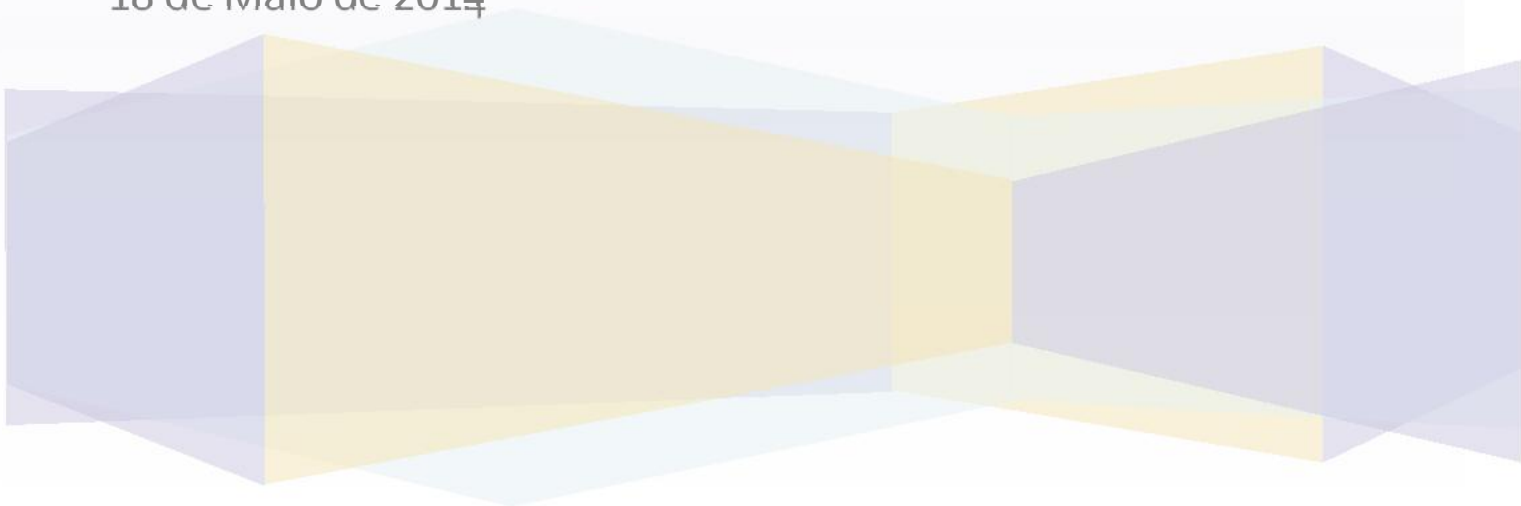


Mapa e Organização Judiciária

**Programa para a implementação da reforma do mapa
e da organização judiciária**

18 de Maio de 2014



Índice

1. Nota de abertura	2
2. Da necessidade de um programa para a implementação da reforma do mapa e da organização judiciária	4
Grupo de Trabalho	8
3. A preparação para a entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum	10
A. A preparação do edifício legislativo	12
A.1. Articulação com outras reformas estratégicas	14
A.2. Inventariação de outras possíveis desconexões do sistema legal.....	23
A.3. Legislação complementar da reforma do mapa e da organização judiciária.....	25
B. A recolha de dados.....	27
B.1. Indicadores de caracterização socioeconómica	28
B.2. Indicadores do volume e do tipo de litigação por cada tribunal	30
B.3. Indicadores sobre os recursos humanos	32
B.4. Indicadores sobre as infraestruturas	33
B.5. Indicadores sobre os recursos materiais e tecnológicos	34
C. A elaboração de um plano previsional de investimento e custos.....	35
C.1. Investimento inicial.....	36
C.2. Custos.....	39
3. A implementação da reforma do mapa e da organização judiciária	41
A. Plano de gestão da mudança	42
B. Regulamento Arquivista	44
C. Formação.....	45
D. Disseminação de informação sobre a reforma	47
4. A monitorização do processo de reforma do mapa e organização judiciária ..	49
5. Cronograma	51

1. Nota de abertura

Em Janeiro último, o Observatório da Justiça de Angola (OJA) do Centro de Estudos de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto preparou e enviou à Comissão de Reforma da Justiça e do Direito um documento, intitulado "Para um Programa Estratégico da Reforma da Justiça" no qual se reflectia sobre as bases e o caminho para lançar uma reforma abrangente e sistémica do direito e da justiça em Angola. Identificava-se, nesse documento, os ciclos de evolução das reformas do sistema judicial, com particular destaque para o terceiro ciclo que se vive neste momento, analisando-se as rupturas e as inovações trazidas pela Constituição de 2010 a cujo conteúdo programático a legislação ordinária tem que dar continuidade. Mostrou-se, ainda, como, a par do novo contexto político-constitucional, também o novo contexto socioeconómico de Angola exigem mudanças muito significativas do sistema de justiça, que deve ter como dois dos seus eixos orientadores:

1. o aprofundamento do Estado de direito democrático ;e
2. o reconhecimento da centralidade dos tribunais judiciais como instâncias centrais da política pública de justiça.

Assim orientada, a agenda estratégica de reforma do direito e da justiça deve poder responder aos desafios que então foram identificados:

1. a construção de uma sociedade mais inclusiva;
2. a certeza do comércio jurídico; e
3. a luta contra a corrupção.

Neste processo de renovação e de inovação do sistema judicial angolano e, com ele, do próprio Estado, a reforma do mapa e da organização judiciária assume uma condição estrutural. Sem essa reforma *não há reforma* do sistema judicial e se aquela falhar, não só a eficácia de outras reformas, designadamente de natureza processual, será muita diminuta ou mesmo nula, como é o próprio desígnio do aprofundamento do Estado de direito democrático que é colocado em causa.

O Programa para a Implementação da Reforma do Mapa e da Organização Judiciária, que agora se apresenta, surge, assim, intimamente vinculado àquele "Programa Estratégico da Reforma da Justiça" e tem como objectivo central apontar caminhos, definir metodologias de acção, tarefas concretas e prazos para a sua execução, tendo como referência a data de 1 de Março de 2015 para a entrada em vigor da Lei sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum. Só desta forma será possível criar as melhores condições para que a reforma do mapa e da organização judiciária cumpra, com sucesso, a sua condição de reforma estruturante do sistema de justiça angolano e o projecte para uma escala de vanguarda de cidadania, eficiência e qualidade.

2. Da necessidade de um programa para a implementação da reforma do mapa e da organização judiciária

O mapa e a organização judiciária constituem a base estrutural de qualquer sistema judicial, dando corpo às opções fundamentais do Estado para este sector basilar. Na verdade, as opções que quanto a esta matéria forem tomadas criam, não só, as fundações sobre as quais se ergue o edifício judiciário e se constroem as várias ramificações do sistema judicial, como também condicionam outras políticas igualmente estruturantes do sistema de justiça, como sejam o reforço da autonomia e da independência do poder judiciário ou do acesso ao direito e à justiça. Podemos, assim, considerar o mapa e a organização judiciária como factores centrais das políticas de justiça que condicionam, tanto internamente o sistema judicial, como a sua relação com o exterior.

Condicionamento interno

Por condicionamento interno pretendemos alertar para o facto de o mapa e da organização judiciária constituírem a matriz e a alavanca fundamentais, a partir das quais se fará o desenvolvimento do sistema judiciário. Por exemplo, facilmente se compreende que a forma como se implementar na prática em todo o território a oferta de justiça determinará políticas de acesso aos tribunais mais ou menos inclusivas. Mas, também, essa oferta irá condicionar a concretização da consagração constitucional de reforço de liberdades e garantias e ou da autonomia do poder judicial. Um outro exemplo: a efectivação do princípio de autonomia administrativa e financeira dos tribunais depende muito da concretização prática das soluções preconizadas na lei quanto a esta matéria.

Por condicionamento externo reportamo-nos aos impactos que perpassam além das fronteiras do mundo judiciário e que se manifestam no relacionamento, mais ou menos próximo, da sociedade com o sistema judicial. Uma correta concretização

Condicionamento externo

da reforma do mapa e da organização judiciária poderão ajudar a uma maior abertura do sistema judicial a outras estruturas da sociedade. Ao ampliar a rede de tribunais, ao impor um esforço de formação, a reforma dotará o sistema judicial da solidez necessária à consolidação e à afirmação do direito estadual na comunidade. Mas, pode, ainda, ajudar a aumentar o grau de interacção com as diferentes estruturas judiciais, parajudiciais e comunitárias que, em Angola, têm composto o sistema global de administração da justiça.

A reforma do mapa e da organização judiciária deve, assim, ser olhada não como um fim em si mesmo, mas como um ponto de partida estratégico para a redefinição do papel do sistema judicial no aprofundamento do Estado de direito democrático angolano.

Como consta do "Programa Estratégico da Reforma da Justiça" então apresentado, a reforma do direito e da justiça, além de incorporar uma perspectiva sistémica, deve assegurar a verificação de três condições essenciais:

1. O sistema jurídico e judicial tem que incorporar a **matriz cultural da sociedade** que regula, assumindo um verdadeiro conteúdo programático de promoção social e de bem-estar, procurando respeitar a pluralidade cultural e a construção da igualdade na diferença.
2. A procura do modelo ou das soluções normativas e institucionais que melhor sirvam o conjunto da sociedade angolana, nas suas várias vertentes e sectores, deve levar a que as reformas estruturantes do direito e da justiça sejam sustentadas em **estudos socio-jurídicos prévios**, com recurso a metodologias científicas adequadas e a equipas multidisciplinares, que permitam identificar os principais contextos de análise crítica do direito e da justiça, que ajudem a conhecer a diversidade de realidades, de dinâmicas e de práticas sociais que desafiam o direito e a justiça em Angola, bem como identificar e analisar o volume e o tipo de procura de tutela judicial, seja a procura efectiva, seja a procura potencial, a distribuição social dessa procura entre os tribunais judiciais

e outras instâncias de resolução de conflitos e os principais problemas e bloqueios, quer no acesso ao direito e à justiça, quer na organização e funcionamento do sistema judicial **que sejam devidamente monitorizadas.**

3. As reformas devem procurar um **envolvimento alargado dos poderes do Estado, bem como da sociedade** nesse processo. O reconhecimento político de um conjunto de orientações estratégicas de reforma define o caminho e as condições em que a mesma deve ocorrer, permitindo que se desenvolva por vários anos sem perder coerência de princípios e objectivos orientadores. Este desiderato será tanto mais conseguido, quanto as orientações que ele incorpore tenham envolvido na sua reflexão os poderes, político e judicial, e a sociedade civil.

