

Oitavo parecer, de 12 de março de 2020, da Comissão Ibero-Americana de Ética Judicial sobre a justiça no tempo e os problemas estruturais da administração da justiça com a chave da ética. Relator: comissário Justiniano Montero Montero

1. Introdução

1. A Comissão Ibero-Americana de Ética Judicial, na XV Reunião da Comissão Ibero-Americana de Ética Judicial, realizada em Madrid, Espanha, nos dias 3 e 4 de julho de 2019, acordou ser conveniente, com o propósito de criar uma cultura de sustentabilidade do trabalho do judiciário, examinar por meio de parecer o atraso judicial no contexto do princípio de diligência e a dimensão ética da intervenção do juiz.
2. As questões que se colocam podem abordar-se a partir de diferentes sensibilidades e perspectivas. Do ponto de vista da cultura jurídica anglo saxónica é muito comum apoiar-se na máxima «*justice delayed is justice denied*» ao ponto de considerar um axioma que uma justiça tardia propõe, na realidade, uma negação de justiça¹. Seguindo essa ordem de ideias, cabe à comissão promover, por uma questão de princípio a expressão ideológica da nossa região² com ênfase especial na construção de um espaço geográfico onde possamos exibir níveis de aprovação social em termos de qualidade, eficácia e eficiência, como uma denominação sensível que nos potencie. Nesse sentido, do comportamento assumido pelos juízes que iniciam a diligência, como rigor ético, depende a nossa legitimidade.
3. Sobre esta questão, convém destacar que não se trata de uma questão normativa, tendo em vista o quão prolíficos os nossos sistemas jurídicos têm sido, mas uma questão de gestão, uma vez que as ações da administração da justiça devem estar em concordância com a eficiência e efetividade como eixos fundamentais do desenho institucional. Além disso, deve salientar-se que estas questões têm uma tradução importante na economia, ao ponto de, por exemplo, a União Europeia ter indicado: uma redução de 1 % da

¹ SOURDIN, Tania, e Naomi BURSTYNER (2016): "Justice Delayed is Justice Denied", disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2721531> o em <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2721531> (última consulta: 29 de fevereiro de 2020).

² A Ibero-América é um conceito geopolítico porque implica a associação de um grupo de países americanos e europeus vinculados por uma série de interesses estratégicos a nível político e económico, agrupados como um bloco de nações para estabelecer alianças, trocas e acordos de cooperação. Nesse sentido, os países ibero-americanos reúnem-se anualmente, desde 1991, na *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* (Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo).

duração dos processos judiciais (medida em tempo de resolução) pode aumentar o crescimento das empresas e que o facto de haver uma percentagem mais elevada (1 %) de empresas que perceciona o sistema de justiça como independente tende a estar associado a um maior volume de negócios e a um crescimento da produtividade»³.

4. O objetivo do parecer é abordar os aspetos institucionais e, em particular, os compromissos pessoais e éticos dos juízes a fim de enfrentar o desafio da pendência, dos atrasos indevidos na Administração da Justiça. Para isso, em primeiro lugar, cabe perguntar em que medida a pendência judicial constitui um eixo de dimensão social que legitima ou afeta os poderes judiciais no desempenho e desenvolvimento institucional; em segundo lugar, convém referir as causas que fomentam o atraso no sistema jurídico e como remediá-lo; em terceiro lugar, é necessário salientar que o princípio da diligência constitui um componente relevante na luta contra a pendência judicial, sendo necessário determinar em que medida gravita o atraso judicial do ponto de vista da ética no desempenho das funções judiciais; e, por fim, é necessário indagar a forma de abordar o atraso judicial num contexto efetivo e funcional como componente institucional de força para facilitar uma potencialização dos nossos sistemas judiciais.
5. Portanto, é necessário, por um lado, examinar os aspetos institucionais ou estruturais dos atrasos indevidos no âmbito da Administração da Justiça; e, por outro lado, é necessário realizar uma análise individualizada do ponto de vista da responsabilidade jurídica e ética dos juízes, mostrando que corresponde a estes, com a sua atitude e liderança, lutar contra o mal endémico das administrações da justiça, atrasos judiciais, dilações indevidas.

2. Os aspetos institucionais do atraso judicial na perspetiva ibero-americana

6. O atraso judicial é um germe que afeta e tem impacto na Administração da Justiça uma vez que gera atrasos nos assuntos que devem ser decididos dentro de prazos estabelecidos pelas normas de um sistema jurídico específico. Sem dúvida, o atraso no âmbito do judicial é uma realidade que marca uma tendência negativa no desempenho do Poder Judicial, como pilar da sustentabilidade da eficiência e eficácia de uma justiça de qualidade como serviço público.

