, económicos (v.g. relação custo-benefício) e jurídicos do “direito em acção”.