

SOBRE O IMPACTO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS NAS INSTITUIÇÕES E NOS SISTEMAS ESTATAIS

ON THE IMPACT OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON STATE INSTITUTIONS AND SYSTEMS*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**
UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

– Ilustrado com Recurso ao Caso Oliveira Modesto e Outros *versus* Portugal e ao seu Impacto no Sistema de Justiça Português –

Resumo: O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é o guardião da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. No artigo 6.º, número 1, da mesma Convenção, é declarado que todos têm o direito a que os seus conflitos sejam analisados num prazo razoável. O caso Oliveira Modesto e Outros v. Portugal ilustra a importância da aplicação deste princípio. Todavia e ademais, ilustra ainda as implicações que as pressões externas, nomeadamente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, produzem nos Estados-Membros. Deste modo, o presente trabalho tem como objetivo, com recurso a um caso paradigmático, ilustrar de que modo é que instituições externas, com a sua capacidade para exercer pressão internacional, potenciam as melhorias nos sistemas domésticos. Este tipo de análise conduz a uma reorientação de pensamento, combatendo perceções e mitos desinformados, e conduzindo a melhorias sensíveis no sistema de justiça. Por fim, a Direção-Geral da Política de Justiça é apresentada como um exemplo do papel determinante e acrescido que as instituições podem desempenhar ao monitorizar e acompanhar a execução dos acórdãos externos, avaliando os resultados obtidos ao nível das políticas públicas.

Palavras-Chave: Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Impacto europeu. Instituições. Sistemas estatais. Requisito do tempo razoável.

Abstract: The European Court of Human Rights is the guardian of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In article 6.1 of the same Convention, it is stated that everyone has the right to have his or her affairs heard within a reasonable time. The case of Oliveira Modesto and Others v. Portugal illustrates the importance of applying this

* Artigo recebido em 13/12/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 20/12/2020.

** Doutoramento em Ciências Sociais – Universidade Técnica da Lisboa (UTL), Licenciatura em Estatística de Gestão de Informação – Universidade Nova de Lisboa (NOVA), Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa (UL), Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) – ISCSP-UL, Investigador Colaborador do Centro Interdisciplinar de Estudos do Género (CIEG) – ISCSP-UL, Consultor para a Área de Planeamento e Política Legislativa da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal. pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

principle. However, it also illustrates the implications that external pressure, namely from the European Court of Human Rights, produces in Member States. Thus, this paper aims to illustrate how, using a paradigmatic case, external institutions, with their capacity to exert international pressure, enhance improvements in domestic systems. This type of analysis leads to a reorientation of thinking, combating misinformed perceptions and myths, and leading to appreciable improvements in the justice system. Finally, the Directorate General for Justice Policy is presented as an example of the decisive and increased role that institutions can play in monitoring and following up on the execution of external judgments, evaluating the results obtained at the public policy level.

Keywords: European Court of Human Rights. European impact. Institutions. State systems. Reasonable time requirement.

1. Introdução

O caso Oliveira Modesto e Outros *versus* Portugal, é um exemplo paradigmático acerca da execução de Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que conduziu a inegáveis melhorias na justiça portuguesa.

O TEDH é o guardião da aplicação da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH). Sedeado em Estrasburgo, este é um tribunal que apresenta características singulares, na medida em que é o único tribunal supranacional que decide sobre casos concretos mediante queixa apresentada por parte de qualquer pessoa singular, organização não governamental, ou grupo de particulares, que se considere vítima de violação de direitos humanos (artigo n.º 34.º da CEDH).

No cerne deste caso, encontra-se a alegada violação, por parte da República Portuguesa, ao artigo 6.º, número 1, da CEDH, nomeadamente a violação do prazo razoável da duração do processo. Na verdade, são muitas as polémicas em torno da velocidade a que opera a justiça. A ideia de morosidade é uma percepção enraizada na sociedade portuguesa, muitas vezes, influenciada pelos *media*, e não baseada em dados fidedignos, de fontes estatísticas objetivas e institucionais.

Estas percepções, rapidamente partem para o discurso político mediatizado assumindo formas múltiplas, mas que à luz de Zúquete (2018), podem ser classificadas como populistas. Esses populismos emergentes ou reafirmados, apesar de ainda enquadrados institucionalmente nos partidos políticos e nas instituições democráticas tradicionais, colocam em relevo o papel determinante das instituições enquanto aplacadoras das suas formas mais radicais e nefastas.

Algumas instituições do sistema de justiça constituem exemplo de boas práticas internacionais no domínio da produção de dados e informação estatística. À medida que certos processos judiciais, mais mediáticos, servem de base aos argumentos populistas, são as instituições como a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) que proporcionam, longe dos holofotes mediáticos, dados que permitiram aferir o impacto efetivo das medidas adotadas pelo Estado Português nestas matérias.

Posto isto, o presente trabalho visa, com recurso a um caso concreto, ilustrar de que modo é que instituições externas, com a sua capacidade de exercer pressão internacional, potenciam as melhorias nos sistemas domésticos.

No que diz respeito à organização do presente trabalho, este segue uma estrutura que aborda, primeiramente, a apresentação do Caso Oliveira Modesto, os seus factos e o direito da decisão, bem como os impactos no sistema de justiça Português. De seguida, é feita uma discussão acerca da importância das instituições e dos sistemas estatais. Por fim, são traçadas considerações finais e reflexões sobre a temática em discussão.

2. O Caso Oliveira Modesto e Outros *versus* Portugal

Nesta primeira secção serão descritos, sistematicamente, os factos do caso e o direito da decisão, dispostos no Acórdão do TEDH, de 29 de janeiro de 2019, requerimento nº 68445/10.

Na base deste processo contra a República Portuguesa, encontra-se a violação do prazo razoável, disposto no artigo 6.º, número 1, da CEDH: *“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, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.”*

a) Os Factos

No que diz respeito às circunstâncias do caso concreto, todos os requerentes eram funcionários ou herdeiros de funcionários de uma Sociedade Anónima em Aveiro, denominada “F.-C.M.E. S. A.”, e que a partir de 1985 enfrentou obstáculos financeiros, levando à interrupção do pagamento das remunerações dos seus trabalhadores.

Quanto à insolvência e procedimentos de liquidação judicial, importa sublinhar que foi declarada a insolvência da empresa a 4 de outubro de 1995 pelo Tribunal da Relação de Coimbra,

e o caso foi remetido para o Tribunal de Coimbra no dia 8 de maio de 1995, que tornou pública a decisão de que os credores interessados na reclamação de créditos deveriam ser convocados.

No dia 12 de dezembro de 1997, através do conhecimento de um plano de pormenor, elaborado pelo concelho de Aveiro, plano este que incluía o terreno da empresa, os ex-funcionários recorrem ao Tribunal de Aveiro, pedindo que este aguarde a aprovação do plano antes de dar seguimento à venda de ativos da empresa, pois os funcionários acreditavam que o plano de pormenor poderia aumentar as hipóteses de recuperar o que lhes era devido. Neste seguimento, o Tribunal da Aveiro autorizou a suspensão da venda de ativos até à aprovação do plano de pormenor. O Tribunal da Relação de Coimbra, através do Acórdão de 23 de janeiro de 2001, emitiu um julgamento sobre as reivindicações dos ex-trabalhadores.