³ Comissão Europeia, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruxelas, 26.4.2019. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN>)

7. As causas que provocam atrasos no sistema judicial estão relacionadas com aspetos externos e internos: primeiramente, incide significativamente na litigância imprudente, na negligência das partes no processo e os fatores de vulnerabilidade devido ao acesso à justiça ser tão caro; internamente, chama-se a atenção para motivos de diversas naturezas, por vezes situações de ordem normativa, outras relativas ao excesso de carga laboral em função do número de servidores judiciais. Definitivamente, a abordagem revela que as razões para o atraso são multi-causais, que se referem tanto aos atores ativos como aos passivos, ou seja, aos fatores externos; no entanto, não podemos duvidar que, se assumirmos o dever de diligência por parte dos juízes como uma ideologia institucional, poderemos transformar o esquema predominante, especialmente nos sistemas em que prevalece a pendência.
8. É importante destacar que, na esfera jurisdicional, subsistem fatores importantes que afetam negativamente o atraso judicial: o abuso de mecanismos legais, como recusas, inibições, adiamentos injustificados, decisões jurisdicionais que tentam evitar o conhecimento do mérito, a falta de impulso processual oficioso, ausência de coordenação de agenda entre os diversos processos em função da realidade de cada jurisdição. A suspensão de leituras de sentença, o uso desmedido e irracional do tempo para decidir as medidas de coação e a audiência preliminar, ou quando os atores do sistema se comportam como se fossem processos para conhecimento de mérito, contribuem para o atraso judicial.
9. É interessante apresentar a perspetiva universal, ibero-americana, europeia e de alguns países sobre a pendência judicial na administração da justiça.
10. É um pilar de importância vital alinhar o princípio da diligência no contexto do princípio 16 da *Agenda 2030* para o Desenvolvimento Sustentável, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015. Essencialmente, o princípio mencionado estabelece ações focadas em promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, facilitar o acesso à justiça para todos e criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis, tais como promover o Estado de direito no plano nacional e internacional e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; salvaguardar a tomada de decisões participativas e representativas que respondam às necessidades a todos os níveis, etc.⁴.

⁴ Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Aprovada na Cimeira das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, setembro de 2015.

11. No âmbito ibero-Americano, o trabalho é notável. Com efeito, a Cimeira Judicial Ibero-Americana assumiu um compromisso para garantir uma justiça mais célere, moderna e acessível para todos, mas, também, tecnologicamente avançada.

12. A *Declaração de 2002* estabelece diretrizes muito bem definidas sobre o conteúdo e a essência e uma justiça competitiva, com vistas à eficiência e à racionalização⁵. Precisamente e com relação à pendência judicial a Cimeira Ibero-Americana propõe:

- 1) Fomentar programas e métodos que contribuam para a sua erradicação.
- 2) Aumentar os recursos humanos e materiais e melhorar a sua organização.
- 3) Simplificar os procedimentos fortalecendo os princípios de oralidade, concentração e imediatismo e desencorajando o uso de recursos que atrasem os procedimentos.
- 4) Promover uma justiça transparente, compreensível, previsível, atenta às pessoas e, sobretudo, uma justiça rápida e eficaz.
- 5) Fortalecer a cooperação e a comunicação entre os países ibero-americanos através do uso das redes informáticas regionais existentes e em vias de desenvolvimento, como *Iberius* e o centro de capacitação judicial virtual.
- 6) Estabelecer um cronograma de reuniões ou seminários para o cumprimento dos propósitos indicados.

13. No *Decálogo Ibero-americano para uma Justiça de Qualidade* (2012) a Cimeira Ibero-americana propôs desenvolver um verdadeiro planeamento da qualidade da justiça, além de conceber e valorizar a eficiência como um componente para uma justiça confiável⁶. Isto significa, em particular:

- 1) Desenvolver um planeamento adequado da qualidade na justiça. Para atingir os objetivos, é necessário planear, dirigir, organizar e controlar. A qualidade implica a toma de decisões a longo prazo determinando claramente os objetivos e as estratégias. Devem estabelecer-se planos, metas e prazos com um uso adequado dos recursos. Além disso é necessária a sistematização, formalização e normalização das práticas de gestão onde se estabeleçam protocolos para a criação, validação e difusão do conhecimento.
- 2) Fomentar uma justiça com uma abordagem sistémica abrangente. A gestão da qualidade permite a unificação de esforços a fim de garantir a sustentabilidade dos objetivos e das

⁵ VII Cimeira Ibero-Americana de Presidentes de Cortes Supremas e Tribunais Superiores de Justiça. Novembro, 2002. *Declaración Principal de Cancún*, Cancún, México.

⁶ XVI Cimeira Ibero-Americana. *Decálogo Ibero-americano para uma Justiça de Qualidade*. Abril de 2012, Buenos Aires.

- metas estabelecidas. Esta perspectiva de gestão de qualidade como princípio, implica a coordenação e cooperação necessárias. Trabalhar de maneira articulada permite dar valor ao serviço da administração da justiça.
- 3) Reconhecer na justiça a importância do seu talento humano. Uma justiça de qualidade deve ter como elemento essencial o seu talento humano, por este ser de vital importância para criar a sinergia necessária à sua gestão. A organização deve dar-lhe valor em função da execução das suas atividades. Esta deve ser capaz de identificá-lo e desenvolvê-lo através da experiência e do conhecimento. Devem fortalecer-se as habilidades, a agilidade, a formação, as atitudes e as competências pessoais na procura da excelência do serviço público.
 - 4) Incentivar o compromisso e o trabalho em equipa em função da justiça. Aqueles que integram organizações judiciais devem identificar-se com os utentes, com as suas necessidades e comprometer-se em oferecer uma adequada prestação de serviço público. Estar ciente da confiança e responsabilidade social que lhe são depositadas e a importância da justiça como pilar da democracia em todo o Estado democrático de direito. Todos os membros da organização fomentarão a cultura do trabalho em equipa. Devem garantir os valores éticos, a vocação de serviço público, a corresponsabilidade e transparência na função pública.
 - 5) Estabelecer a eficácia e a eficiência como requisitos para uma justiça confiável e de qualidade. Na conceção de um Estado Social e Democrático de Direito é intrínseca a existência de um sistema de justiça eficiente onde os utentes tenham a garantia da proteção dos seus direitos. A qualidade deve integrar os conceitos de eficiência e eficácia. O primeiro deles refere-se à otimização dos resultados alcançados em relação ao uso dos recursos disponíveis e investidos na sua consecução. Por outro lado a eficácia, é a realização dos objetivos, metas e padrões orientados para a satisfação dos requisitos e expectativas do utente.
14. Alguns países ibero-americanos apresentam importantes credenciais em relação ao controle da pendência, assim, convém realçar o conteúdo nos aspetos mais relevantes que figuram no *Resumen de Indicadores Comparables* da XVI Cimeira Judicial Ibero-Americana. Trata-se de um instrumento formidável que permite uma visão alargada sobre diversas variáveis que incidem na pendência judicial na Ibero-América, destacando uma tendência acelerada e vertiginosa em relação ao litígio, que é a causa de dificuldades institucionais para dar respostas efetivas à situação de mora; as taxas de resolução de casos são observadas de formas diferentes pelos países, o que requer que se assuma um modelo que combine a dimensão da pendência desde o ponto de vista do princípio ético de diligência, dentro do possível, principalmente levando em consideração que os utentes pensam mais em soluções quantitativas do que qualitativas, situação em que devemos cuidar dos atores do sistema, pois a partir do momento em