Numa reforma estruturante, como é a reforma do mapa e da organização judiciária - ponto de partida para uma reforma global do sistema jurídico e judiciário – estas três condições devem também estar presentes. O sucesso da reforma do mapa e da organização judiciária marcará inelutavelmente o destino das reformas posteriores neste sector.

As grandes opções político-jurídicas para a reforma do mapa judiciário foram já definidas com a discussão e a aprovação da Lei sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum. **O processo de reforma entra, agora, numa nova fase não menos primordial: a transformação das opções legislativas em realidade material.** Está-se, assim, num momento nevrálgico para o sucesso das opções assumidas. Para que estas opções saiam do papel e se materializem na prática, de forma eficiente, é fundamental definir um programa sólido e sistematizado de preparação para a entrada em vigor da Lei, bem como para a sua implementação e monitorização. Facilmente se compreende a importância central deste programa.

A posição matricial desta reforma no sistema judicial e os condicionamentos acima referidos leva a que sejam muitos os pontos de contacto e de articulação, quer com

outros sectores do Estado, quer do sistema jurídico e judicial, bem como da sociedade, seja no plano normativo, seja no plano institucional. Daí que a sua entrada em vigor, implementação e acompanhamento devam ser devidamente planificados e preparados. Só através desta via será possível a correcta avaliação de todo o campo de acção e impacto da reforma, nas suas várias vertentes, bem como antever dificuldades, prevenir problemas e definir soluções.

Este documento assume-se, assim, como um documento de trabalho essencial para o desenvolvimento da reforma do mapa e da organização judiciária, procurando destacar, em cada uma das próximas fases (preparação para a entrada em vigor, implementação e acompanhamento da reforma), as principais medidas e acções a executar.

A reforma do mapa e da organização judiciária pode, assim, ser representada como um processo em escada, em que as diversas fases assentam no trabalho desenvolvido nas fases anteriores, podendo ser resumido na imagem abaixo.



Estas fases não devem ser entendidas como fases estanques, mas sim interdependentes. Esta interdependência exige uma planificação prévia – anterior à entrada em vigor da Lei - conjunta dos objectivos e das metodologias a adoptar em

cada uma das fases, independentemente do momento em que serão executadas as tarefas em concreto. A definição e a criação de condições para que, na prática, as opções legais possam ser, o melhor possível, materializadas é um trabalho que tem que estar definido antes da abertura do primeiro tribunal. A adequada planificação é, assim, a chave do sucesso da reforma.

Desenvolvemos este documento em torno daquelas três fases fundamentais da execução da reforma, colocando em evidência as tarefas essenciais a executar em cada uma delas: preparação para a entrada em vigor da Lei, implementação e monitorização da reforma.

Grupo de Trabalho

Uma primeira nota é devida quanto ao modo de realização das tarefas necessárias à preparação da entrada em vigor, implementação e acompanhamento da reforma. Todas as tarefas devem ser preparadas e desenvolvidas por um grupo de trabalho, técnico e multidisciplinar, a elas dedicado. Independentemente do acompanhamento mais alargado por um órgão com características consultivas e, naturalmente, do acompanhamento, no âmbito do poder executivo e do poder judicial, para que seja possível a execução, em tempo útil, com qualidade e coerência, de todas as tarefas necessárias (levantamento e análises de dados, execução de relatórios, de propostas de anteprojectos de lei e demais documentos) as mesmas têm que ser, em primeira linha, preparadas e executadas pelo referido Grupo de Trabalho Técnico. Só por esta via será possível ao poder político ter toda a informação e elementos absolutamente necessários à entrada em vigor e implementação da reforma de acordo com o calendário preconizado. De modo a potenciar o trabalho desenvolvido e a colocá-lo ao serviço da transformação do sistema de justiça angolano deve ser o mesmo grupo de trabalho a acompanhar e a monitorizar a reforma. O conhecimento profundo, por parte daquele grupo, dos objectivos e das soluções preconizadas permitir-lhe-á melhor avaliar os seus (eventuais) problemas de execução prática e propor soluções.

3. A preparação para a entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum

Neste ponto consideramos o conjunto de medidas e acções necessárias para a entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum. E o primeiro passo para a adequada preparação da sua entrada em vigor é, precisamente, a elaboração do presente documento. Para que a reforma seja um êxito é determinante que o agendamento da sua entrada em vigor tenha em atenção, não só os *timings* políticos, mas também o tempo necessário para a preparação das melhores condições da sua implementação, de forma a responder adequadamente aos desafios que se colocarão, antes e durante a sua execução, antever dificuldades e antecipar soluções, identificar as acções que se tornarão necessárias, os dados de indispensável recolha, os agentes privilegiados do sistema judicial, do Estado e da comunidade que poderão desempenhar um papel chave no processo de mudança, bem como os que poderão servir de barómetro às medidas que vão sendo adoptadas, avaliar o investimento necessário e os respectivos custos, etc.

Para concretizar nesta fase, identificam-se um conjunto de itens aos quais é necessário dar resposta e que se prendem, essencialmente, com três aspectos: a construção do edifício jurídico, a recolha de indicadores estatísticos e de dados quantitativos e qualitativos e a elaboração de um plano previsional de investimento e custos.

Assim, antes da entrada em vigor da Lei de organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum devem estar devidamente asseguradas as seguintes três dimensões fundamentais:

A. a preparação de todo o edifício legislativo que compõe a reforma

- B.** a recolha de indicadores quantitativos e qualitativos essenciais à tomada de decisões
- C.** a elaboração de um plano previsional de investimento e custos

Esta é uma fase crucial do processo de reforma. Da boa ou má preparação e execução das tarefas inerentes a esta fase depende, em grande medida, o sucesso ou o insucesso da reforma do mapa e da organização judiciária. O objectivo central daquelas três dimensões tem uma dupla vertente: conhecer e preparar o terreno para a entrada em vigor da reforma, tanto no plano normativo, como no plano prático.

Desde já, é importante realçar uma nota para o plano prático. Em vários países que experimentaram processos recentes de reforma do mapa e da organização judiciária, o plano prático é muitas vezes negligenciado, estando o processo centrado na produção legislativa e pouco atento ao contexto em que a reforma irá operar. Mas, como é óbvio, se queremos que a reforma saia do papel é preciso criar as necessárias condições de ordem prática para que tal ocorra. E que corra bem!

É, por isso, fundamental que se faça um levantamento exaustivo e fidedigno da realidade existente, com recurso a metodologias adequadas que permitam reconhecer um nível elevado de confiança nos dados obtidos. Os dados obtidos, nesta fase, serão essenciais para a tomada de decisões. Têm, por isso, que ser recolhidos de acordo com metodologias correctas e cientificamente validadas. Facilmente se compreende que não sendo os dados fiáveis, as decisões a tomar, com base nos mesmos, assentarão em pressupostos errados e, portanto, não serão as mais adequadas.

Nos próximos pontos procuraremos, assim, identificar os elementos a ter em conta e as acções a levar a cabo em cada uma das dimensões consideradas no âmbito desta fase, bem como quais as precauções a tomar, procurando chamar a atenção para as incongruências detectadas em estudos anteriores, no que respeita aos

indicadores da justiça, o que obriga a especiais cuidados na recolha e análise destes dados cruciais para a implementação da reforma. Esta análise permitirá, assim, estabelecer um roteiro para a preparação da entrada em vigor da Lei.

A. A preparação do edifício legislativo

Uma das críticas que frequentemente é apontada às reformas legais é precisamente a desconsideração do contexto mais amplo do edifício jurídico, o que leva a que algumas falhas no alcance dos seus objectivos resultem do menosprezo das múltiplas incidências no contexto legal mais alargado. Será como um cientista que isola o seu objecto de estudo a uma pequena molécula, que a examina e observa ao microscópio e se esquece de procurar saber qual a sua interacção com outras partículas no seu ambiente natural. Na verdade, nem a reforma do mapa e da organização judiciária surge no vazio legal, nem ela pode prever todas as vertentes do sistema judiciário que dizem respeito à administração da justiça e com impacto na organização e funcionamento dos tribunais

Assim, antes da entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum impõe-se, por um lado, que se tomem opções de articulação desta reforma com outras reformas, também estratégicas, da administração da justiça em curso, como por exemplo, com a criação dos julgados de paz e, por outro, que se faça um levantamento exaustivo da legislação existente e que, de alguma forma, possa estar interligada com esta reforma, bem como da legislação a rever ou criar, por estar em desconformidade com os objectivos da reforma ou, simplesmente, por não existir.