A 19 de fevereiro de 2001, uma das requerentes, Rosa Rodrigues Casal, interpôs recurso no Tribunal de Aveiro, visando registar uma queixa contra a empresa em questão.

Com a reformulação do mapa judiciário, à data de 15 de abril de 2009 o processo é transferido para o Tribunal Judicial da Comarca de Aveiro.

A 29 de julho de 2009, celebra-se um acordo de troca de terras entre a empresa F.-C.M.E. S.A., uma empresa vizinha e o concelho de Aveiro. Uma parte do terreno foi colocado à venda, mas não foram recebidas ofertas, pelo que o Tribunal ordenou ao administrador judicial a entrega da documentação relacionada com a sessão de venda e a proposta de venda em 10 dias, isto a 14 de julho de 2011.

A 6 de dezembro de 2011, o tribunal ordena que o administrador judicial informe qual era o estado do processo. Sem resposta, a 6 de março de 2012, o tribunal volta a ordenar a informação acerca do estado do processo. Contudo, volta a não obter resposta por parte do administrador judicial designado. Assim, a 17 de abril de 2012, o tribunal ordena novamente o envio de informações sobre o estado do processo, advertindo que em caso de ausência de resposta, o administrador judicial seria multado. A 23 de abril de 2012, o administrador judicial informa que nenhuma oferta de compra tinha sido recebida e propõe iniciar o contacto com agências imobiliárias. O tribunal ordena o início desse processo de contacto com agências imobiliárias e a 12 de junho de 2012 o juiz ordena que um relatório seja realizado a indicar os valores detalhados que seriam alocados a cada credor, à luz do julgamento do Supremo Tribunal de Justiça. Após três tentativas de recolher tal informação, o administrador judicial informa a 13 de janeiro de 2013 que apenas uma agência imobiliária tinha manifestado interesse em mediar a venda da propriedade. A

18 de dezembro de 2013, o administrador judicial informa que foram contactadas 119 agências imobiliárias via e-mail, e que as ofertas poderiam ser enviadas até 15 de janeiro de 2014.

A 17 de junho de 2014 o administrador judicial informa o tribunal que os ex-trabalhadores não detalharam a origem das suas reivindicações, pelo que não lhe foi possível delinear um plano detalhado de pagamento. Mais ainda, o tribunal é informado que apenas três agências imobiliárias tinham respondido ao seu contacto, e que as respostas tinham sido negativas.

O administrador judicial sugere que se inicie um novo procedimento para uma venda por acordo privado, desta vez por 50% do valor anteriormente solicitado, ao qual o juiz responde no sentido de serem fornecidas informações sobre o valor já obtido com o produto da liquidação, para avaliar os efeitos práticos de distribuição desses valores entre os credores. O administrador judicial não responde à solicitação, pelo que o tribunal insiste três vezes (a 1 de junho de 2015, a 21 de abril de 2016 e a 13 de junho de 2016).

Entretanto, nos dias 30 de setembro e 30 de outubro de 2015 o administrador judicial é convocado para dois processos de execução fiscal contra a empresa F.-C.M.E. S. A., informando o tribunal sobre estes processos a 23 de novembro de 2016.

O tribunal insiste, novamente, que o administrador judicial preste informações sobre o estado dos processos (a 1 de setembro de 2020), sendo que o administrador judicial informa da existência de um novo obstáculo nos procedimentos da insolvência devido a uma questão fiscal. De acordo com a última informação recebida pelo tribunal à data de 21 de maio de 2019, o processo de insolvência ainda decorria.

b) O Direito da Decisão

Em primeiro lugar, cumpre notar que todas as petições endereçadas ao TEDH são analisadas sob um conjunto de fundamentos de admissibilidade (artigo n.º 35.º da CEDH). Superada a fase da decisão sobre a admissibilidade do caso, segue-se a apreciação contraditória do processo (artigo 38.º da CEDH), importando notar ainda que o TEDH ambiciona chegar, sempre que possível, a uma solução amigável (artigo 39.º da CEDH).

No que concerne ao direito da decisão, neste caso concreto, são três os aspetos a ter em consideração, nomeadamente o *locus standi* dos herdeiros dos falecidos requerentes, a alegada violação do artigo 6.º, número 1, da CEDH, e a aplicação do artigo 41.º, da mesma Convenção.

O que está no cerne do caso Oliveira Modesto é a longa duração do processo em causa. Os requerentes alegam que o artigo 6.º, número 1, da CEDH foi violado. Todavia, o Governo Português contesta tal violação, pois, considera que os requerentes, ao solicitarem a suspensão do processo, isto é, até à conclusão do plano de pormenor, foram eles próprios responsáveis pelo atraso do processo. Na lei portuguesa, importa sublinhar a importância do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de abril de 1993, sendo este do diploma em vigor à data do início da contenda. No artigo 128.º, sobre a sentença de declaração de falência, este diploma define que na sentença que declarar a falência da empresa, o tribunal deverá realizar um conjunto de ações. Para este caso, foi considerada pertinente a alínea e), na qual se lê que deve o tribunal: “*Designar o prazo, entre 20 e 60 dias, para a reclamação de créditos.*”.

Tendo em conta os factos e o direito interno, o TEDH considerou que, o tempo razoável da duração do processo deve ser analisado à luz de três critérios, isto é: i) a complexidade do processo; ii) a conduta dos requerentes e das autoridades competentes; e, iii) o que estava em causa para os requerentes do processo.

Analisando o início do processo, o Tribunal nada encontrou que revelasse a existência de culpa, por parte das autoridades competentes, quanto à existência de atrasos significativos. Quando se iniciou o processo de liquidação dos bens da empresa, é pedido ao Tribunal de Aveiro a suspensão da liquidação até à conclusão do plano de pormenor do município de Aveiro. Este pedido levou a que o processo fosse suspenso, e o processo não poderia ser retomado até a data de 29 de julho de 2009, quando um grupo de credores, requerentes, município de Aveiro, a empresa F.-C.M.E. S. A., e uma empresa vizinha chegaram a um acordo.

Como tal, esse período, de 8 de junho de 2000 a 29 de julho de 2009, constituiu um prolongamento do processo, que foi solicitado pelos requerentes em benefício próprio, pelo que nesse período não pode ser imputada ao Estado Português a responsabilidade. Porém, o TEDH analisou também se houve uma violação do requisito do “tempo razoável” no que diz respeito aos oito anos, nove meses e vinte e dois dias subsequentes, de 30 de julho de 2009 a 21 de maio de 2018.

O TEDH compreendeu que essa fase do caso podia ser bastante complexa pelo número de envolvidos. Contudo, considerou também que não foi apenas esse elemento, de existência de um grande número de partes envolvidas que tornou o processo tão moroso. Assim, tendo por referência o dia 30 de julho de 2009, o TEDH considerou que os requerentes não podiam ser

considerados responsáveis pelos atrasos para lá dessa mesma data. Na base da decisão, estão os períodos de inatividade por parte do administrador judicial, para o qual o Estado Português não forneceu explicação. Entendeu o Tribunal que o administrador judicial, mesmo usufruindo de independência operacional e institucional, e não atuando como agente do Estado, não anula a responsabilidade do Estado nessa inatividade. Deste modo, é afirmado que o Estado Português deverá organizar o seu sistema judiciário de modo a que os tribunais portugueses respeitem, imperativamente, o artigo 6.º, número 1, da CEDH.