que deixamos a órbita da qualidade para satisfazer a quantidade afastamo-nos do plano ético⁷.

15. Na Europa, a eficiência e a qualidade dos sistemas judiciais avaliam-se através de diversos parâmetros, os quais têm uma ligação muito estreita com a duração razoável dos procedimentos judiciais.
16. No caso de eficiência, os indicadores utilizados pela Comissão Europeia no seu *Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia* (2019) são: «a duração dos processos (tempo estimado ou médio, em dias, necessário para resolver um processo), a taxa de resolução dos processos (o rácio entre o número de processos resolvidos e o número de processos entrados) e o número de processos pendentes (que continuam por resolver no final do ano)»; e, no que se refere à forma da qualidade, o painel de avaliação é constituído pela acessibilidade da justiça para os cidadãos e empresas; os recursos materiais e humanos adequados; a criação de instrumentos de avaliação; e a aplicação de normas de qualidade⁸.
17. O componente da pendência constitui uma realidade que afeta uma parte importante dos nossos sistemas de justiça sobretudo as instâncias superiores. Nessa ordem de ideias, é necessário propor novas fórmulas que permitam a sustentabilidade ao longo do tempo, a fim de colocar e fortalecer os nossos poderes judiciais numa perspetiva de eficiência e eficácia, o que implica investimento económico, dedicação e entrega e a implementação de projetos e boas práticas. Portanto, é necessário realizar um projeto de reforma global que nos permita transformar o nosso sistema judicial. Da mesma forma, a luta contra a pendência exige reformas específicas, como ocorreu em Espanha com a introdução do *interés casacional* que gerou conquistas significativas, mas também muitos casos não são examinados quanto à substância, motivo pelo qual é necessário implementar orçamentos procedimentais reforçados que controlem o efeito dilatório da ação judicial. Noutros países ibero-americanos, importantes processos de reforma, que estão pendentes de consolidação, foram realizados nos campos criminal, comercial e administrativo.
18. Sobre esse assunto, o Grupo de Trabalho sobre Inovações Processuais da Cimeira Judicial Ibero-Americana adotou em 2017 o *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas* onde se recolhem iniciativas que permitiriam combater a

⁷ XVI Cimeira Judicial Ibero-Americana. *Resumen de Indicadores Comparables*. Abril, 2010. Argentina.

⁸ Comissão Europeia, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruxelas, 26.4.2019.

pendência judicial e alcançar um sistema eficaz na administração da justiça tais como assumir a oralidade em determinada etapa do processo, conceder poderes ocasionais aos juízes como administradores do processo de instrução, a implementação de formato eletrónico para registar os procedimentos havidos em juízo, utilizar as notificações electrónicas para agilizar os procedimentos, limitar os recursos, digitalizar os despachos judiciais ou preparar manuais de boas práticas⁹.

19. Nos últimos 15 anos, observou-se que os principais sistemas ibero-americanos realizaram várias reformas processuais que consistem, em particular, em assumir a oralidade da audiência, no entanto, demonstrou-se que estas reformas têm um custo muito alto, razão pela qual nem sempre supõem uma solução eficaz para a eficiência e para o afastamento da pendência judicial.
20. Em alguns países ibero-americanos, ações específicas foram formuladas para gerir a pendência com propostas específicas que produziram resultados interessantes, como aconteceu na República Dominicana¹⁰ e nas Honduras, que têm projetos para combater permanentemente a mora. Particularmente os dados do *Proyecto de Mora Judicial en la República Dominicana* são significativos: a 28 de fevereiro de 2017, o inventário dos tribunais dominicanos fez constar 23.575 procedimentos pendentes; em março de 2017, o inventário foi concluído e mais 35.734 procedimentos foram adicionados, resultando na soma de 59.309 procedimentos. Finalmente, em 2018, o inventário foi atualizado e foram adicionados mais 24.312 procedimentos, resultando num total de 83.621 casos de pendência judicial, num total de 135 tribunais envolvidos. O projeto terminou em maio de 2019 e obteve como resultado 83.628 procedimentos com falhas, ou seja, de maio de 2017 a maio de 2019, conseguiu-se erradicar a pendência judicial dos tribunais dominicanos que estavam mais congestionados. O órgão que dirige o plano de combate ao atraso judicial determina os tribunais que estão atrasados e faz o projeto para descongestionar, mas, ao mesmo tempo, formula ações preventivas para evitar o aumento da pendência.
21. Tendo em conta os dados acima indicados, o atraso judicial é um problema estrutural que afeta a eficiência e a eficácia do sistema judicial, e envolve não só um peso para o juiz e outros membros dos tribunais, como tem um impacto negativo na imagem do sistema de justiça. Assim, o Poder Judicial que não toma as rédeas dos atrasos e vê a

⁹ Grupo de trabalho de Inovações processuais. Maio, 2017. *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas*. XVIII Cimeira Judicial Ibero-Americana, celebrada em Antigua, Guatemala.