Na construção do edifício legal é, deste modo, necessário ter em consideração três planos essenciais:

Articulação com reformas estruturantes

- Acesso ao direito e à justiça
- Reformas processuais
- Política criminal
- Julgados de Paz
- Recrutamento e formação de agentes judiciários

Desconexões do sistema

- Estatuto dos Magistrados Judiciais
- Estatuto dos Magistrados do MP
- Regime Jurídico Especial da Carreira do Pessoal de Justiça
- Lei Orgânica do Tribunal Supremo
- Lei Orgânica da PGR
- Lei Orgânica do MJDH
- Estatuto da OAA
- Lei dos actos próprios do advogado
- Lei das Sociedades e Associações de Advogados
- etc

Legislação complementar

- Diploma de instalação das regiões, provinciais e comarcas experimentais
- Lei de Organização e Funcionamento Interno dos Tribunais de Comarca
- Lei Orgânica dos Tribunais de Relação
- Regulamento do Conselho Nacional Judicial
- Regulamento do Conselho Provincial Judicial
- Estatuto dos Defensores Públicos
- Lei de Organização e Funcionamento do Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça

Será, assim, necessário, em primeiro lugar, que a reforma do mapa e da organização judiciária se articule com outras reformas igualmente centrais do sistema judicial. Em segundo lugar, deve proceder-se a um levantamento sistemático dos diplomas que necessitam de ajustamentos face à nova organização judiciária, por forma a evitar-se incongruências. Por último, importará produzir a legislação complementar necessária à entrada em vigor desta reforma.

A.1. Articulação com outras reformas estratégicas

Os objectivos de todas as reformas em curso com impacto na mudança do sistema de justiça angolano devem ser comuns. Só desta forma será possível assegurar o sucesso, não só da reforma do mapa e da organização judiciária, mas também das demais reformas estratégicas, assim se conseguindo a melhoria do sistema judicial no seu conjunto. As reformas estratégicas com as quais a reforma do mapa e da organização judiciária se deve articular são as seguintes:



As cinco áreas de reforma acima identificadas, intimamente relacionadas com a reforma do mapa e da organização judiciária, têm em comum os seguintes fundamentos axiológicos, que se encontram desenvolvidos no "Programa Estratégico da Reforma da Justiça":

1. aprofundamento do Estado de direito democrático, concretizando direitos, liberdades e garantias constitucionalmente asseguradas

2. poder judicial como garante do Estado de direito democrático
3. consagração plena do direito universal de acesso ao direito

Os fundamentos axiológicos do "Programa Estratégico da Reforma da Justiça" e os desafios identificados (a construção de uma sociedade mais inclusiva, a certeza do comércio jurídico e a luta contra a corrupção), também explicitados naquele documento, reclamam a consideração conjunta da reforma do mapa e da organização judiciária e daquelas cinco áreas estratégicas, acima identificadas.

Acesso ao Direito e à Justiça

O desenvolvimento desta reforma, pela sua centralidade na mudança do sistema de justiça angolano, deve ocorrer a par da reforma do mapa e da organização judiciária, de modo a que ambas as reformas entrem em vigor, nas comarcas experimentais, na mesma altura. Esta é uma reforma intrinsecamente ligada à reforma do mapa. Um dos objectivos essenciais da reforma do mapa e da organização judiciária é o aprofundamento do acesso ao direito e aos tribunais, através da criação de uma maior proximidade territorial da organização judiciária com as comunidades a que se dirige. O alargamento da rede de tribunais potenciará a procura, por parte dos cidadãos que, sentindo os tribunais como uma instituição integrante da construção da cidadania, a ela mais facilmente acorrerão.

No entanto, esta oferta institucional não é suficiente. É essencial que se adopte uma política de acesso ao direito e à justiça que permita e potencie aquele efeito. Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, da Constituição, "a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos". Por sua vez, o artigo 195.º, n.º 2, da Constituição dispõe que "a lei regula a organização das formas de assistência jurídica, acesso ao direito e patrocínio forense, como elemento essencial à administração da justiça, devendo o Estado estabelecer os meios financeiros para o efeito". O artigo 196º da

Constituição remata os normativos constitucionais sobre a matéria, afirmando que “o Estado assegura, às pessoas com insuficiência de meios financeiros, mecanismos de defesa pública com vista à assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso, a todos os níveis” (n.º 1) e que “a lei regula a organização e funcionamento da Defesa Pública” (n.º 2).

A reforma do acesso ao direito deverá, pois, constituir uma ruptura com o modelo actualmente vigente. Mas, o direito constitucional de acesso ao direito e à justiça, não obstante constituir uma obrigação do Estado, deve ser assumido como uma responsabilidade partilhada entre diversas entidades. Concorrerão para a sua execução, desde as organizações da sociedade civil e as faculdades de direito – que poderão assumir um papel importante, por exemplo, na consulta jurídica – até aos advogados, defensores públicos e os próprios tribunais. Aquela reforma deve, assim, assegurar o envolvimento de diversas instituições na sua implementação e, porque se trata de fazer uma ruptura, deve passar por um período experimental, que deverá ocorrer nas comarcas experimentais.

Além dessa interligação, determinada por objectivos comuns, os pontos de contacto entre aquela reforma e a reforma do mapa e da organização judiciária ocorrem, sobretudo, no âmbito da criação de condições em cada tribunal que potenciem o acesso à justiça. Esse objectivo será tanto mais conseguido, quanto mais a implementação da reforma do mapa envolva os actores chave da reforma do acesso ao direito e à justiça. Deve, assim, ser estabelecida uma articulação especial entre os grupos de trabalho de ambas as reformas, sendo que o ideal seria que esta reforma fosse desenvolvida pelo mesmo grupo de trabalho da reforma do mapa e da organização judiciária.

Prazo

Neste campo, as principais tarefas prendem-se com o desenvolvimento da reforma em si mesma que tem que passar pela apresentação de uma proposta de anteprojecto de Lei do Acesso ao Direito, à Justiça e à Defesa Pública e pela

definição de um plano de acção para a implementação da reforma nas comarcas experimentais. Para que a Lei entre em vigor na mesma data da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum estas tarefas têm que estar concluídas até final de Novembro de 2014.

As reformas processuais

A essencialidade da prossecução de objectivos comuns é evidente no que respeita à legislação processual civil, à legislação processual penal e à legislação processual laboral, não se podendo descurar, todavia, toda a demais legislação processual existente. No caso das leis processuais, compreende-se que, tratando-se de reformas estratégicas, mas complexas, não seria possível preparar atempadamente todo o edifício legislativo para que, em simultâneo, todas as reformas entrassem em vigor. Ao querer-se reformar tudo ao mesmo tempo, o resultado seria que nada seria reformado. O que é fundamental é que as várias reformas estejam subordinadas a uma agenda estratégica de objectivos comuns.

Assim, o que se acentua são duas coisas. A primeira é que, considerando a perspectiva sistémica que esta reforma defende e a sua condição estruturante, as reformas processuais devem encontrar soluções que prossigam os mesmos objectivos comuns. Por exemplo, se a reforma do mapa e da organização judiciária cria tribunais de pequenas causas tendo em vista a resolução célere de determinados conflitos, esta solução não pode ser dificultada por regras processuais demasiado burocráticas, elas mesmo indutoras de morosidade desnecessária. Ou, se a reforma do mapa e da organização judiciária procura dar resposta ao aprofundamento constitucional de liberdades e garantias em matéria penal, quer na fase de investigação criminal, quer na fase de execução das penas, não pode a deficiência ou ausência de meios processuais impedir ou dificultar essas soluções organizativas. Portanto, as reformas processuais em curso ou que, não estando em curso, devem ser ponderadas pela sua especial exigência, deverão ser desenvolvidas de acordo com os mesmos objectivos (comuns) previstos no "Programa Estratégico

da Reforma da Justiça". Só uma reflexão sistémica pode evitar incongruências legislativas que podem levar a bloqueios do sistema de justiça difíceis de ultrapassar.

As reformas processuais, que sejam capazes de criar novos paradigmas de tramitação processual que melhor sirvam o sistema judicial do nosso País, são reformas urgentes, mas de médio prazo, que exigem tempo. No imediato, será necessário fazer algumas alterações pontuais, atendendo aos pontos de conexão entre a legislação processual e a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum.

Assim, é necessário, antes da entrada em vigor da reforma daquela Lei que se faça um levantamento exaustivo dos pontos de conexão entre os vários diplomas processuais, cujas alterações, ainda que cirúrgicas, se mostre necessário fazer. Por exemplo, a previsão de um novo grau de recurso, de novos tribunais de competência especializada, da alteração das regras de competência dos tribunais, de funcionamento em julgamento, etc. exigem ajustamentos nas várias leis processuais.

Para a execução daquelas tarefas deve ser seguida a seguinte metodologia:

- a)** O grupo de trabalho responsável pela preparação da entrada em vigor e pelo acompanhar da reforma do mapa e da organização judiciária deve fazer um levantamento exaustivo de todos os normativos processuais que se mostrem directamente interligados com a reforma do mapa e da organização judiciária e que exijam, para a operacionalização desta, alterações na legislação processual;
- b)** Deve, ainda, apresentar uma redacção de todos os artigos a alterar, a suprimir ou a incluir;
- c)** De seguida envia essas propostas à respectiva Comissão encarregada da reforma do diploma em causa e às entidades que se considere relevantes;

d) Em prazo, que não deve ultrapassar 30 dias, deve ocorrer uma reunião entre o Grupo de Trabalho encarregado de preparar a entrada em vigor da reforma do mapa e da organização judiciária e a respetiva comissão ou grupo de trabalho encarregado da reforma processual em causa, e devem ser agendadas as restantes reuniões entre ambos os grupos de trabalho (caso se justifiquem), de forma a que se encontre um consenso quanto às alterações a propor. Esta discussão, em algumas matérias, pode, dada a complexidade e a profundidade das alterações, ser alargada a outros elementos do sistema judiciário.

Tratando-se de legislação processual relativamente à qual não exista nenhum grupo de trabalho ou comissão a nela trabalhar, o grupo de trabalho da reforma do mapa deve adoptar o mesmo procedimento acima referido nas alíneas a) e b) enviando à respectiva tutela as propostas das alterações necessárias.