No seguimento desta conclusão, é acionado o artigo 41.º da mesma Convenção, isto é, “*Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário.*”. O artigo 41.º é de particular interesse, pois apesar das sentenças do TEDH serem declaratórias, com este artigo há a possibilidade de condenação, através do pagamento de uma reparação razoável, o que constitui um elemento *quasi*-executivo da sentença, na medida em que, por norma, os Estados cumprem as obrigações pecuniárias determinadas pelo Tribunal quase de imediato. O Tribunal concluiu pela existência de uma violação, mas também verificou que dessa declaração de violação não iria decorrer nenhuma consequência favorável para os autores do requerimento. A decisão seria puramente simbólica e sem consequências práticas, porque não estavam disponíveis mecanismos internos para reverter a violação do direito lesado.

Em suma, e considerando todos os factos e o direito aplicável, o TEDH, por unanimidade, declarou que os herdeiros dos requerentes falecidos apresentam legitimidade para prosseguir o processo em lugar dos requerentes falecidos, declarou o caso como admissível, e considerou que houve realmente uma violação do artigo 6, número 1, da CEDH, pelo que o Estado Português, ficou obrigado ao pagamento, num prazo de 3 meses, de 500 € a cada um dos requerentes, mais 2.011,14 € à primeira requerente e ainda qualquer tipo de custos ou despesas em que os requerentes tenham incorrido por conta do processo, dado que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, um requerente tem o direito de ser reembolsado nos custos e despesas na medida da real necessidade.

3. Impactos no Sistema de Justiça Português

É possível afirmar que, as pressões internacionais, resultantes de sentenças, a par das recomendações da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ, 2020), conduziram a melhorias sensíveis no sistema de justiça português, aperfeiçoando e limando questões e problemas

desconhecidos, esquecidos, ou até cuja resolução é adiada, muitas vezes, pelo receio da mudança (CORREIA, 2019). Ora vejamos.

Importa, antes de mais, salientar alguns aspetos acerca do TEDH, para melhor compreender os impactos das suas decisões nas realidades domésticas.

O TEDH tem dois papéis na sua atuação: um papel decisório e um papel nomofilático. Contudo, sua a forma da decisão é, de certo modo, peculiar, isto é, o TEDH não verifica as invalidades processuais de direito interno, segue, por seu turno, uma orientação particularista, informal e pragmática, observando apenas se o Estado respeita ou não os princípios da Convenção que protege, ao contrário dos tribunais nacionais. Todavia, as suas decisões obrigam os Estados-Membros e devem ser executadas pelos mesmos (artigo n.º 46.º, número 1, da Convenção). Os seus dois papéis, por vezes, não são fáceis de compatibilizar. Isto, advém, em grande medida, do papel decisório corresponder a acórdãos, que muitas vezes atentam às particularidades dos caso concreto mas não formulam princípios nem definem conceitos gerais e abstratos. Estes acórdãos deixam, em grande medida, ao intérprete a obrigação de induzir, “*bottom-up*”, a extrapolação dos aspetos do caso que podem importar para a resolução de casos análogos. Numa espécie de dissonância cognitiva, pretende-se, simultaneamente, atribuir ao TEDH esta função de harmonização da interpretação da Convenção.

A decisão do TEDH implicou a tomada de medidas legislativa, pelas autoridades portuguesas, de modo a mitigar os problemas da excessiva duração dos processos judiciais, comumente atribuídos ao excesso de pendência.

Após decisão, cumpre ao Comité de Ministros, monitorizar e verificar se os Estados-Membros cumprem as decisões proferidas (GARCIA, 2019). Já em Portugal, cumpre à DGPJ fornecer as informações e os dados para essa monitorização, nomeadamente de acordo com o exposto no artigo 2.º n.º 2, alínea a) e q) Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho (PORTUGAL, 2012a). À luz da definição de Elinor Ostrom (1990) é imediato classificar a DGPJ como uma instituição do setor da justiça portuguesa, com orgânica e estrutura nuclear estabelecidas, respetivamente, pelo Decreto-Lei supracitado e pela Portaria n.º 389/2012, de 29 de novembro (PORTUGAL, 2012b). Em particular, importa destacar a sua missão e atribuições.

À luz das competências e atribuições estabelecidas na legislação, a DGPJ, a par de muitas outras instituições nacionais de todos os setores de atividade, recolhe informação estatística; executa as políticas públicas em articulação com a União Europeia, outros governos e organizações

internacionais; concebe, prepara, analisa e dá apoio técnico à execução de iniciativas, medidas legislativas, políticas e programas, procedendo à sua avaliação e monitorização.

A atividade de avaliação do impacto das reformas decorrentes da intervenção externa, supranacional, é ademais, de particular relevo na medida em que é por intermédio dessa mesma avaliação que é possível aclarar a realidade e as próprias evoluções e melhorias, resultantes dessas medidas. É neste contexto que são realizados os planos de ação consolidado, e as suas respetivas versões atualizadas.

4. Plano de Ação Consolidado do Caso Oliveira Modesto e Outros v. Portugal

O plano de ação consolidado do caso Oliveira Modesto e Outros v. Portugal materializa-se num documento realizado pela Direção-Geral da Política de Justiça desenvolvido com recurso à análise estatística da realidade portuguesa, tendo em consideração as medidas individuais e gerais que o Estado Português se viu obrigado a introduzir por força da decisão do TEDH relativa a este caso (DGPJ, 2020).

Quanto às medidas individuais, nomeadamente o pagamento das compensações pecuniárias, as medidas individuais foram aplicadas, sendo que, contudo, em dois casos, não foi possível proceder ao pagamento aos requerentes por falta de informação e documentação.

Quanto às medidas gerais, mais ponderosas, com maior incidência e impacto no sistema de justiça, em primeiro lugar, note-se a devida publicação, disseminação e tradução das decisões, sublinhando-se as diversas ações de formação dos magistrados, no Centro de Estudos Judiciários, no que diz respeito à jurisprudência do TEDH em relação à duração excessiva dos procedimentos, bem como os requisitos que a ação legal interna deve cumprir para reparar, de modo adequado uma violação da Convenção.

Dentro das medidas gerais, são dignas de destaque as medidas legislativas para combater a duração excessiva dos processos, de modo a evitar o incumprimento do artigo 6.º, número 1, da CEDH. O Estado Português acionou um conjunto de medidas sofisticadas, com o objetivo de melhorar o funcionamento dos tribunais, aumentar a sua capacidade de resposta, agilizar os processos e combater a sua excessiva duração.

As medidas incluíram o aumento e qualificação de recursos humanos, a organização e funcionamento dos tribunais judiciais (Lei da Organização do Sistema Judiciário) e acesso à justiça, as ações executivas cíveis (cujo comportamento beneficiou de um novo Código de Processo Civil),

a os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas (cujo comportamento beneficiou de um novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas), e a organização e funcionamento dos tribunais fiscais e administrativos.