¹⁰ DICJ Núm. 06/2019. Agosto 2019. Direção de Inovação e Qualidade da Justiça. *Culminación Plan Nacional de Lucha contra la Mora Judicial y nuevo levantamiento de mora*. República Dominicana.

sua gestão questionada e levanta dúvidas quanto ao princípio de diligência. Por isso é imperativo implementar mecanismos eficazes para controlar a pendência mediante um compromisso institucional e apoiado por um comportamento ético que produza uma mudança de paradigma.

3. A diligência dos juízes para combater as dilações: os direitos fundamentais e o compromisso ético

22. O atraso não é um mero problema de administração do processo e não é resolvido com sua renovação, mas deve ser abordado a partir de um compromisso ético, baseado no dever de diligência dos juízes, para que os resultados sejam sustentáveis a curto, médio e longo prazo. Com efeito, a luta contra as dilações indevidas exige o papel do juiz para salvaguardar os direitos fundamentais a um julgamento justo e dentro de um prazo razoável, além de exigir o compromisso do juiz no cumprimento do seu dever ético de diligência.
23. Tanto na América como na Europa as convenções internacionais e os tribunais supranacionais, especialmente em San José e Estrasburgo, reconheceram que o direito a um julgamento justo está vinculado a uma noção concreta do que é um tempo razoável.
24. No âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem destaca-se o artigo 6 sobre o direito a um processo equitativo, cujo um dos seus determinantes estabelece que o julgamento se realize num prazo razoável: «Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei...». Esta mesma ideia está presente no artigo 47 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia o qual se refere ao direito proteção a judicial efetiva e a um juiz imparcial e em particular indica: «Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num **prazo razoável**, por um tribunal (*juiz na versão ES*) independente e imparcial, previamente estabelecido por lei».
25. Na Europa, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos afirmou repetidamente que a garantia do 'prazo razoável' visa garantir a confiança na Administração da Justiça e, ao mesmo tempo, sublinha a importância de administrar a justiça sem atrasos que possam comprometer a sua eficácia e credibilidade¹¹.

¹¹ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sentença de 7 de julho de 2015, *Rutkowski e outros c. Polonia*, recurso nº 72287/10, 13927/11 y 46187/11, § 126.

26. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos possui abundante jurisprudência sobre o direito a um julgamento dentro de um prazo razoável e usa quatro critérios para verificar se houve ou não uma violação do direito a um julgamento sem demoras injustificadas: a complexidade jurídica ou factual do assunto, o comportamento do recorrente e das autoridades, em particular dos juízes, e os interesses em jogo. Na opinião do Tribunal de Estrasburgo, um congestionamento temporário do processo judicial não implica a responsabilidade do Estado se adota medidas rápidas e apropriadas para superar a situação excepcional; por outro lado, e a situação se prolonga e adquire um carácter estrutural tornando frequentes as situações de atolamento, isso não exonera o Estado de responder por uma duração excessiva. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Estrasburgo enfatiza que o cumprimento de regras processuais formais é útil e importante na medida em que permite às partes submeter um litígio a uma decisão judicial, limitam o poder discricionário, asseguram a igualdade de armas, previnem a arbitrariedade e permitem que um litígio seja resolvido e julgado de maneira definitiva e dentro de um prazo razoável, garantindo a segurança jurídica e o respeito dos tribunais; no entanto, o Tribunal de Estrasburgo rejeita a aplicação pelos tribunais nacionais de um 'formalismo excessivo'¹². Frequentemente, o Tribunal Europeu chega à conclusão de que os diferentes países do Conselho da Europa violam o direito a um julgamento dentro de um prazo razoável consagrado no artigo 6.1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Tribunal de Estrasburgo o resolve, em muitos casos, com indemnizações ajustadas¹³.

27. Na América, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de São José, da Costa Rica, reitera nos artigos 7 e 8 os direitos e garantias relativos à liberdade pessoal e ao processo penal. Precisamente, nestas disposições faz-se referência reiterada ao “prazo razoável”. A Corte Interamericana dos Direitos do Homem adotou a mesma abordagem jurisprudencial europeia ao interpretar o artigo 8.1 da Convenção Americana dos Direitos do Homem. Para saber se esse direito fundamental foi respeitado aplica, tal como resulta da *sentença Anzualdo Castro Vs. Peru* (2009), estes critérios sobre a duração dos procedimentos judiciais, a saber: a) a complexidade do assunto; b) a atividade processual da parte interessada; c) a conduta das autoridades

¹² Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Tribunal Pleno), sentença de 5 de abril de 2018, *Zubac c. Croácia*, recurso nº 40160/12, § 96.

¹³ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Tribunal Pleno), sentença de 8 de junho de 2006, *Sürmeli c. Alemanha*, recurso nº 75529/01, §§ 128-134.