Prazo

Dado que estão em causa alterações a leis, que carecem de discussão e aprovação, o processo de consulta e de fixação da redacção dos normativos deve ser rigorosamente agendado e cumprido para que não cause dilações no programa de reforma do mapa e da organização judiciária. Deve ser uma tarefa que deve estar executada, isto é, todas as propostas de alterações devem estar preparadas para ser enviadas à tutela para dar início ao processo legislativo até finais de Novembro de 2014.

Política criminal

A definição da política criminal incumbe, constitucionalmente, ao poder legislativo, que determina as orientações que considera melhor poderem concretizar os princípios constitucionais de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos (vítimas, detidos, arguidos e presos), o combate e a prevenção da criminalidade e da reincidência, entre outros. Na execução desta política participam um conjunto alargado de instituições e órgãos. Na sua dimensão preventiva (de

prevenção primária, secundária e terciária) tomam parte a polícia, a comunidade, os serviços de assistência social, as diversas associações da sociedade civil, os serviços de reinserção social, bem como, ainda que indirectamente, os Tribunais e o Ministério Público. Já na sua dimensão repressiva, a execução da política criminal é reservada aos tribunais, ao Ministério Público e aos órgãos de polícia criminal.

Esta é uma reforma de base do sistema de justiça penal. Isto é, deve ser vista com uma reforma orientadora, balizadora, que define princípios e limites, clarifica as competências dos vários órgãos envolvidos na prevenção e na acção penal e a interacção entre eles, sendo, por isso, transversal a muitas áreas do sistema de justiça penal. Há, contudo, opções legislativas no âmbito de política criminal com impacto directo na organização judiciária. Por exemplo, se se avançar no cumprimento do princípio constitucional da atribuição a um juiz das competências em matéria de liberdades e garantias, designadamente, no que respeita à validação das detenções, à aplicação das medidas de coação e à fiscalização da execução das penas, clarificando as competências do juiz, do Ministério Público e da polícia de investigação na fase preparatória dos processos penais, é necessário criar meios que permitam responder a essa alteração. Diferente resposta organizacional será também necessária, logo que se concretize um novo enquadramento legal de especial atenção à criminalidade juvenil.

Embora se trate de uma reforma fundamental ao aprofundamento do Estado de direito democrático, sabemos que ainda se encontra numa fase inicial. O grupo de trabalho encarregado da preparação da reforma do mapa e da organização judiciária deve, por isso, acompanhar de perto a evolução daquela reforma, identificar, na fase em que se encontrar, quais os impactos directos na organização dos tribunais, de modo a melhor preparar a resposta organizativa logo que haja alterações no campo da política criminal. Será necessário, por exemplo, avaliar qual o aumento do volume de trabalho dos juizes e de funcionários de modo a dotar os quadros com o número de agentes da justiça que a maior intervenção dos tribunais em determinadas áreas da justiça penal, até agora fora da sua alçada, irá exigir.

Prazo

O acompanhamento da evolução desta reforma deve continuar a par com o trabalho de monitorização da reforma do mapa. Contudo, o levantamento que acima se refere deve ser concluído até final de Novembro de 2014.

Julgados de Paz

A Constituição de 2010 consagrou, a par dos tribunais judiciais, os Julgados de Paz como instâncias para a resolução de "conflitos sociais menores" (art. 197º). Esta é uma reforma com múltiplos desafios, dos quais se poderão salientar os seguintes:

1. assegurar que aquelas instâncias tenham condições de cumprimento dos princípios constitucionais fundamentais a uma boa administração da justiça;
2. impedir que derivem para um funcionamento idêntico ao dos tribunais judiciais;
3. aproveitar e enquadrar sinergias existentes na comunidade relativamente à composição de litígios.

Os Julgados de Paz podem, se devidamente orientados na sua concepção e execução, constituir instrumentos fundamentais para a prossecução de uma política de justiça mais próxima dos cidadãos, mais acessível, mais rápida e mais eficaz, tendo como objectivos fundamentais o reforço da coesão e da pacificação social e do acesso ao direito e à justiça.

Esta reforma, se devidamente articulada com a reforma do mapa e da organização judiciária, pode potenciar o acesso ao direito e à justiça por parte de todos os cidadãos. Tratando-se de uma inovação institucional deve iniciar-se por uma experiência piloto. Esta experiência seria desejável que ocorresse numa das províncias experimentais (por exemplo, criando Julgados de Paz em Municípios em que não sejam instalados Tribunais de Comarca) e fosse acompanhada e avaliada, sem qualquer prejuízo da acção do órgão de acompanhamento específico dos

Julgados de Paz, pelo mesmo grupo de trabalho que irá monitorizar a reforma do mapa e da organização judiciária.

Seria, assim, importante calendarizar a sua entrada em vigor, a título experimental, se não for possível em simultâneo, pelo menos logo a seguir à entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum. Deve, por isso, todo o trabalho inerente à apresentação da proposta de anteprojecto de lei ser terminado rapidamente.

Prazo

O grupo de trabalho da reforma do mapa e da organização judiciária deve acompanhar muito de perto os desenvolvimentos desta reforma. Esta é uma tarefa para ser executada ao longo de todo o período de implementação e de monitorização da reforma do mapa e da organização judiciária.

Recrutamento e a formação dos agentes judiciários

Se é certo que é necessário existir vontade política e meios para se desenvolverem e implementarem reformas estruturantes da justiça, também não é menos verdade que tais reformas só serão eficazes se obtiveram a adesão dos agentes da justiça. Por outro lado, o aprofundamento da qualidade e da eficiência do sistema judicial depende muito da capacitação dos seus agentes. Daí que, na maioria dos países, a política de recrutamento e de formação de magistrados, quer no que respeita à formação inicial, quer à formação permanente, assuma um papel central nos programas estratégicos da reforma do direito e da justiça.

O sistema judicial angolano necessita de uma outra política de recrutamento e de formação dos agentes da justiça que permita, não só o aumento da eficácia da acção dos órgãos judiciários, mas também a melhoria da qualidade da justiça e a criação de uma cultura judiciária, que suporte e dinamize os processos de reforma. A centralidade desta matéria no programa estratégico de reforma da justiça

angolana exige uma reflexão e alteração profundas sobre os critérios e metodologias do recrutamento e da formação dos operadores judiciais, em especial dos magistrados.

Acresce que as soluções apresentadas na Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum colocam novos desafios às profissões forenses, nomeadamente aos magistrados judiciais e aos magistrados do Ministério Público, o que determina a necessidade urgente de discussão pública e de aprovação de uma lei de recrutamento e formação de magistrados. Esta reforma, como pedra angular do sistema judicial, deve ser precedida de estudos prévios e de um amplo debate, não só no meio académico e entre os profissionais, mas integrando a própria sociedade civil.

Prazo

O grupo de trabalho da reforma do mapa e da organização judiciária deve acompanhar o processo desta reforma e contribuir activamente para esse debate. Independentemente de uma reforma de fundo, que deve ser iniciada a curto prazo, o grupo de trabalho da reforma do mapa deve fazer um levantamento de eventuais necessidades de ajustamentos pontuais na atual regulação do recrutamento e da formação dos agentes judiciais, em especial dos magistrados, determinadas pela reforma do mapa. Esta tarefa deve ser concluída até finais de Novembro de 2014.

A.2. Inventariação de outras possíveis desconexões do sistema legal

Como acima se referiu, a condição estruturante da reforma do mapa e da organização judiciária leva a que se articule com várias outras áreas do direito e do sistema judicial. Essa articulação pode exigir alterações pontuais em vários diplomas. Tal irá ocorrer, por exemplo, nos diplomas que regulam o estatuto dos funcionários e magistrados, o exercício da advocacia, etc. Nalguns casos, é a própria Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum que remete para esses diplomas, apontando, assim, as alterações a fazer. É, assim,

necessário proceder a um levantamento sistemático, quer de todos os diplomas para os quais a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum remete, quer de outros que, embora não explicitamente referidos na Lei, necessitam de ajustamentos em virtude da sua entrada em vigor. Esta tarefa é essencial de forma a evitar incongruências no sistema. Este é, assim, o segundo passo no que respeita à construção do edifício legislativo essencial para a entrada em vigor da reforma.

O grupo de trabalho deverá proceder a uma exaustiva inventariação dos diplomas em que as desconexões possam ocorrer, proceder à elaboração de propostas de alteração dos mesmos, à discussão alargada das soluções propostas, sempre que tal se justifique, de modo a que todas as alterações necessárias possam entrar em vigor em simultâneo com a entrada em vigor da Lei sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum. Numa primeira abordagem, poder-se-ão, desde já, inventariar os seguintes diplomas:



Prazo

Dado que estão em causa alterações legais, o trabalho de inventariação e de elaboração das necessárias propostas de alterações legais deve estar concluído até final de Novembro de 2014.

A.3. Legislação complementar da reforma do mapa e da organização judiciária

Finalmente, há um conjunto de diplomas que estão intrinsecamente relacionados com a reforma do mapa e da organização judiciária, ou porque regulamentam a Lei sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum ou porque regulam componentes importantes, como é o caso da Lei Orgânica dos Tribunais da Relação, que é necessário desenvolver. Esses diplomas são os seguintes:

Exigidos pela reforma do mapa e da organização judiciária

- Diploma de instalação das regiões, províncias e comarcas experimentais
- Lei de Organização e Funcionamento Interno dos Tribunais de Comarca
- Lei Orgânica dos Tribunais da Relação
- Regulamento do Conselho Nacional Judicial
- Regulamento do Conselho Provincial Judicial

Exigidos pela reforma do acesso ao direito e à justiça

- Lei do Acesso ao Direito e à Justiça
- Estatuto dos Defensores Públicos
- Lei de Organização e Funcionamento do Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça

É importante deixar uma nota para os dois primeiros diplomas (Diploma de Instalação das Regiões, Provinciais, Comarcas e Tribunais Experimentais e Lei de Organização e Funcionamento Interno dos Tribunais de Comarca). O primeiro diploma, como o nome indica, irá instalar em concreto todos os órgãos que irão

funcionar num primeiro e segundo momento no período experimental. Certamente que não poderão ser instalados em simultâneo todas as comarcas e tribunais. Pode haver comarcas e tribunais previstos para o período experimental que, por razões de falta de recursos humanos ou materiais ou porque as infraestruturas carecem de obras, que serão instalados mais tarde. Esta situação tem que estar regulamentada. Só o levantamento de dados, que à frente se indica, irá permitir avaliar a situação. Naquele diploma será definida a redistribuição de processos pendentes e em arquivo para os novos tribunais.