Neste sentido, atente-se nas Figuras 1 a 12 (em Anexo)¹, que permitem observar a monitorização dos resultados obtidos ao nível do movimento processual cível global, das ações executivas cíveis, e da duração média dos processos findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, entre 2007 a 2020, bem como o movimento processual cível e a duração média dos processos cíveis findos nos tribunais superiores de 2007 a 2019. Nestas figuras é ainda possível observar o movimento processual penal nos tribunais judiciais de 1.ª instância, de 2007 a 2020, a duração média dos processos penais findos nesses mesmos tribunais, o movimento processual penal nos tribunais superiores, de 2007 a 2019 e também a duração média dos processos penais findos, nos tribunais superiores, de 2007 a 2018. Contrariando longas e persistentes tendências de décadas anteriores, é possível olhar para os resultados de forma encorajadora, revelando quase todos eles tendências positivas ou, pelo menos, de estabilidade.

Estes dados demonstram às instâncias supranacionais o comprometimento de Portugal em seguir as recomendações do TEDH, no sentido de melhorar o funcionamento dos tribunais, aumentando a sua capacidade de resposta, agilizando os processos e combatendo a sua excessiva duração. Desta forma, é possível organizar o sistema judiciário interno de modo a que os tribunais nacionais respeitem, imperativamente, o artigo 6.º, número 1 da CEDH.

5. As Instituições e os Sistemas Estatais

As instituições, quando efetivas e atuantes, sustendo a tendência global do movimento no sentido do Estado oco (do esvaziamento das competências do Estado), podem combater o populismo multifacetado com recurso a dados objetivos, a factos, contra a ignorância ou intenções enganosas (CORREIA, 2019). O populismo pode ser definido como uma lógica política, uma

¹ O objetivo das figuras apresentadas no Anexo ao presente texto não se prende com a apresentação de algum tipo de dados em particular, mas, antes, com a ilustração da monitorização efetuada, recorrendo a este caso de estudo do sistema de justiça português. Esta ilustração permite compreender a evolução da perspetiva das autoridades supranacionais, estatais e da academia, ao longo do decurso do tempo, sobre o desempenho de certos componentes do sistema judicial nacional e sobre o papel positivo e determinante que instituições como o TEDH e a execução dos acordãos oriundos desta e de outras instituições afins podem ter na melhoria das condições efetivas em que se aplica e faz justiça nos ordenamentos nacionais e, no fundo, se protege internacionalmente os direitos humanos.

operação discursiva e performativa que divide a sociedade em campos antagônicos claros: o povo *versus* a oligarquia (LACLAU, 2005).

Pode definir-se instituição como um conjunto operante de normas empregues para aferir quem é elegível para tomar decisões num determinado contexto, que ações são admitidas ou sofrem limitações, que preceitos de agregação são utilizados, que condutas devem ser prosseguidas, que informação deve ser facultada ou não e que retribuições serão concedidas às entidades (individuais ou coletivas) em função das suas ações (OSTROM, 1990).

Como faz notar Zúquete (2018), a democracia comporta em si mesma interpretações antagónicas sobre quais devem ser os seus valores fundamentais. De um lado, pressões no sentido do *empowerment* dos cidadãos, a vertente populista da busca por uma democracia mais participativa, da denúncia da natureza pós-democrática dos regimes representativos, da alegação de que uma minoria governa sem o “povo” e da visão de que o populismo é sinónimo de esperança (revitalização do pilar democrático). Do outro lado, pressões no sentido normativo e institucional, a vertente anti populista do foco no pluralismo político, nos direitos das minorias, nos freios e contrapesos e no medo da erosão do pilar democrático pelo populismo.

O papel acrescido das instituições em tempos de crise é, pois, o de, na esfera pública, em que estas estratégias de maximização giram em torno da troca de condescendência por preferências enquanto parte de uma negociação social, manter o *status quo* sem o qual o padrão de poder institucional existente pode ser destruído (Levi, 1990).

Um dos sintomas da crescente globalização do poder político é observável na atenção, quem sabe desmedida, que os governos dos estados atribuem a rankings, boas práticas e decisões internacionais. Bons posicionamentos nos rankings são lidos como legitimadores das políticas internas adotadas (CORREIA, 2019). É tentador afirmar que a globalização económica, a proliferação de riscos sociais, a aceleração das interações em rede, o obstáculo difícil de vencer que é conhecer e entender os resultados da tomada de decisão e a subsequente incerteza quanto ao futuro são realidades difíceis de serem assimiladas pelo estado de direito que parece atordoado pela vertigem de uma evolução que luta permanentemente para controlar de forma mais abrangente (CORREIA e VIDEIRA, 2015).

Em Portugal, os exemplos recentes da globalização do poder político, com implicações não só legislativas, mas, acima de tudo práticas, para a vida em comunidade, abundam. Abrangem aspetos tão mundanos como as transferências bancárias ilegítimas pela Internet (CORREIA e

JESUS, 2016) ou a proteção de dados pessoais (CORREIA e JESUS, 2014; JESUS e CORREIA, 2015). Estes são, no entanto, exemplos ordinários (no sentido em que não resultam de circunstâncias extraordinárias) de alterações no ordenamento interno decorrentes de pressões ou imposições externas. O mesmo não aconteceu, por exemplo, com a intervenção da Troika em Portugal, que resultou de um acontecimento extraordinário (ou de uma sequência destes): a crise económico-financeira global com início em 2007-2008. E que conduziu, a par do caso apresentado neste texto, a uma reforma profunda do sistema de justiça português que tardava, não por desconhecimento da realidade, mas por falta de vontade (ou até mesmo de coragem) política para a implementar. Ora foi a globalização do poder político, materializada na intervenção da *Troika* em Portugal que proporcionou os argumentos de inevitabilidade para uma reforma tratada como imposição supranacional de poderes externos, com efeitos positivos incontornáveis, no setor da justiça (CORREIA e VIDEIRA, 2015, 2016).

Estas reflexões mais profundas, mais críticas, mais multidisciplinares e até mais filosóficas acerca do impacto dos mecanismos institucionais globalizados, incluindo os que se dedicam à proteção internacional dos direitos humanos conduzem-se a este ponto. O ponto da compreensão que as pressões internacionais, muitas vezes vistas como negativas pelos cidadãos, talvez pela força assumida do populismo, são na realidade impulsionadoras de melhorias no sistema doméstico, permitindo a ascensão de Portugal nos tais rankings internacionais e da sua reputação na comunidade europeu e global. Contudo, essas pressões e, neste caso, as decisões do TEDH e as suas relações com os sistemas internos, são ainda um tema polémico e controverso nos fóruns de discussão internacional, com o populismo nacional e o ceticismo para com a europeização ainda a marcar presença. Disso são exemplo outros casos emblemáticos envolvendo outros países, como o caso *Görgülü versus Alemanha*.

6. Considerações Finais

Chegados ao fim do presente trabalho, importa proceder a um conjunto de reflexões necessárias, de modo a projetar caminhos de argumentação e investigação em estudos futuros.

O requisito do tempo razoável pode ser encarado, quase como uma derivação ou corolário do princípio, considerado por muitos, o mais importante dos direitos fundamentais – o princípio da proporcionalidade clássica (CANAS, 2017). Por isso mesmo, as instituições e os sistemas estatais não devem descorar esta condição indispensável ao regular funcionamento dos sistemas de justiça, tanto domésticos como internacionais.