- judiciais; e d) o incómodo gerado pela situação jurídica à pessoa envolvida no processo¹⁴.
28. Esta interpretação da Corte Interamericana constitui, por exemplo, no Uruguai, a principal fonte normativa para o Supremo Tribunal de Justiça conceder a “Graça” (indulto), organismo que permite a extinção do crime, nos casos em que a duração o processo é injustificável, poder que exerceu em alguns casos.
29. Em Espanha, o Tribunal Constitucional protegeu os cidadãos contra atrasos indevidos em várias ocasiões quando, por exemplo, se demore mais de quatro anos a dar seguimento a um procedimento relacionado com matéria internacional. Não obstante e geralmente, a proteção não tem consequências jurídicas para a parte nem para o juiz porque neste caso, como o Tribunal Constitucional apontou: «o atraso parece dever-se a causas estruturais e à carga de trabalho do órgão judicial». No entanto, o Tribunal Constitucional espanhol estabelece um padrão para o comportamento do juiz: «a proibição de atrasos injustificados no decorrer dos processos judiciais impõe aos juízes e aos tribunais o dever de garantir uma celeridade processual que permita duração normal ou habitual dos litígios da mesma natureza e com a devida diligência na promoção das diferentes fases do processo»¹⁵.
30. Destas normas jurídicas derivam, indubitavelmente, obrigações legais para os juízes, na medida em que estes tenham responsabilidade nos atrasos.
31. Por um lado, o juiz deve diligenciar para que as partes cumpram as suas obrigações processuais e não incorram em atrasos.
32. Por outro lado, o incumprimento dos prazos por parte do juiz não costuma ter nenhum efeito. Apesar do atraso na adoção de decisões ser um mal endémico em todas as Administrações, incluindo, como é óbvio, a Administração da Justiça, paradoxalmente consagrou-se como regra geral o carácter irregular, mas não invalidante, das ações judiciais ou administrativas realizadas fora do prazo estabelecido¹⁶. De fato, tornou-se

¹⁴ Corte Interamericana dos Direitos do Homem. *Caso Anzualdo Castro c. Peuí*. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C No. 202.

¹⁵ Tribunal Constitucional Espanhol, sentença 103/2016, de 6 de junho, orador: Asúa Batarrita, F.j. 6 e F.j. 14, respectivamente.

¹⁶ Em Espanha, o artigo 242 da *Ley Orgánica del Poder Judicial* dispõe: «As ações judiciais realizadas fora do prazo estabelecido somente poderão ser anuladas se a natureza do termo ou prazo o impuser»; da mesma forma, também a lei 39/2015, de 1 de outubro, do *Procedimiento Administrativo Común de las*

muito comum os tribunais violarem as normas estabelecidas em matéria de prazos sem que tal ilegalidade tenha alguma consequência.

33. No entanto, o juiz pode incorrer em responsabilidade disciplinar. Nos casos mais graves de falta de diligência judicial, sanções disciplinares são frequentemente impostas ao juiz. Por exemplo, na Espanha, a *Ley Orgánica del Poder Judicial* tipifica como falta muito grave, grave e leve alguns casos de negligência, atraso o incumprimento de prazos¹⁷. Porém, esta responsabilidade disciplinar dificilmente se pode exigir em situações limite quando a carga de trabalho excede as previsões institucionais. Como o Supremo Tribunal espanhol observou: «Podem-se esforçar excessivamente durante algum tempo, mas não se pode manter esse esforço acrescido sempre»¹⁸.
34. Deste modo, resulta essencial que onde a responsabilidade jurídica não chegue se imponha um compromisso ético aos juízes. Sobre esta matéria o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus tentou determinar em 2004 «quais eram as condições sob as quais um juiz poderia participar nesse esforço, levado a cabo para garantir o acesso a uma solução rápida e eficiente dos litígios»¹⁹.
35. No mesmo sentido, a Rede Europeia de Conselhos de Justiça sublinhou que considera que a responsabilidade final pertence ao juiz e estas questões dependem, definitivamente, da atitude dos juízes. Efetivamente, por um lado, apenas os juízes podem encontrar um equilíbrio entre uma tramitação processual eficiente e a adoção de decisões de alta qualidade; e, por outro lado, os juízes são os que melhor sabem julgar um caso a fim de alcançar uma solução justa²⁰.
36. Assim, no que diz respeito à resposta dentro do prazo judicial também contribuem fatores culturais, por falta de interesse dos tribunais ou pela existência de uma cultura de lentidão promovida pelos próprios juízes, pelos litigantes e pelos seus

Administraciones Públicas dispõe no artigo 48.3: «A realização de ações administrativas fora do prazo estabelecido apenas implicará a anulação do acto quando assim o imponha a natureza do termo ou prazo».

¹⁷ Arts. 417 a 418 da lei orgânica 6/1985, de 1 de julho, do Poder Judicial (*BOE* núm. 157, de 02/07/1985) modificada em várias ocasiões.

¹⁸ Supremo tribunal de Espanha (Sala do Contencioso-administrativo, Seção 7), sentença de 5 de julho de 2013, recurso nº 329/2012, ES:TS:2013:3910, autor: Pico Lorenzo, F.j. 6 (anulação de sanção disciplinar grave a um juiz por atrasos injustificados apesar de superar largamente a quantidade de entradas fixada).

¹⁹ Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE), Informação n.º 6 (2004) à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o direito a um processo equitativo num prazo razoável e o papel dos juízes no processo, tendo em conta os modelos alternativos para a resolução de litígios, 22-24 de novembro de 2004, Estrasburgo.