O segundo diploma é fundamental para definir a forma como os tribunais se organizam e funcionam internamente relativamente a múltiplos aspectos, como sejam: a organização e o funcionamento das unidades de tramitação de processos e das secretarias, a regulamentação da informatização dos tribunais e da tramitação electrónica, a definição dos mapas de pessoal, etc.

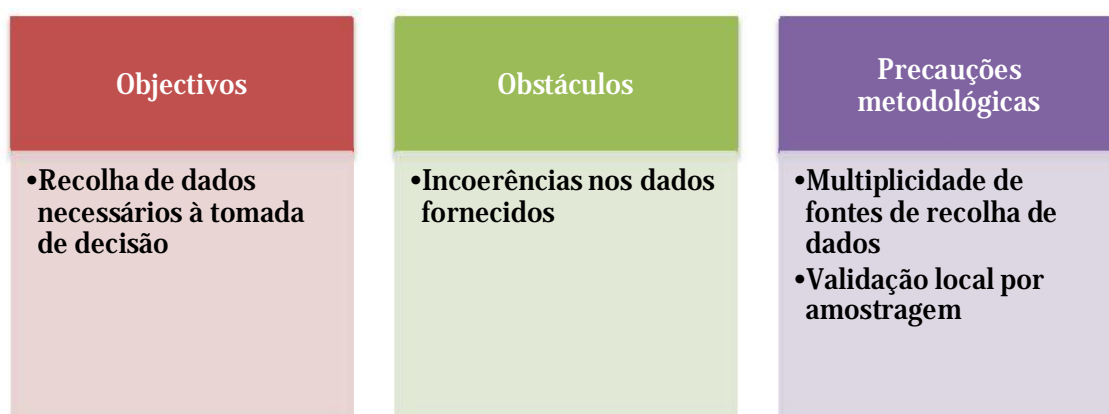
Prazo

Dada a relação estreita daqueles diplomas com a reforma do mapa e da organização judiciária, a proposta de anteprojecto de todos aqueles diplomas deve ser preparada pelo grupo de trabalho da reforma do mapa. Só assim é possível manter a coerência de toda a reforma. A proposta a apresentar de alguns desses diplomas, como é o caso do Diploma de Instalação das Regiões, Províncias, Comarcas e Tribunais Experimentais e da Lei de Organização e Funcionamento Interno dos Tribunais de Comarca, deve ser alicerçada em dados qualitativos e quantitativos credíveis. Trata-se, assim, de uma tarefa a iniciar-se de imediato e em que todas as propostas de anteprojecto dos diplomas acima referidos devem estar concluídas até finais de Dezembro de 2014.

B. A recolha de dados

As reformas estruturantes do sistema jurídico e judicial deverão ser orientadas para a comunidade a que se dirigem e deverão ser fundadas em estudos sócio-jurídicos sólidos e credíveis, que permitam uma correcta avaliação da situação existente. Será com base nesses dados que serão tomadas as decisões essenciais para a materialização das reformas. Todos compreendemos que, em particular, a reforma do mapa e da organização judiciária exige essa recolha.

Mas, os dados têm que ser recolhidos de acordo com metodologias adequadas e de forma que se garanta a sua validação. Os indicadores da justiça, quando fornecidos por entidades distintas, apresentam discrepâncias acentuadas que é necessário averiguar. A título exemplificativo, por exemplo, os dados fornecidos sobre o movimento processual em vários anos quando comparados entre si, mostram que os processos que transitaram de um ano para o outro não correspondem aos processos que, no ano seguinte, figuram como tendo sido os processos transitados do ano anterior. Outra situação que ocorre com frequência é que os dados solicitados não são fornecidos com o pormenor exigido, inviabilizando, por exemplo, análise dos mesmos por município ou por áreas do direito.



É, portanto, crucial que esta etapa da fase de preparação para a entrada em vigor da reforma seja cuidadosamente executada, pois só com dados válidos é que será possível conhecer correctamente a realidade existente e, a partir dela, construir a realidade a existir. Tal só será possível mediante a criação e o desenvolvimento de

um rigoroso modelo de recolha e de análise de dados, abrangente, executado por uma equipa técnica e multidisciplinar, e que permita fazer o mapeamento das várias dimensões a considerar na preparação da entrada em vigor da reforma.

Dadas as discrepâncias existentes entre os indicadores conhecidos, e porque é necessário trabalhar com dados fidedignos, o levantamento dos **indicadores sobre volume e tipo de litigação por tribunal** tem sempre que passar por uma **recolha local em cada Tribunal**, ainda que nalgumas variáveis se possa fazer por amostragem, mas sempre localmente.

Igual **validação local** tem que ocorrer para todos os indicadores que a seguir se identificam (caracterização sócio-económica, recursos humanos, recursos materiais e tecnológicos e infra-estruturas).

Prazo

Todos os indicadores que a seguir se identificam têm que estar recolhidos e tratados até final de Novembro de 2014. Assim, o grupo de trabalho para a preparação da entrada em vigor da reforma ter que iniciar de imediato esta tarefa.

B.1. Indicadores de caracterização socioeconómica

Será necessário a recolha de um conjunto de indicadores que permitam traçar um perfil socioeconómico das comarcas onde o regime experimental vai ser implementado.

Objectivo. Conhecer a realidade socioeconómica dessas comarcas; identificar eventuais factores exógenos ao sistema de justiça que possam colocar em causa a instalação de tribunais de modo a sobre eles agir adequadamente (há comarcas onde vão ser instalados pela primeira vez tribunais judiciais); ajudar a fazer projecções do movimento processual esperado, para cada comarca, por tipo de litigação, o que pode ajudar a determinar, com maior segurança, os recursos

necessários, quer em termos de infra-estruturas, quer em termos de recursos humanos e materiais.

Os indicadores a recolher são, designadamente, os seguintes:

População total, por município, por sexo, idade e escolarização

População activa, por município, por sexo, idade e escolarização

População estimada para os próximos 10 anos por município

Caracterização do tecido empresarial existente, por sector comercial e por município

Número de agências e dependências bancárias, por município

Identificação de projectos económicos em curso na região

Estes indicadores poderão ser fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística, mas também pelos vários Ministérios que possam ter dados relevantes, designadamente, o Ministério da Economia, o Ministério do Comércio, o Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, bem como os Governos Provinciais. Também o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 contém informação que poderá ser recolhida.

Com os **mesmos objetivos** acima enunciados, além daqueles indicadores serão igualmente necessários outros que permitam, para cada comarca, fazer um retrato dos equipamentos sociais e dos serviços aí existentes. A presença ou não de determinados equipamentos e serviços poderá ser importante para o sucesso da instalação do tribunal. A situação poderá exigir que se façam investimentos para contornar determinados problemas ou que se adie a instalação do tribunal. Recorde-se que muitas das decisões dos tribunais precisam da colaboração de outras instituições do Estado. Poderá ser aconselhável adiar a instalação de um tribunal num determinado município quando os serviços com os quais mais

frequentemente se tem que articular não existam ou funcionem com muitas deficiências.

Será necessário recolher e tratar os seguintes indicadores:

Infra-estruturas rodoviárias: existência, estado de conservação distância em km / horas relativamente aos demais municípios de cada Província

Identificação de tipo de transportes públicos existentes

Existência de infra-estruturas de educação, por tipo de ensino e sua localização

Existência de infra-estruturas de saúde e sua localização

Organizações da sociedade civil e autoridades tradicionais, por áreas de actuação, e localização

Serviços públicos existentes e sua localização: conservatórias; notários; estabelecimentos prisionais; forças policiais; poder local

No que respeita a estes indicadores, o Ministério da Administração do Território poderá fornecer dados relativamente à administração local do Estado, bem como à organização territorial e autoridades tradicionais existentes em cada Província. Por sua vez, o Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial, bem como o Ministério das Finanças e o Ministério dos Transportes, poderão fornecer dados relativamente às infraestruturas e serviços existentes, bem como ao seu estado de conservação/funcionamento. Os relatórios de ONGS, da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior da Magistratura, entre outras fontes a considerar, também poderão ter indicadores relevantes nesta matéria.