Apesar de um início que pode ser considerado modesto, com pouca expressão material, e menor expressão ainda a nível da execução das decisões, é possível, nos dias de hoje, encontrar decisões proferidas por instituições, que têm por *ethos* a proteção internacional dos direitos humanos, com vastas e profundas implicações ao nível dos sistemas internos dos países.

No presente caso de estudo, no sistema de justiça português, não se pretende insinuar que toda a motivação das medidas do Plano de Ação Consolidado e Atualizado, previamente mencionadas e adotadas pelo Estado Português, tenha como base esta decisão particular do TEDH. Todavia, sem dúvida que esta decisão, a par de outras pressões internacionais, como os relatórios bienais da CEPEJ, contribuíram para uma melhoria sensível e mensurável das condições de funcionamento deste setor de atividade.

Deixa-se a outros a tarefa de examinar, em estudos futuros, outras instâncias de acórdãos, em que seja parte o Estado Português ou outros estados europeus, que tenham contribuído para mudanças substantivas nos mais diversos sistemas internos, seja no sistema de justiça ou noutros.

Esta mesma lógica pode ser empregue em procura similar, não apenas em instituições de proteção de direitos humanos de âmbito regional (em particular nos continentes Africano e Americano), mas também relativamente à proteção de direitos humanos de âmbito global.

Referências

- CANAS, V. (2017). *O Princípio da Proibição do Excesso na Conformação e no Controle de Atos Legislativos*. Coimbra: Almedina.
- CORREIA, P. M. A. R. (2019). On the Globalization of Political Power and the Added Relevance of Institutions in Contexts of Multifaceted Populism. *Academicus International Scientific Journal*, 10(20), 182-198.
- CORREIA, P., & JESUS, I. (2014). A Proteção de Dados Pessoais no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8 (2): 18-30. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/385/177>. Acesso em: 18 de novembro de 2020.
- CORREIA, P., & JESUS, I. (2016). Combate às Transferências Bancárias Ilegítimas pela Internet no Direito Português: Entre as Experiências Domésticas e Políticas Globais Concertadas. *Revista Direito GV*, 12 (2): 542-563. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000200542&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 8 de novembro de 2020.
- CORREIA, P., & VIDEIRA, S. (2015). Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment: An Empirical Study on the Success Story of the Civil Enforcement Actions. *International Journal for Court Administration*, 7 (1): 37-50. DOI: 10.18352/ijca.180. Disponível em: <https://www.iacajournal.org/articles/10.18352/ijca.180/galley/174/download>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.
- CORREIA, P., & VIDEIRA, S. (2016). Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment, Part II: Continued Positive Results for Civil Enforcement Actions in Troika's Aftermath. *International Journal for Court Administration*, 8 (1): 20-31. DOI: 10.18352/ijca.215. Disponível em: <https://www.iacajournal.org/articles/10.18352/ijca.215/galley/217/download>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.
- DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA. (2020). Plano de Ação Consolidado e Atualizado/Grupo Vicente Cardoso (antigo Grupo Oliveira Modesto). Lisboa: Ministério da Justiça.
- EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2020). *European Judicial Systems – Edition 2020 (2018 data): Efficiency and Quality of Justice*. Council of Europe. Disponível em: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.
- GARCIA, C. (2019). O Tribunal Europeu – O trabalho dos juristas. In: *O Presente e o Futuro do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*. Lisboa: Direção-Geral da Política de Justiça. Disponível em: <http://www.oa.pt/upl/%7B8d118bb4-80b3-48c0-a801-737c5f370b78%7D.pdf>. Acesso em: 21 de novembro de 2020.

JESUS, I., & CORREIA, P. (2015). O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 9 (30): 23-32. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315772608_O_Novo_Regime_de_Protecao_de_Dados_Pessoais_na_Uniao_Europeia. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

LACLAU, E. (2005). Populism: what's in a name? In: Panizza, F. (Ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*, 32-49. Londres: Verso. Disponível em: https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/MEDIA279/Populism/21.edited%20book_Populism%20and%20the%20Mirror.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

LEVI, M. (1990). A Logic of Institutional Change. In: COOK, K., & LEVI, M. (Eds.). *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/41113809_The_Limits_of_Rationality. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponível em: https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf. Acesso em: 25 de novembro de 2020.

ZÚQUETE, J. (2018). From Left to Right and Beyond – The Defense of Populism. In: Torre, C. (Ed.). *Routledge Handbook of Global Populism*, 416-434. Nova Iorque: Taylor & Francis Group. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/J_Zuquete/publication/328191689_From_left_to_right_and_beyond_The_defense_of_populism/links/5bbdc77992851c4efd534253/From-left-to-right-and-beyond-The-defense-of-populism.pdf. Acesso em: 12 de novembro de 2020.

Legislação

PORTUGAL (2012a). Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, 147: 3943-3947. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2012/07/14700/0394303947.pdf>. Acesso em: 6 de novembro de 2020.

PORTUGAL (2012b). Portaria n.º 389/2012, de 29 de novembro. *Diário da República*, 1.ª série, 231: 6813-6815. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2012/11/23100/0681306815.pdf>. Acesso em: 6 de novembro de 2020.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em 19 de novembro de 2020.

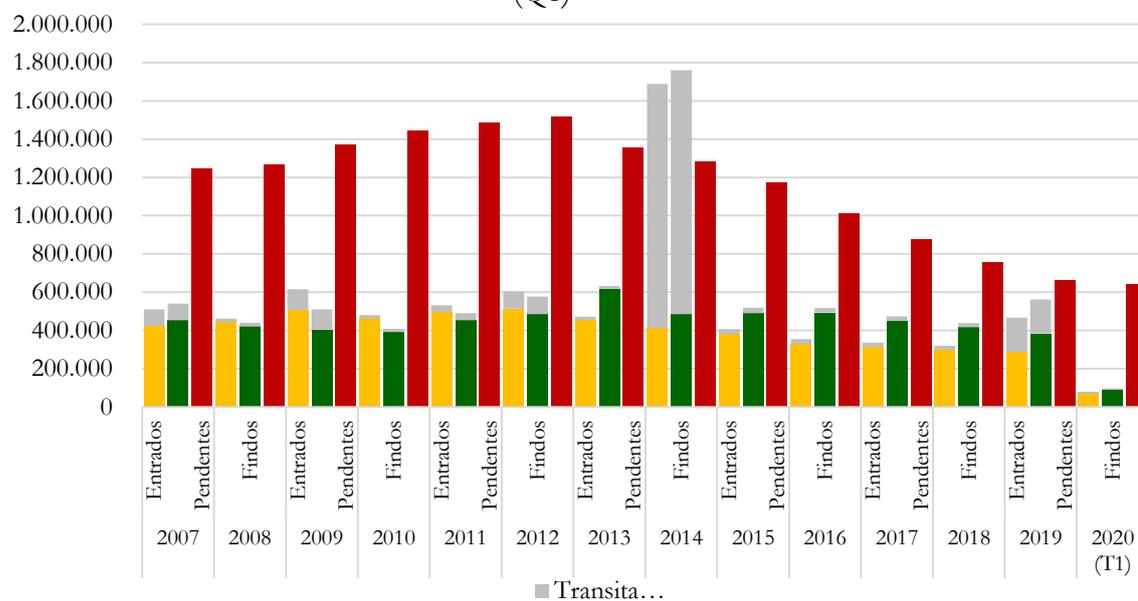
Jurisprudência

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, Acórdão de 29 de janeiro de 2019, processo n.º 68445/10. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-189623%22%5D%7D>. Acesso em: 1 de novembro de 2020.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS, Acórdão de 26 de fevereiro de 2004, processo n.º 74969/01. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2274969/01%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-61646%22%5D%7D>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