²⁰ Rede Europeia de Conselhos de Justiça, *ENCJ Report on Timeliness 2010-2011*, Bruxelas, maio de 2011.

- representantes²¹. Devido a isso os juízes ibero-americanos devem assumir os compromissos mencionados nas normas, mas também devem aplicar transversalmente o princípio de diligência e a sua dimensão ética que implica repensar a administração da justiça como serviço. Na realidade, isto exige uma mudança de mentalidade e de cultura proporcionada pela assunção por parte de cada juiz de uma liderança nesta matéria.
37. Também, deve ter-se em conta que nem sempre é prudente tentar fazer as coisas no menor tempo possível, quando legalmente há um prazo mais longo. Assim, por exemplo, e tomando como referência a prática no Uruguai, embora a lei permita, a maioria dos juízes não dita a sentença final na última audiência, quando acabou de se juntar provas pendentes e/ou se ouviram as alegações, mas sim utilizam o prazo legal de 30 dias para o fazer. Efetivamente, há tarefas que requerem reflexão, assentar ideias, ponderação, revisão do processado, tarefas para as quais o tempo joga um papel fundamental. Os próprios advogados muitas vezes pedem prorrogação das alegações pelas mesmas razões.
38. O artigo 74 do Código Ibero-Americano de Ética Judicial²² consagra o princípio segundo o qual o juiz deve cuidar para que os processos sob a sua responsabilidade sejam resolvidos num prazo razoável.
39. Esta disposição do Código está inserida no capítulo XII que, seguindo a metodologia declarada pelos seus redatores, Manuel Atienza e Rodolfo L. Vigo, assinala, em primeiro lugar, como virtude da diligência judicial uma finalidade muito clara: lutar contra os atrasos no âmbito judicial e uma vez fixados os objetivos, são estabelecidas as obrigações éticas de resolver diligentemente e são enunciados os elementos que determinam um comportamento diligente do juiz, em particular, a pontualidade, a compatibilidade da atividade judicial com outras atividades y a responsabilidade profissional do juiz.
40. A virtude da diligência é essencial, conforme revelado por outros códigos de conduta judicial. No *Comentário aos Princípios de Bangalore* enfatiza-se: «O dever de conhecer todos os processos de modo justo e com paciência não é incompatível com o dever de

²¹ SOURDIN, Tania, e Naomi BURSTYNER, "Justice Delayed is Justice Denied", *ob. cit.*, p. 51.

²² Artigo 74, *Código Ibero-Americano de Ética Judicial*. Reformulado a 2 de abril de 2014 na XVII Reunião Plenária da Cimeira Judicial Ibero-Americana. Santiago, Chile.

decidir prontamente um assunto da corte. Um juiz pode ser eficiente e prático embora seja paciente e decida com calma e com cuidado.»²³.

41. No âmbito regional europeu a *Declaração de Londres* inclui uma menção especial a este valor e declara: «a diligência nos procedimentos judiciais não depende apenas da legislação nem dos meios atribuídos à justiça, mas também da atitude e do trabalho do juiz»²⁴.
42. Também no princípio 33 do *Código de ética judicial español* declara-se: «O juiz e a juíza devem garantir que o processo se desenvolve oportunamente e se resolve dentro de um prazo razoável, garantindo que os actos procedimentais decorrem com a máxima pontualidade»²⁵.
43. O artigo 75 do Código Ibero-americano obriga o juiz a evitar e punir, quando apropriado, as atividades dilatórias e contrárias à boa fé processual das partes.
44. Como também refere a *Declaração de Londres*: «em cada procedimento o juiz deve velar por estabelecer prazos razoáveis tanto às partes como a ele mesmo». O critério da razoabilidade, recorrendo novamente ao Tribunal de Estrasburgo e à Corte de São José, deve ser aplicado de acordo com os casos e dependendo da complexidade da questão, do comportamento das partes, das ações dos tribunais e, finalmente, dos direitos e interesses em jogo.
45. Por fim, os juízes devem exercer um papel de liderança, promovendo uma mudança na cultura da incúria e da negligência judicial rumo a uma justiça que proteja efetivamente o direito fundamental de processar litígios de maneira equitativa e dentro de um prazo razoável.

4. Considerações finais e recomendações

²³ Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Comentário relativo aos Princípios de Bangalore sobre a conducta judicial, Viena e Nova Iorque, 2013, § 207.

²⁴ Rede Europeia de Conselhos de Justiça, *Déclaration de Londres sur la déontologie des juges - London Declaration on Judicial Ethics*, Relatório 2009-2010, European Network of Councils for the Judiciary - Réseau européen des Conseils de la justice, 2010, Bruxelas.

²⁵ O termo tempestivamente refere-se, de acordo com o *Dicionário da língua Espanhola*, ao que « é feito ou acontece pontualmente a propósito e quando é conveniente ». A tempestividad poderia utilizar-se para traduzir o termo cada vez mais frequente de *timeliness*.