B.2. Indicadores do volume e do tipo de litigação por cada tribunal

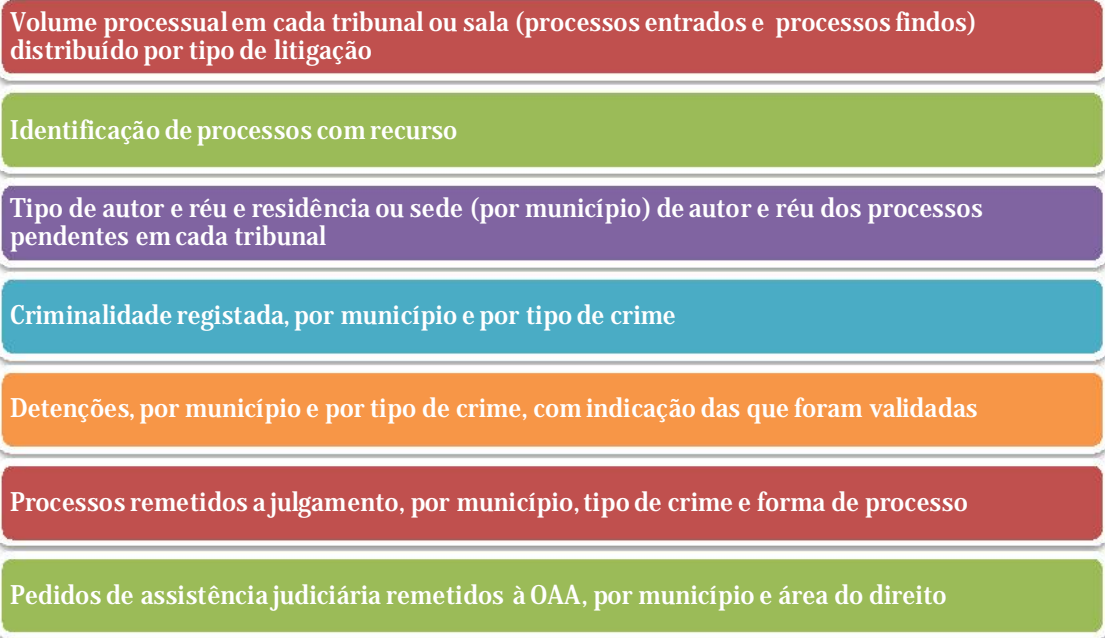
Estes indicadores permitem-nos conhecer com rigor o volume processual em cada tribunal (os processos entrados, pendentes e findos), por tipo de litigação, a duração média dos processos e os seus principais mobilizadores (se são empresas, se

peças singulares, etc.), se foi ou não pedida assistência judiciária, e se houve ou não recurso da decisão final, e identificar os grandes bloqueios de cada tribunal em concreto.

Objectivo. Estes indicadores são essenciais para determinar os recursos necessários à boa execução da reforma, tanto no que respeita às infraestruturas e equipamentos, como no que toca às necessidades de recursos humanos e financeiros, e identificar eventuais problemas do funcionamento do tribunal que seja necessário atacar de imediato.

Metodologia de recolha. Dada, por um lado, a sua essencialidade e, por outro, as discrepâncias encontradas nestes indicadores, acima referidas, as fontes devem ser primordialmente fontes directas, isto é, devem ser recolhidos através da consulta dos livros de registo e dos processos em cada tribunal e da realização de entrevistas aos agentes judiciários aí em exercício de funções (embora se devam também recolher todos os dados existentes, designadamente, junto do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos; do Tribunal Supremo; da Procuradoria-Geral da República; da Direcção Nacional de Investigação Criminal; e da Ordem dos Advogados). Esta é uma tarefa com alguma complexidade, cuja execução é fundamental que se inicie de imediato.

Deverão ser recolhidos os seguintes dados:



B.3. Indicadores sobre os recursos humanos

Este ponto encontra-se intimamente relacionado com o anterior e **deverá ser executado ao mesmo tempo e recorrendo às mesmas metodologias e fontes de recolha dos indicadores anteriores.**

Objectivo. Adequação dos recursos humanos e materiais ao volume e ao tipo de litigação, bem como identificação das necessidades de curto prazo em função da mobilidade dos agentes judiciários; identificação das necessidades de formação imediata dos agentes judiciais considerando as funções que irão desempenhar.

Devem ser recolhidos os seguintes indicadores:



B.4. Indicadores sobre as infraestruturas

Atendendo ao volume e ao tipo de litigação, é necessário analisar a suficiência ou não das infraestruturas existentes e a sua adequação ao papel que desempenham, ponderando-se, em função da sua maior ou menor adequação, sobre a construção de novos edifícios ou, em alternativa, a sua reconstrução ou reconfiguração em termos de disposição de espaços. O factor tempo também poderá influenciar a ponderação pela solução mais adequada.

Objectivo. Avaliar o estado e a adequação dos edifícios de forma a determinar quais os tribunais a instalar no imediato e aqueles cuja instalação irá sofrer alguma dilação.

Será essencial a recolha dos seguintes indicadores:

Tribunais existentes em cada província ou município e caracterização dos mesmos: ano de construção; estado de conservação; regime de posse (arrendamento/bem próprio do Estado); valor da renda mensal/custo mensal fixo; dimensão total em m² disponíveis; n.º de salas; n.º de pisos; distribuição do espaço; outros serviços que funcionem no edifício; etc.

Residências para magistrados e condições de habitabilidade das mesmas

Acesso a água; electricidade (rede pública/geradores); rede de esgotos

Acesso à internet e operacionalidade do sistema

Equipamentos de ar condicionado em funcionamento, em termos quantitativos e estado de conservação

Metodologia. Esta recolha, pela sua complexidade técnica, deve ser feita localmente e integrar elementos com conhecimentos técnicos específicos que permitam fazer uma correcta avaliação das condições dos edifícios. Como ponto de partida, poder-se-ão recolher alguns indicadores, designadamente, no Plano Director da Justiça: 2010-2015; junto do Ministério da Justiça e Direitos Humanos e ou do Ministério das Finanças, responsável pela administração do património do Estado.

B.5. Indicadores sobre os recursos materiais e tecnológicos

Objectivo. Identificar todos os equipamentos existentes e o seu estado de conservação (mobiliário, computadores, máquinas de escrever, telefone, etc.) para avaliar, por um lado, a sua suficiência e, por outro, a sua adequação.

É importante notar que esta análise deverá interligar-se, quer com a informação sobre as infraestruturas existentes, quer, ainda, com a capacitação dos recursos humanos. De pouco servirá, por exemplo, dotar um tribunal de sofisticados equipamentos informáticos quando o seu funcionamento dependa de energia eléctrica ou acesso à internet e tais serviços não se encontrem assegurados em

termos da operacionalidade exigida para o efeito ou quando os recursos humanos que irão utilizar tais equipamentos não tenham aptidões bastantes e formação adequada para com eles operar.

Metodologia. A mesma dos indicadores anteriores.

Indicadores a recolher:

Inventário de todo o equipamento mobiliário e material informático existente em cada tribunal, bem como do seu estado de conservação

C. A elaboração de um plano previsional de investimento e custos

A implementação da reforma deve ser precedida de um estudo que permita avaliar e fazer uma previsão dos seus reais custos. Seria devastador para o sistema judicial que a reforma fosse, de alguma forma, interrompida devido a constrangimentos financeiros. Assim, é imprescindível, na fase de preparação da reforma do mapa e da organização judiciária proceder à identificação de todos os custos associados. Além disso, a avaliação dos custos permitirá, ainda, a análise cuidada do custo/benefício que importará tal reforma para o país, pois não podemos esquecer que um melhor e mais eficiente funcionamento do sistema de justiça é, por si, um factor de desenvolvimento económico.

O mapeamento e planeamento (aqui se incluindo a calendarização e a quantificação) dos custos da reforma permitirá, igualmente, proceder a um controlo rigoroso da execução do plano de implementação definido e do grau de concretização do mesmo, permitindo, desde logo, detectar com maior facilidade e rapidez eventuais desvios ao plano orçamental traçado, possibilitando a definição e implementação de medidas correctivas.

A construção deste modelo terá por base, como ponto de partida, os resultados obtidos dos indicadores quantitativos atrás referidos. Ou seja, a previsão dos custos será determinada pelos resultados do levantamento das necessidades adicionais de recursos para o funcionamento do novo modelo de organização judiciária quando comparado com os recursos existentes. Nesta ponderação de necessidades poderá, eventualmente, concluir-se que a mera realocação de recursos existentes seja bastante para implementação da reforma ou, pelo menos, que seja um factor que permita diluir os custos da reforma.

Os objectivos traçados exigem, assim, a prévia elaboração de um modelo de previsão de todos os custos inerentes à reforma do mapa e da organização judiciária. Para o efeito deverão separar-se, por rúbricas distintas, os montantes associados a **investimento inicial**, que possibilitarão, de forma directa e indirecta, a criação de riqueza e postos de trabalho no país, dos **custos adicionais** de funcionamento do sistema de justiça com a implementação da reforma.

C.1. Investimento inicial

Por investimento inicial entende-se a aquisição, a construção ou renovação/reconstrução de activos fixos, aqui se inserindo, portanto, o investimento que terá que ser efectuado para a construção de novos edifícios onde venham a funcionar novos tribunais ou onde passem a funcionar tribunais já existentes. Assim, atendendo às necessidades de novas infraestruturas terá de se construir um mapa de investimentos devidamente calendarizado e por província. Para a construção do referido mapa será necessário, além da recolha dos indicadores referidos nos pontos anteriores, a obtenção de um conjunto de *inputs*, destacando-se, desde já, os que se identificam esquematicamente no quadro que se segue.