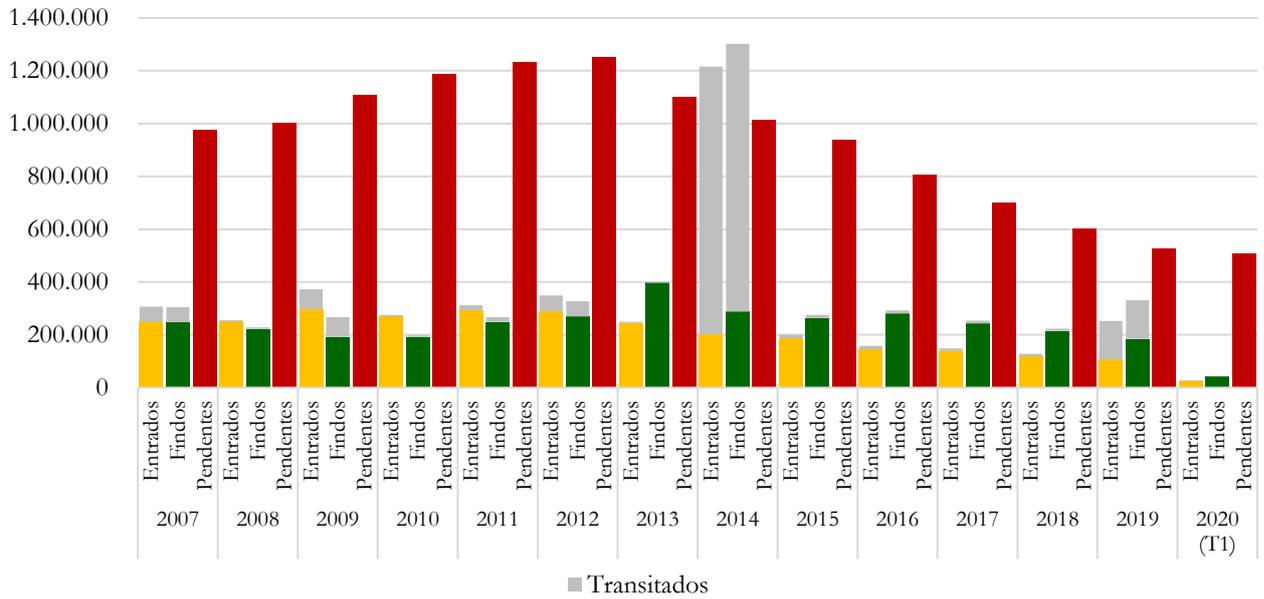
ANEXO

Figura 1. Movimento processual cível nos tribunais judiciais de 1.^a instância, 2007 to 2020 (Q1)



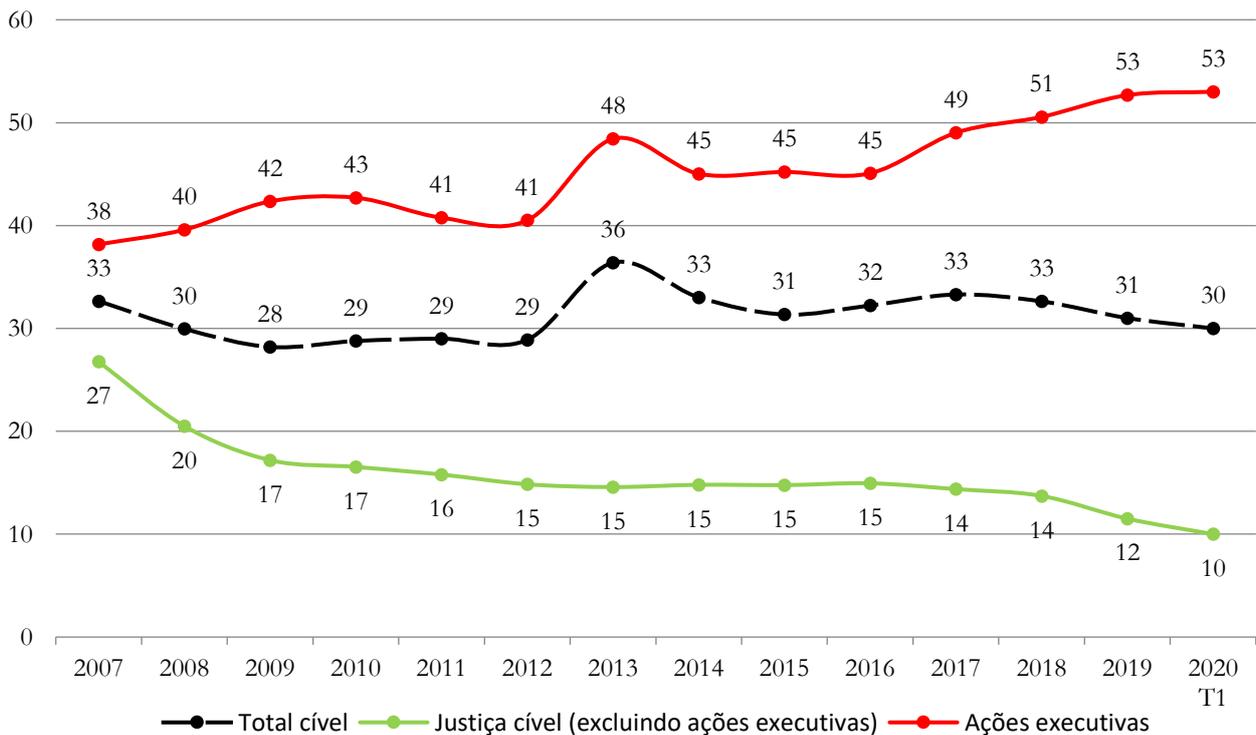
Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 2. Movimento processual – ações executivas cíveis nos tribunais judiciais de 1.^a instância, 2007 to 2020 (Q1)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 3. Duração média dos processos findos (em meses), nos tribunais judiciais de 1.^a instância, 2007 to 2020 (T1)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 4. Movimento processual cível nos tribunais superiores, 2007 to 2019