46. Outorgar justiça dentro de um prazo razoável tem consequências económicas, jurídicas e institucionais. A mora judicial coloca em risco a credibilidade do sistema judicial e a sua eficiência.
47. A diligência é exigível aos juízes e envolve os restantes funcionários públicos que constituem um suporte essencial do sistema judiciário, motivo pelo qual é necessário promover e sublinhar a importância de um bom serviço na justiça como avaliação ética. O tratamento pelas convenções internacionais e pelos tribunais supranacionais do direito a um julgamento dentro dum período razoável, na América e na Europa impõe-se como um direito das partes e um dever dos juízes e restantes operadores jurídicos que não pode ser resolvido apenas com reformas institucionais nem tampouco aplicando mecanismos de responsabilidade disciplinar dos juízes. De facto, este problema endémico dos sistemas judiciais exige um compromisso ético dos juízes, dos outros operadores jurídicos e deve ser inspirado pelo princípio de diligência.
48. O desempenho da função judicial deve ser o estandarte que sustenta não apenas a construção, desenho e fortalecimento dos valores, mas também deve ser o apoio da eficiência rumo a um bom serviço. As várias legislações dos nossos países consagram os prazos para proferir as sentenças judiciais e dar seguimento aos diversos assuntos; no entanto, não podemos ignorar o facto de que a sociedade está atenta às nossas acções positivas ou negativas e que também exige uma justiça de qualidade que potencie a eficiência na sua prestação, de modo a que o seu exercício seja cada vez mais transparente.
49. O poder institucional exige a transformação de más práticas em acções positivas para a função jurisdicional.
50. Os juízes têm o dever inevitável de garantir que o papel da administração do processo que regula a normativa seja totalmente cumprido, sem distúrbios prejudiciais ao que é uma noção de boa administração da justiça, esse é um desafio urgente e que devemos assumir como um corolário que é construído como um paradigma inquebrável.
51. A mora judicial afeta seriamente a imagem do Poder Judicial que, devido a esta, perde credibilidade junto dos cidadãos. Contudo, nós juízes não somos os únicos, nem sequer os mais diretos responsáveis pela mora judicial, mas esta deve-se à gestão ou é provocada pelas próprios litigantes, pelo que devem ser elaborados indicadores como alternativa aos remédios tradicionais contra este mal que aflige a justiça. As experiências na República Dominicana e na Costa Rica podem servir como exemplo porque demonstraram a importância da elaboração de planos estratégicos onde a

atuação contra o atraso deve ser essencial. Além disso, determinadas matérias, como as cobranças, deveriam ser tratadas fora dos tribunais.

52. Certamente, apesar de em inúmeras situações ser causado pela legislação, a mora judicial contribui para o desprestígio do Poder Judicial. Por isso, cada Poder Judicial deveria envolver-se estreitamente na elaboração de leis que levem em conta ou que suprimam determinados termos ou prazos. Para tal, devem ser adotadas orientações sobre a intervenção dos juízes para lidar com a sobrecarga estrutural sem recorrer apenas a soluções disciplinares. Seria necessário fortalecer os mecanismos alternativos de resolução de conflitos para mitigar o congestionamento judicial que é amplamente gerado pela cultura litigiosa dos nossos países. Portanto, é necessário programar as agendas judiciais de acordo com a carga de trabalho de cada jurisdição equilibrando-se em função da quantidade de juízes por região ou comarca a fim de garantir que a distribuição do trabalho seja razoável. Em suma, o Poder Judicial deve envolver-se mais na discussão das reformas legais para que se fixem procedimentos e termos processuais que se ajustem à realidade, pois habituamo-nos a justificar o constante incumprimento dos prazos com a desculpa da sobrecarga de trabalho.
53. Os juízes devem garantir não apenas a legalidade, mas também a eficácia do sistema de justiça, devendo poder contar para isso com meios apropriados de apoio. Efetivamente, cabe ao Estado providenciar os meios da Administração da Justiça e para isso deve recorrer, quando adequado, às novas tecnologias.
54. Os juízes têm a obrigação de em tempo útil notificar a administração judicial quando tiverem casos excepcionalmente complexos ou volumosos, para que medidas especiais sejam tomadas para evitar congestionamentos e mora na decisão (na definição dos assuntos submetidos a despacho), que tanto desprestígio gera ao sistema judicial. O recurso de *mandamus* em Porto Rico, devido ao qual os advogados podem solicitar «que um foro judicial de maior hierarquia ordene a um juiz resolver um assunto pendente», contribui para uma efetiva vigilância judicial dos problemas de atraso judicial com que os juízes se deparam²⁶. Certas jurisdições, tanto de apelação, como supremas, deveriam assumir um maior compromisso de gestão processual tentando, quando anulam ou revogam sentenças, dar uma solução por forma a reduzir os reenvios para conhecer as questões de mérito. Esse aspeto causou muitos danos, sobretudo ao processo penal no que diz respeito a uma justiça atempada.

²⁶ STEIDEL FIGUEROA, Sigfrido, *Ética para juristas: Ética judicial y responsabilidad disciplinaria*, Ediciones Situm, San Juan, Porto Rico, 2019, p. 132.

55. Quando um órgão judicial incorrer em atraso será dada especial atenção às atividades extrajudiciais do juiz, mesmo que sejam compatíveis (ensino, licenças, etc.). Mas também é recomendável que casos excepcionais de incumprimento de prazos sejam notificados, que se promova o intercâmbio de boas práticas bem-sucedidas e que se recorra, quando apropriado, ao uso de estatísticas para planificar a Administração da Justiça sem ter que recorrer exclusivamente a medidas disciplinares contra o juiz.
56. Resumidamente, a espiral da mora deve ser atacada com a diligência dos operadores do sistema e, em particular, pelo juiz, a fim de obter justiça cada vez mais legítima e valorizada. De qualquer forma, os juízes devem cultivar a virtude da paciência, conforme aconselhava o grande jurista uruguaio, Eduardo J. Couture: «No direito, o tempo vinga-se das coisas que se fazem sem a sua colaboração».