Mapa de Investimento	Informação Necessária
Remodelação de instalações	<i>Inputs</i> por edifício a remodelar
Tribunal 1	Valor da reconstrução chave-na-mão

Tribunal 2	Equipamentos para geração de electricidade adicionais / a substituir
...	Equipamento mobiliário adicionais / a substituir
...	Equipamentos administrativos gerais em unidades adicionais / a substituir e valor unitário
Tribunal n	Equipamentos administrativos individuais em unidades adicionais / a substituir e valor unitário
Novas Construções	<i>Inputs</i> por edifício a construir
Tribunal 1	Identificação das áreas e <i>layout</i> a utilizar nos novos tribunais e habitações para magistrados
Tribunal 2	Valor de construção por m2 chave-na-mão
...	Equipamentos para geração de electricidade
...	Equipamento mobiliário
...	Equipamentos administrativos gerais (exemplo: fotocopiadoras) em unidades e valor unitário
...	Equipamentos administrativos individuais (equipamentos por categoria de actores judiciais) em unidades e valor unitário
Tribunal n	Aquisição de Software

O **objectivo** daquele mapa é quantificar, de forma previsional, todos os investimentos directamente relacionados com a implementação da reforma. Num primeiro momento será necessário identificar e avaliar as infraestruturas já existentes. Num segundo momento, concluindo-se que as infraestruturas existentes não estão aptas ao desempenho das funções a que se destinam, deverá considerar-se uma de duas hipóteses: renovação/reconstrução ou exigência de uma nova construção. No primeiro caso, será aconselhável analisar a possibilidade de reconfiguração do *layout* real, de modo a testar a optimização dos espaços existentes. Desta forma, poderá concluir-se pela desnecessidade de ampliação das

estruturas existentes ou mesmo a construção de novos espaços. A título exemplificativo pense-se no caso de um edifício cujo espaço não se encontre devidamente aproveitado. Numa situação deste tipo e caso se considere necessária a colocação de mais magistrados ou funcionários, a solução poderá passar pela reconfiguração do espaço bruto existente, garantindo-se ainda assim que as divisões mantenham toda a sua funcionalidade.

O mesmo exemplo pode servir para casos em que, não sendo necessária a colocação de novos recursos humanos, se verifique que a alteração do *layout* existente permite a libertação de espaços que possam vir a ser ocupados por outros serviços públicos, assim se conseguindo uma receita adicional. Ou seja, deve ter-se em conta os graus de utilização dos espaços existentes para a tomada de decisões de investimento. Por sua vez, situações em que se conclua pela completa inadequação dos espaços existentes poderão permitir a libertação dos mesmos, possibilitando desta forma a sua venda ou arrendamento e assim se compensando os montantes de investimento.

No segundo caso, ou seja, quando se conclua pela necessidade de construção de novos edifícios, terá de se verificar a área e *layout* necessários à estrutura que se pretende implementar, garantindo a manutenção da sua funcionalidade não apenas para o momento da instalação do Tribunal, mas também para um espaço temporal em que seja possível determinar com alguma margem de segurança a previsibilidade do movimento processual.

De forma a minimizar o investimento inicial, e sempre que existam estruturas para tal, poderá ponderar-se o arrendamento de instalações. Neste caso será necessário informação sobre os valores das rendas por localização e m2.

No que respeita ao investimento directo duas notas finais. A primeira é de que quando se mencionam os valores de construção por m2 chave-na-mão, tanto para as situações de construção de novos edifícios como para as situações de remodelação, devem ser incluídos, para além do valor de construção civil, os valores

com todas as subempreitadas de apoio, designadamente, redes eléctricas, redes de água e saneamento, redes informáticas, acessos e espaços envolventes. Ou seja, estamos a considerar o valor por m2 de construção ou remodelação que permita o completo funcionamento dos tribunais a instalar. A segunda nota serve para salientar que a calendarização do mapa de investimento deve ter em conta o conhecimento prévio dos prazos médios de construção. Só desta forma se poderá prevenir que atrasos em obra comprometam a implementação da reforma.

De acordo com a localização dos tribunais do novo modelo de organização judiciária deverá, também, considerar-se a eventual necessidade de realizar investimentos indirectos que permitam o funcionamento mais eficiente destas infraestruturas, mas que beneficiarão toda a sociedade envolvente, tais como, vias de comunicação, transportes públicos, instituições de ensino, estruturas de saúde, entre outras.

C.2. Custos

A reforma do mapa e da organização judiciária implicará certamente um incremento dos custos operacionais de funcionamento das estruturas do sistema judicial. Para a correta aferição dos custos directos será determinante proceder à identificação dos mesmos pelas principais rubricas de custos, por comarca, e de acordo com a calendarização da implementação. O que aqui está em causa é o apuramento previsional dos custos com o devido detalhe que permita posteriormente o acompanhamento da sua realização, impedindo-se a alocação de recursos de forma arbitrária e de forma a evitar a justificação de desvios.

As principais rubricas de custos directos a identificar são as que se seguem:

1. Custos com recursos humanos – estes custos devem ter por base o diagnóstico de necessidades adicionais e conseqüente plano de contratações dos vários operadores judiciais. Este plano deve identificar os operadores judiciais por categoria e tipologia de funções e os respectivos salários médios e

demais custos associados, designadamente encargos sociais e outros benefícios. Alertamos para a possibilidade de mobilização de recursos humanos entre tribunais, assim se evitando a exigência de novas contratações.

2. Custos gerais de funcionamento – aqui se incluem, entre outros, os custos com electricidade, água, material de escritório, seguros, telecomunicações, manutenção e limpeza. Saliente-se que nos casos em que se verifique a necessidade de novos edifícios, mas que se opte pelo arrendamento em detrimento da construção, será necessário contabilizar nesta rubrica os custos com as rendas. Para o apuramento destes custos deverá ter-se em conta, desde logo, os custos médios das estruturas existentes, por província, sendo assim imprescindível o levantamento rigoroso desta informação.

A acrescentar a estes custos diretos existem ainda os custos de apoio à implementação da reforma, nomeadamente, os custos decorrentes das necessidades de formação que venham a ser detectadas no momento da preparação da reforma. A formação deverá contemplar todos os agentes envolvidos e, em especial, os que, atendendo às novas funções que venham a exercer, revelem especiais necessidades de formação, nomeadamente, aqueles que venham a desempenhar funções de gestão no novo modelo de organização judiciária. Para além destes custos de apoio, outros devem ser considerados, designadamente, os custos com o grupo de trabalho responsável pela preparação da implementação e monitorização da reforma.

Prazo

Atendendo a que estas verbas, além de serem um elemento crucial para a tomada de decisões, também terão forçosamente que ser tidas em conta aquando da elaboração e aprovação do orçamento de Estado para o ano de 2015, todos os indicadores referidos neste ponto devem ser recolhidos e tratados até final de Julho de 2014, devendo, portanto, começar a ser recolhidos de imediato.

3. A implementação da reforma do mapa e da organização judiciária

Esta é a fase mais próxima da entrada em vigor da reforma. O seu sucesso depende muito de toda a preparação anterior, acima detalhada. Além da necessária preparação de todo o edifício legislativo, grande parte dos elementos que irão ter impacto nesta fase, como os indicadores estatísticos e outros dados quantitativos e qualitativos, já deverão ter sido totalmente, ou na sua maior parte, recolhidos e tratados na fase anterior. Há, contudo, vectores aos quais deve ser dada primordial atenção nesta fase, como sejam:

1. a gestão da mudança, acautelando a segurança dos processos, registos e demais documentos, definindo os principais *stakeholders* e estabelecendo pontes de articulação dos tribunais com outras organizações do Estado e da comunidade;
2. a formação dos agentes judiciários;
3. o tratamento do arquivo; e
4. a disseminação da reforma.

Nesta fase assumem um papel central os agentes do sistema judicial, do poder político e da comunidade identificados como intervenientes privilegiados no processo de mudança.

Assim, nas circunscrições experimentais, é necessário tomar em atenção as seguintes dimensões:

Desenvolvimento de um plano de gestão de mudança

Desenvolvimento de um regulamento arquivista

Formação dos agentes envolvidos no processo de reforma

Disseminação informativa da reforma

Prazo

As tarefas previstas nos pontos seguintes A, B e C, devem estar concluídas até 31 de Março de 2014.

A. Plano de gestão da mudança

Objectivos. Segurança dos processos, dos registos e demais documentos e da informação em suporte electrónico.

A primeira preocupação relaciona-se com a segurança dos processos, registos e demais documentos e, caso exista, da informação em suporte electrónico. A reforma vai obrigar à redistribuição dos processos pendentes e, nalguns casos, à sua movimentação física e, eventualmente, dos processos arquivados, de documentos e outros registos. Esta operação é dificultada pelo facto de os registos, na maioria dos tribunais, apenas existirem em suporte de papel, o que obriga a especiais cautelas.

Esta é uma operação que exige um grande rigor, sobretudo, nos casos em que haja transferência física de processos e de documentos. É crucial que essa transferência seja feita com transparência, confiança e fiabilidade. Por outro lado, é também necessário que, quer com a redistribuição dos processos, quer com a sua transferência, quando se verificar, o tribunal não seja muito perturbado no seu

funcionamento e que não sejam adiadas, de forma injustificada, diligências já agendadas ou que não se verifique um atraso injustificado na resolução dos litígios;

Metodologia

1. Identificação de processos

Havendo lugar à transferência de processos, de registos e demais documentos, os mesmos têm que ser totalmente identificados antes e depois de transferidos e deve ser planeada, de forma rigorosa, como essa transferência irá ocorrer. Havendo necessidade de recurso às forças policiais para acompanharem a transferência física dos processos de um tribunal para outro, esse recurso tem que ser assegurado com antecedência.

2. Criação de equipa de acompanhamento a nível central

A nível central, deverá ser constituída uma equipa técnica de acompanhamento da mudança de processos, composta por membros do poder judicial, do poder executivo e da Procuradoria-Geral da República, de modo a agilizarem a relação entre o grupo de trabalho encarregado da reforma do mapa e da organização judiciária, as equipas de acompanhamento nos próprios tribunais e aqueles órgãos.

3. Criação de equipas de acompanhamento locais

Identificação, em cada tribunal, de pelo menos dois membros em representação de cada profissão forense, que integrem uma equipa local que irá, em cada Tribunal, acompanhar a mudança. Esta equipa deve ter formação prévia, quer considerando os objectivos e as soluções da reforma, quer as tarefas a executar, os seus objectivos, eventuais dificuldades e metodologias de solução.

4. Articulação com a comunidade

Estabelecimento de pontes de articulação com outras organizações do Estado e da comunidade relevantes em cada comarca, que podem ajudar a melhor antecipar problemas e a encontrar soluções, sempre que necessário.