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

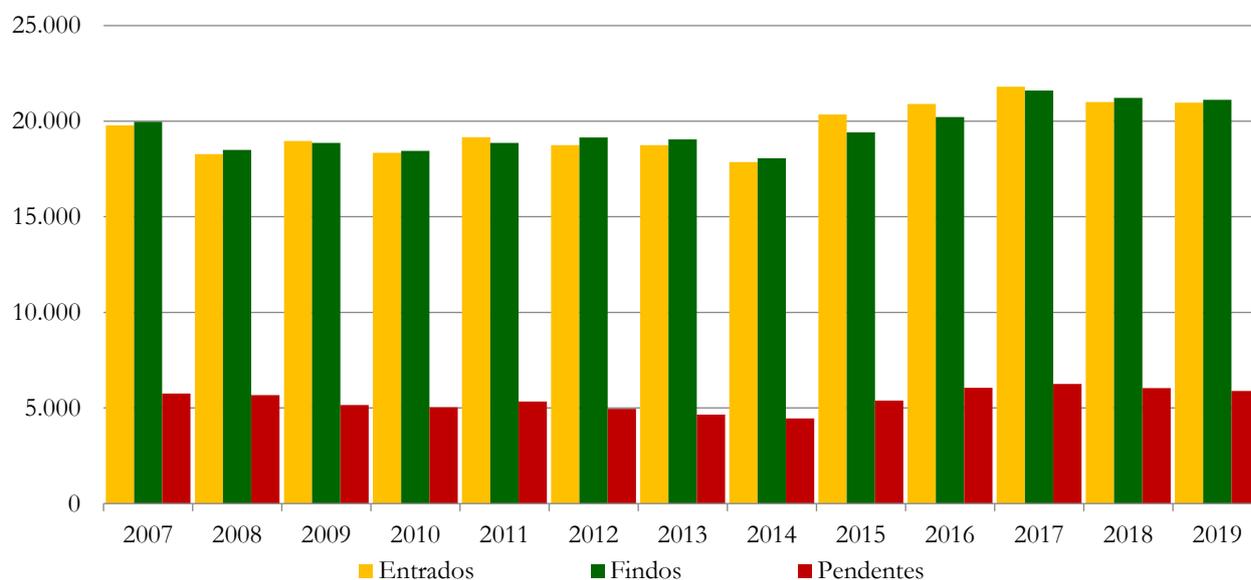
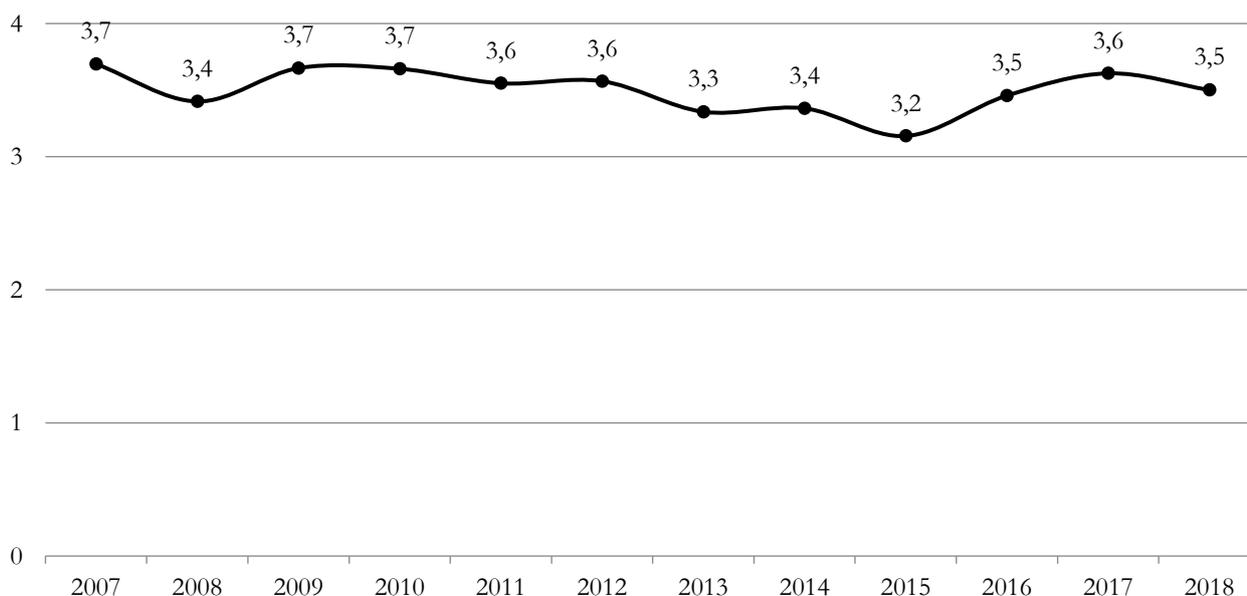
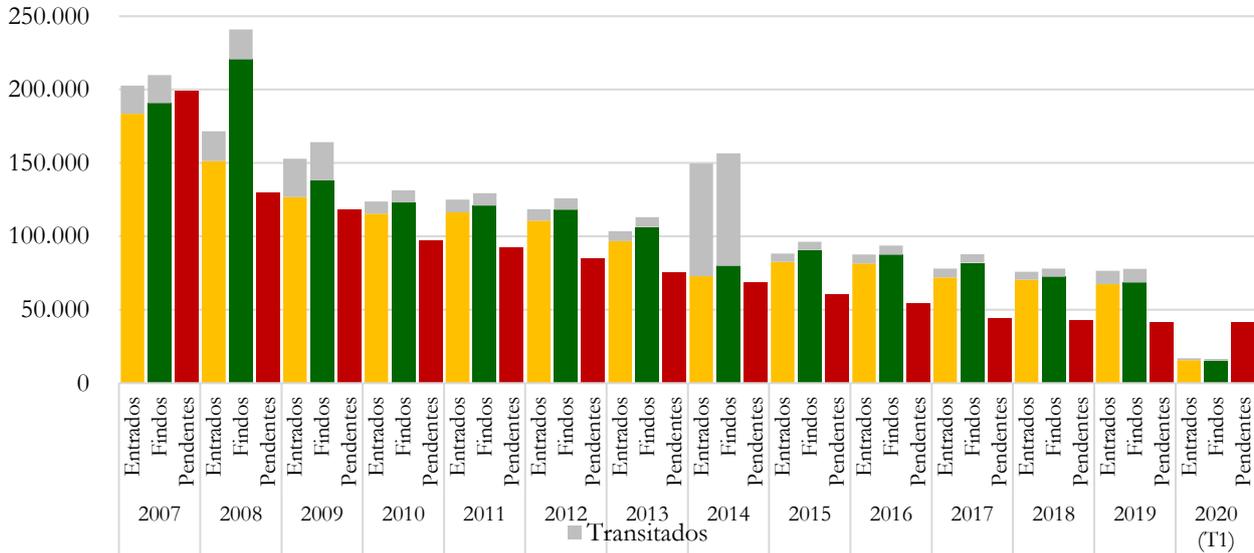


Figura 5. Duração média dos processos cíveis findos (em meses), nos tribunais superiores, 2007 to 2018