Documentos consultados

Códigos

- *Código Iberoamericano de Ética Judicial*. Revisto a 2 de abril de 2014 na XVII Reunião Plenária da Cimeira Judicial Ibero-Americana. Santiago, Chile.
- *Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial*. 1ra edição. 2010. Supremo Tribunal de Justiça. República Dominicana.

Doutrina

- CASTRO CABALLERO, Fernando A. (dir.), *Código Iberoamericano de Ética Judicial Comentado*, Colômbia, 2019.
- MITIDIERO, Daniel, Jordi NIEVA, Eduardo OTEIZA, Giovanni PRIORI, Diana RAMIREZ e Michelle TARUFFO. Julho, 2018. *Los Principios Procesales de la Justicia Civil Iberoamericana*. Chile: Palestra Editores.
- ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, *Comentário relativo aos Princípios de Bangalore sobre a conducta judicial*, Viena e Nova Iorque, 2013.
- STEIDEL FIGUEROA, Sigfrido, *Ética para juristas: Ética judicial y responsabilidad disciplinaria*, Edições Situm, San Juan, Porto Rico, 2019.
- SOURDIN, Tania, e Naomi BURSTYNER, "Justice Delayed is Justice Denied", disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2721531> ou em <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2721531> (24 janeiro de 2016), pp. 46-60.

Documentos da Cimeira Judicial Ibero-Americana

- VI Cimeira Ibero-Americana de Presidentes de Cortes Supremas e Tribunais Superiores de Justiça. Maio, 2001. *Estatuto do Juiz Ibero-Americano*. Santa Cruz de Tenerife, Canárias, Espanha.
- VII Cimeira Ibero-Americana de Presidentes de Cortes Supremas e Tribunais Superiores de Justiça. Novembro, 2002. *Carta de Direitos do Cidadão perante a Justiça no âmbito do Judiciário Ibero-Americano*. Cancún, México.
- VII Cimeira Ibero-Americana de Presidentes de Cortes Supremas e Tribunais Superiores de Justiça. Novembro, 2002. *Declaración Principal de Cancún*, Cancún, México.
- XIV Cimeira Judicial Ibero-Americana. Março, 2008. *100 Regras de Brasília sobre o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*. Buenos Aires, Argentina.
- XVI Cimeira Judicial Ibero-Americana. Abril, 2012. *Decálogo Ibero-americano para uma Justiça de Qualidade*. Buenos Aires, Argentina.
- XVI Cimeira Judicial Ibero-Americana. 2010. *Resumen de Indicadores Comparables*. Argentina.
- XVIII Cimeira Judicial Ibero-Americana. 2016. *Informe del Grupo de Plan Iberoamericano de Estadística Judicial*. Paraguay.

- XVIII Cimeira Judicial Ibero-Americana. Grupo de Trabalho sobre Inovações Processuais. Maio, 2017. *Protocolo de Justicia en Audiencia y Guía de Buenas Prácticas*. Antigua, Guatemala.
- XIX Cimeira Judicial Ibero-Americana. Abril, 2018. *Compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*, Agenda 2030 das Nações Unidas. Quito, Ecuador.
- XIX Cimeira Judicial Ibero-Americana. Abril, 2018. *Portafolio de Herramientas de Gestión Judicial a través de Medios Electrónicos como Apoyo a Juezas y Jueces en el sistema Oral*. Quito, Ecuador.

Documentos administrativos

- COMISSÃO EUROPEIA, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019*, COM (2019) 198 final, Bruxelas, 26.4.2019
- CONSELHO CONSULTIVO DOS JUÍZES EUROPEUS (CCJE), *Informação n.º 6 (2004) à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o direito a um processo equitativo num prazo razoável e o papel dos juízes no processo, tendo em conta os modelos alternativos para a resolução de litígios*, 22-24 de novembro de 2004, Estrasburgo.
- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. DICJ Núm. 06/2019. Agosto 2019. Direção de Inovação e Qualidade da Justiça. *Culminación Plan Nacional de Lucha contra la Mora Judicial y Nuevo Levantamiento de Mora*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. *Plan estratégico: Justicia 20/24*. Disponível em: <https://www.poderjudicial.gob.do/vision20-24/index.html>
- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. Ofício SGCPJ Núm. 00356/2019. 2019. *Instructivo funcionamiento de la Oficina Nacional de Ética y Transparencia*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. Resolução Núm. 2006-2009, de 30 de julho de 2009, *que Aprova o Sistema de Integridade Institucional*. República Dominicana.
- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. SGCPJ Núm. 00812. 28 abril 2016. *Comité de Comportamiento Ético*. República Dominicana.
- REDE EUROPEIA DE CONSELHOS DE JUSTIÇA, *ENCJ Report on Timeliness 2010-2011*, Bruxelas, maio de 2011.

Documentos no publicados

- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. Direção Geral de Administração e Carreira Judicial, Divisão de Seguimento de Casos e qualidade do Serviço da Justiça. 2019. *Los plazos para despachar los asuntos jurisdiccionales en la República Dominicana*. República Dominicana.



Tradução livre | Marisa Martins – Assessora da Coordenadora Nacional da CJI - CSM Portugal

- PODER JUDICIAL DA REPÚBLICA DOMINICANA. Compilação sobre *Normativas que regulan el plazo para dictar sentencia en Iberoamérica*. Outubro 2019. República Dominicana.