O plano de gestão da mudança deverá, assim, contemplar, entre outros, os seguintes elementos:



Equipa

Constituição de equipas para acompanhamento, a nível central e local, da mudança

Envolvimento dos vários agentes judiciais



Recolha de dados

Identificação das diligências agendadas

Identificação dos processos pendentes, com indicação do local físico em que se encontram

Catálogo dos vários processos pendentes

Identificação de registos e demais documentos

Identificação de processos arquivados



Calendarização

Definição do dia em que a transferência será realizada

B. Regulamento Arquivista

Em estudos sobre o sistema judicial, levados a cabo no âmbito do Centro de Estudos de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, é evidenciado o elevado grau de deterioração em que se encontram alguns processos arquivados nos tribunais, bem como a necessidade de regras que melhor definam o seu adequado acondicionamento, sendo que, mesmo as regras que existem, são deficientemente cumpridas. O arquivo de qualquer tribunal é fundamental para os

intervenientes envolvidos nos processos, mas também faz parte da própria história do país, pelo que deverá, ser especialmente preservado.

Aqueles estudos evidenciam, ainda, o que se poderia considerar de "um falso arquivamento", pois que, foram identificados vários processos que se encontravam no espaço que os funcionários judiciais dedicavam ao arquivo, mas que não haviam findado com qualquer decisão documentalmente comprovada. O momento de implementação da reforma do mapa e da organização judiciária constitui uma oportunidade para clarificar este tipo de situações.

É, assim, fundamental que se criem ou redimensionem os espaços próprios para arquivo nos novos tribunais e se crie um regulamento arquivista que permita, com segurança, definir as regras sobre o depósito dos processos no arquivo, a forma como devem ser guardados, como podem ser consultados, etc. Para a execução desta tarefa deve integrar o grupo de trabalho responsável pela implementação da reforma uma pessoa com especial formação em arquivologia.

C. Formação

A condição estruturante da reforma do mapa e da organização judiciária e as inovações que incorpora, designadamente, no campo da especialização e da gestão dos tribunais, exigem uma especial atenção à formação dos agentes judiciais (magistrados, funcionários judiciais e advogados) em especial, à formação permanente. É crucial que a reforma do mapa e da organização judiciária seja acompanhada por uma forte aposta na formação dos vários actores do sistema de justiça, devendo esta incidir, quer na vertente da formação inicial, quer da formação permanente. Sem essa aposta, o sucesso da reforma ficará comprometido.

O novo modelo de mapa e organização judiciária exige, assim, que se defina um programa formativo detalhado, que determine os conteúdos e as metodologias formativas, diferenciado em função dos diferentes agentes judiciais, e dirigido, em especial, aos actores do sistema que irão operar nas comarcas experimentais.

Esse programa, na vertente da formação contínua, deve ter os seguintes **objectivos** centrais:

1. Socializar os agentes da justiça com os objectivos, os princípios orientadores e as soluções da reforma (quanto melhor a reforma for conhecida e interiorizada mais eficaz será o processo de mudança e melhor será a adesão à reforma);
2. Capacitá-los para, num contexto de mudança, melhor potenciarem essas soluções, de modo a que eles possam desempenhar um papel crucial na transformação do sistema de justiça;
3. Criar capacidades técnico-jurídicas, deontológicas e éticas e de interpretação da matéria de facto, que permitam ganhos de eficiência, de qualidade e de confiança social nos tribunais;
4. Criar capacidades gestionárias. A reforma do mapa e da organização judiciária introduz, como se sabe, inovações importantes no campo da gestão dos tribunais. Esta é uma vertente da formação que requer especial atenção. Os magistrados e os funcionários que vierem a desempenhar essas funções não poderão iniciá-las sem aproveitamento em curso de formação adequado, especialmente desenhado para esse efeito;
5. No caso dos funcionários, criar capacidades que permitam operar com uma nova organização e funcionamento interno das secretarias e das unidades de tramitação dos processos e com novos métodos de trabalho;
6. Identificar outras necessidades formativas e definir os programas adequados.

É necessária uma advertência importante. O plano de formação deve evitar a importação acrítica de modelos de formação de outros países e deverá ter em consideração o facto destes formandos constituírem agentes multiplicadores da formação recebida. A **metodologia** a adoptar na formação deve, assim, privilegiar dois aspectos essenciais:

1. o incentivo à criação de uma dinâmica de grupo que permita que o grupo encontre as melhores práticas a adoptar em situações concretas;
2. o encorajamento de que aqueles formandos são eles próprios, em primeira linha, agentes da reforma e, sobretudo, da transformação do sistema judicial.

Prazo

A definição e o início de execução do programa de formação, na vertente da formação contínua e da formação para o exercício de funções gestionárias deve ocorrer o mais cedo possível e continuar durante o processo de implementação da reforma. Depois da entrada em vigor da reforma, o espaço da formação poderá constituir, ainda, uma fonte privilegiada de recolha de informação sobre os êxitos, bloqueios e dificuldades da reforma.

D. Disseminação de informação sobre a reforma

O processo de implementação da reforma do mapa e da organização judiciária deverá ser transparente e profusamente difundido na comunidade jurídica e na sociedade em geral. A disseminação da informação na comunidade jurídica cumprirá dois **objectivos** essenciais:

1. procurar envolver todos os agentes judiciais no processo de reforma, com vista à sua adesão aos objectivos da reforma;
2. evitar bloqueios no sistema, especialmente no período inicial à sua entrada em vigor, nomeadamente devido a desconhecimento das alterações legislativas.

Quanto à sociedade em geral, a disseminação de informação servirá como factor de transparência e potenciador da confiança no sistema judicial. É importante que os cidadãos e as empresas saibam das alterações que vão ocorrer e que, nomeadamente, tenham conhecimento dos novos espaços da justiça, onde poderão obter informações sobre os seus processos e que a transferência dos mesmos,

quando se verificar, será feita em segurança. A reestruturação e o alargamento da rede de tribunais não pode gerar um processo de desconfiança por parte dos cidadãos.

4. A monitorização do processo de reforma do mapa e organização judiciária

Uma reforma estrutural do sistema de justiça, como é a reforma do mapa e da organização judiciária, deve ser submetida a um processo de monitorização, com recurso a metodologias científicas adequadas, que permita avaliar os impactos da reforma, não só no sistema judicial, mas também no seu contexto envolvente e identificar atempadamente problemas e propor soluções. Ciente dessa importância, a Lei sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum prevê, no seu artigo 86.º, a monitorização e a avaliação da reforma. A existência de um período experimental e de um alargamento progressivo do novo mapa e organização judiciária a todo o país tem a vantagem de permitir, em ambiente controlado, testar as várias soluções propugnadas pela reforma e assegurar a correcta implementação da mesma.

A experimentação não é, assim, um fim em si mesmo. Ela serve para, num ambiente controlado, testar as soluções, identificar, de forma mais eficiente e célere, possíveis bloqueios e apresentar soluções, de modo a avaliar, antes da sua extensão ao resto do País, se as soluções definidas para a experimentação necessitam ou não de correcções e, se sim, quais devem ser. Este é o verdadeiro sentido da fase experimental e do seu acompanhamento através de uma monitorização adequada: testar soluções, permitir correcções, evitando que os problemas se repliquem em outros contextos.

Para que a avaliação seja correcta e produza resultados úteis será necessário definir um detalhado programa de monitorização, que deve prever, entre outros elementos, os objectivos, as variáveis da reforma em avaliação e as metodologias de avaliação para cada uma delas, os resultados esperados, etc.

Esta é uma fase crucial da reforma. Facilmente se compreende que uma monitorização e avaliação incorrectas ou deficientemente executadas levarão a

tomada de decisões erradas. Daí que seja fundamental, como a Lei prevê, que este acompanhamento seja feito por um grupo de trabalho multidisciplinar, com capacidade técnica que permita garantir uma adequada monitorização e avaliação da reforma, com recursos a metodologias adequadas e envolvendo os diversos agentes judiciais nesse processo. A monitorização e a avaliação devem incorporar uma perspectiva sistémica, não podendo descurar a articulação desta reforma com outras reformas conexas, acima salientadas.

Prazo

A monitorização decorre por todo o período experimental até que o alargamento da reforma a todo o País esteja concluído. O Plano de Monitorização deve ser apresentado pelo grupo de trabalho encarregado da implementação da reforma do mapa e da organização judiciária até finais de Abril de 2014.

Deverão ser elaborados relatórios semestrais e até seis meses antes do final de cada fase experimental é apresentado um relatório final, que deve identificar os pontos positivos e os pontos negativos da reforma e propor soluções concretas, sejam de natureza legislativa, organizacional, de formação ou outras.

5. Cronograma

	Momento 0*	Julho 14	Agosto 14	Setembro 14	Outubro 14	Novembro 14	Dezembro 14	Janeiro 15	Fevereiro 15	Março 15	Momento 1**	...	Momento 2***	Momento 3****
Preparação														
Edifício Legislativo (recolha e tratamento)														
Articulação com outras reformas estratégicas														
Acesso ao direito e à justiça														
Reformas processuais														
Política criminal														
Julgados de Paz														
Recrutamento e formação dos agentes judiciários														
Inventariação de outras possíveis desconexões do sistema legal														
Legislação complementar da reforma														
Indicadores quantitativos e qualitativos (recolha e tratamento)														
Plano previsional de investimentos e custos (recolha e tratamento)														
Implementação														
Plano de gestão da mudança														
Regulamento arquivista														
Formação														
Disseminação de informação sobre a reforma														
Monitorização														
Apresentação do plano de monitorização														
Apresentação de relatórios semestrais														
Apresentação de relatório final														

*Início imediato dos trabalhos

** Entrada em vigor da reforma

*** Seis meses antes do final do período experimental

**** Final do período experimental