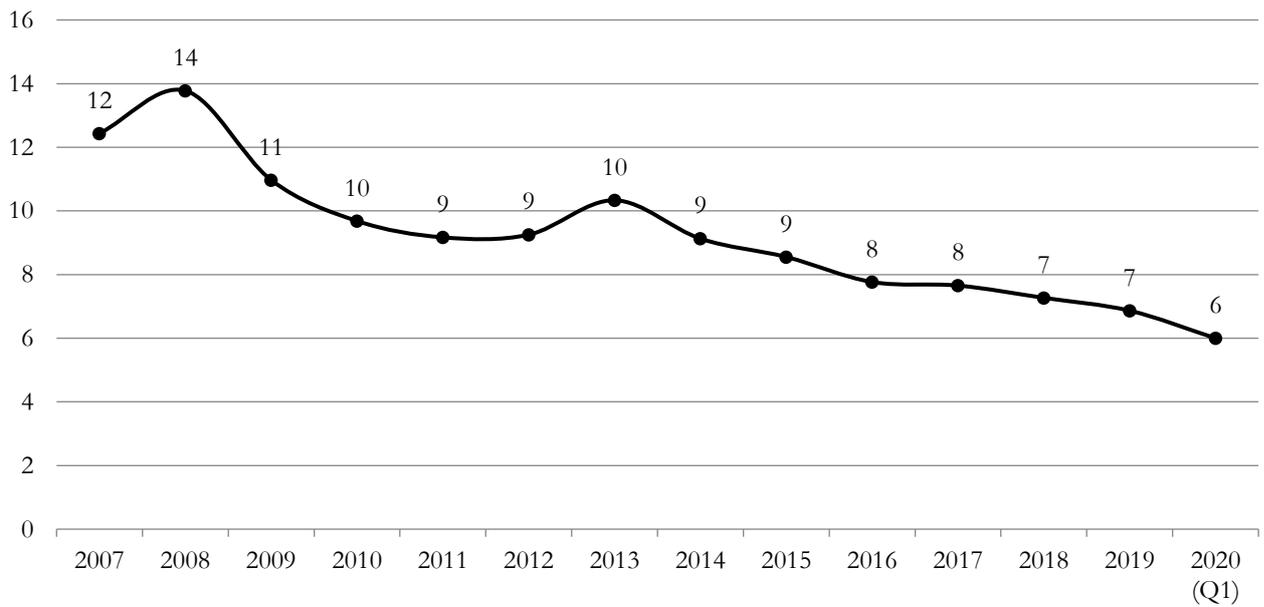
Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 6. Movimento processual penal nos tribunais judiciais de 1.ª instância, 2007 to 2020 (T1)



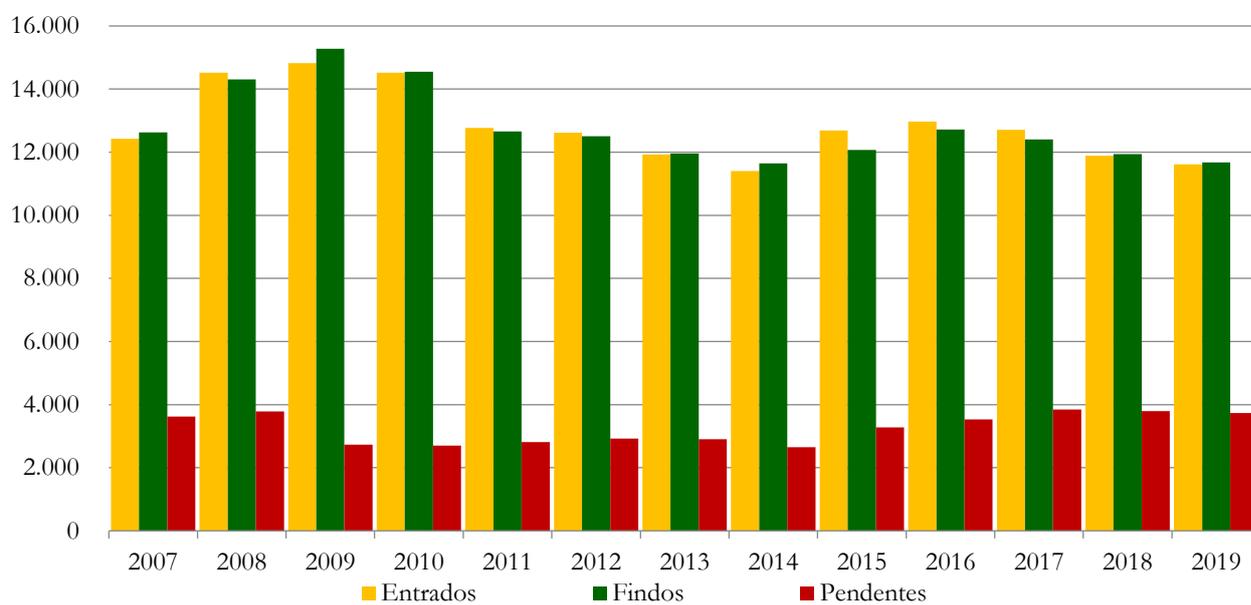
Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 7. Duração média dos processos penais findos (em meses), nos tribunais judiciais de 1.ª instância, 2007 to 2020 (T1)



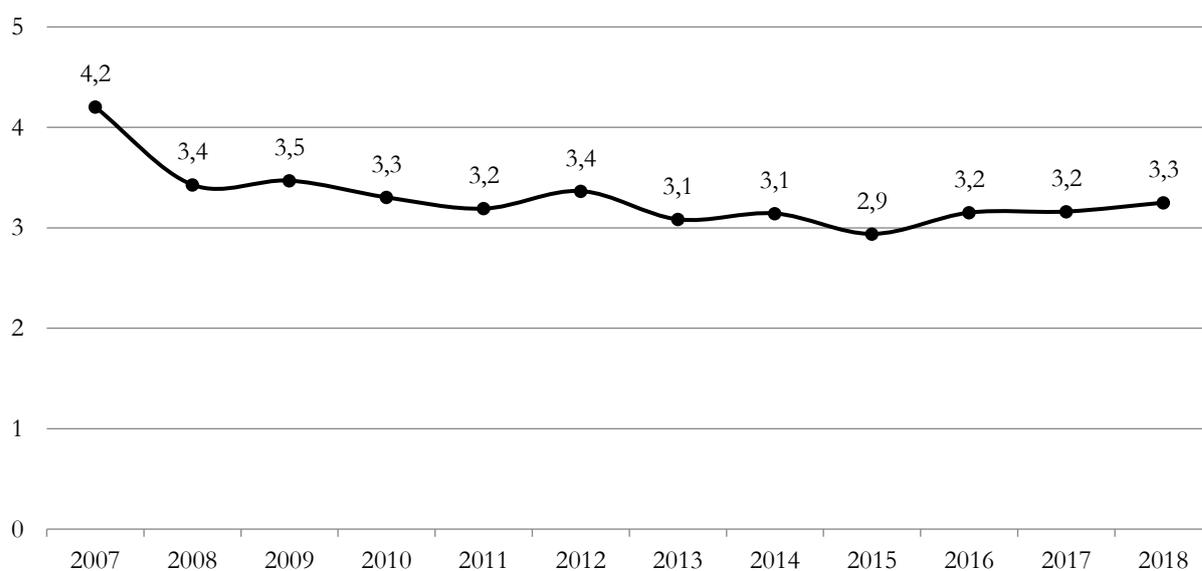
Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 8. Movimento processual penal nos tribunais superiores, 2007 to 2019



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Figura 1. Duração média dos processos penais findos (em meses), nos tribunais superiores, 2007 to 2018



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados da DGPJ (2020).

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
synesis@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=synesis>



CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. SOBRE O IMPACTO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS NAS INSTITUIÇÕES E NOS SISTEMAS ESTATAIS. **Lex Humana**, v. 12, n. 2, p. 46-67, 2020. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2029>>
